

NAPOLI

Collocazione politica della Giunta:	Centrosinistra
Partito cui appartiene il sindaco:	Partito democratico
Anno di insediamento della Giunta:	2006
Primo o secondo mandato del sindaco:	Secondo
Collocazione politica della Giunta precedente:	Centrosinistra

L'INTERVISTA ALL'ASSESSORE AL BILANCIO MICHELE SAGGESE

Il bilancio di mandato: rispondenza dell'attività realizzata al programma presentato agli elettori. Fattori politici, organizzativi e finanziari che hanno condizionato gli eventuali scostamenti.

Per quello che riguarda il mio Assessorato, la maggior parte degli obiettivi è stata raggiunta, e soprattutto nel corso dell'ultimo anno è stata intensificata l'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. È aumentata anche la riscossione: relativamente all'anno in corso, siamo già al 46% delle riscossioni rispetto agli accertamenti, il dato più alto degli ultimi cinque anni, un risultato particolarmente brillante per il Comune di Napoli. Anche per la Tarsu le riscossioni hanno già raggiunto il 60% degli accertamenti, percentuali che se confrontate con gli anni passati consentono di rilevare un netto miglioramento.

Tuttavia, al di là dei meriti per i risultati raggiunti e che evidenziano un'attenzione del Comune alla gestione del territorio, siamo in una situazione di forte difficoltà nella gestione finanziaria corrente per effetto dell'abolizione dell'Ici sulla prima casa, dei continui tagli dei trasferimenti e soprattutto delle prospettive legate all'attuazione del decreto 78/2010, interventi che rischiano di ripercuotersi pesantemente su alcuni servizi pubblici.

Relativamente alle spese per investimenti, invece, il Comune di Napoli, essendo sempre stato rispettoso del Patto di stabilità, non ha sofferto in modo particolare delle difficoltà economiche che hanno caratterizzato negli ultimi anni il nostro Paese. Perciò, anche in questi anni di crisi è stato possibile continuare a investire sulla città, come confermato dal fatto che nell'ultimo decennio Napoli rappresenta il Comune italiano che è riuscito a realizzare più chilometri di metropolitana.

Inoltre, sempre relativamente alla spesa per investimenti, siamo stati in grado di intercettare i finanziamenti statali e comunitari, che consentono di operare con maggiore tranquillità rispetto alla spesa corrente, sulla quale il Comune è completamente bloccato, con effetti negativi sulla possibilità di spesa.

Gli effetti di carattere finanziario dell'abolizione dell'Ici sulla prima casa e le ripercussioni sull'azione politica e amministrativa.

I cambiamenti introdotti sull'Ici, esentando la prima casa, hanno prodotto problemi di liquidità per il Comune di Napoli, che prima incassava circa 46-47 milioni di euro, tra giugno e dicembre, mentre adesso, con il sistema dei trasferimenti, riscuote le stesse somme ma con grande ritardo. Basti pensare che sta arrivando adesso la seconda tranche relativa al 2009, un ritardo, quindi, di un anno, che ci ha obbligati a finanziare le casse del Comune in maniera diversa per cercare di superare i problemi di liquidità che quel ritardo ha comportato.

I ritardi, inoltre, hanno determinato un allungamento nei tempi di pagamento dell'Amministrazione verso i fornitori, con danni anche alle imprese del territorio.

L'abolizione dell'Ici riporta l'attenzione al tema del federalismo fiscale, fortemente annunciato in campagna elettorale ma mai attuato nella sostanza. L'Ici, infatti, è sempre stata una imposta gestita a livello locale, e quindi il cambiamento ha tolto all'Ente locale una importante leva fiscale; inoltre, sulla base delle prime indicazioni, pare che anche le modalità di accertamento le decida il Governo centrale, in un processo di accentramento che è in netta controtendenza con i dettami del federalismo. In altre parole, si parla di federalismo, ma nella realtà stiamo assistendo a una continua centralizzazione, e l'abolizione dell'Ici è l'ennesimo passo indietro.

Adeguatezza degli strumenti di compensazione/recupero delle mancate entrate dell'Ici e dei tagli ai trasferimenti messi in atto e previsti dal Governo.

Manovre correttive che compensino l'abolizione dell'Ici sulla prima casa o la riduzione dei trasferimenti previsti dal decreto 78 ce ne sono pochissime. Il problema, a mio giudizio, è che alcuni Enti locali uguali per dimensioni, caratteristiche e problematiche, sono trattati dallo Stato in modo differente, come nel caso di Milano, Roma e Napoli, che rappresentano i principali tre Comuni italiani. Milano, attraverso Expo 2015, può beneficiare di una serie di finanziamenti e interventi di grande rilievo; Roma riceverà nei prossimi due anni rispettivamente 500 e 600 milioni di euro a fondo perduto; Napoli non potrà beneficiare di alcun intervento particolare.

Gli «aiuti» hanno consentito a Milano e Roma di mettere in sicurezza, anche se solo provvisoriamente, i conti pubblici, mentre Napoli, che ha molte difficoltà di carattere finanziario, continua a doverle affrontare senza l'aiuto dello Stato.

Un'altra questione è che il Governo ha pensato che i Comuni possono risolvere i problemi di carattere finanziario e di bilancio attraverso le semplici contravvenzioni, ma se questo è vero per i piccoli e medi Comuni, non si può dire lo stesso per quelli di grandi dimensioni, come nel caso di Napoli.

Nel complesso, quindi, gli strumenti di compensazione e recupero delle mancate entrate dell'Ici e soprattutto per i tagli ai trasferimenti previsti dal decreto 78 non sono adeguati per una realtà come la nostra.

Strumenti messi in campo a livello locale per compensare/recuperare le mancate entrate dell'Ici e gli altri problemi di carattere finanziario.

Considerando che non è possibile aumentare l'imposizione fiscale e che i trasferimenti sono in diminuzione, stiamo provando a fare alcune operazioni sulle uscite, ma si tratta di operazioni lente, in quanto il bilancio del Comune è molto rigido e gran parte della spesa è assorbita dal personale, la cui riduzione avviene gradualmente ed è legata principalmente ai pensionamenti.

Negli ultimi quattro anni i dipendenti del Comune di Napoli, tra diretti e indiretti, ossia facenti parte delle società partecipate, sono infatti scesi da 13 mila a circa 11 mila. Tale riduzione è un fattore molto positivo in quanto consente di compensare parte dei minori trasferimenti dello Stato.

Le minori entrate potranno essere parzialmente compensate anche con alcuni interventi, che hanno tuttavia un peso contenuto, come, appunto, le contravvenzioni, le tasse per l'occupazione del suolo pubblico o per la pubblicità, *et cetera*. A Napoli non è possibile intervenire sulla Tarsu in quanto, a seguito delle problematiche dei rifiuti, dal primo gennaio 2008 la gestione di questa imposta è stata trasferita dal Comune alla Provincia.

Allo stato attuale, quindi, l'Ici è stata centralizzata, la Tarsu è gestita dalla Provincia, sull'addizionale Irpef non è possibile intervenire in quanto è già al massimo e i trasferimenti si sono ridotti: la possibilità di manovra del Comune è praticamente ai minimi termini.

Siamo impegnati anche nel contrasto all'evasione fiscale, che può consentire di recuperare risorse e di portare maggiore equità sociale. Tuttavia, si tratta di interventi che hanno un peso limitato rispetto al fabbisogno reale. Basti pensare che con il decreto 78 sono previsti per il solo 2011 tagli intorno ai 60 milioni di euro, mentre l'evasione totale da Ici e Tarsu è stimata intorno ai 50 milioni di euro: ciò vuol dire che, anche se riuscissimo a recuperare l'evasione fino all'ultimo cittadino per entrambe le imposte, avremmo comunque entrate inferiori ai tagli previsti, oltre ai costi di gestione.

Effetti degli interventi di politica fiscale sull'autonomia finanziaria e decisionale e sul rapporto tra i cittadini e l'Amministrazione comunale.

I cittadini attribuiscono non solo allo Stato, ma anche agli Enti locali la responsabilità dell'attuale sistema fiscale, mentre la capacità decisionale in tema tributario del Comune è del tutto ridotta, dato che l'unica vera imposta su cui il Comune aveva autonomia decisionale è stata abolita e la Tarsu è passata alla Provincia di Napoli.

Anche dal lato della spesa abbiamo poca autonomia decisionale, in considerazione del fatto che per la gestione corrente disponiamo complessivamente di circa 1,2 miliardi di euro, dei quali circa 800 milioni sono destinati a sostenere il costo del personale diretto e indiretto. Rimangono quindi circa 400 milioni, dei quali oltre la metà fanno riferimento a spese obbligatorie per l'erogazione di servizi essenziali, che riduce ulteriormente il margine di manovra in termini di autonomia di spesa e di indirizzo politico della città. Le poche risorse residue sono state destinate prevalentemente alle politiche sociali, quali l'assistenza agli anziani, ai disabili, ai minori, e alla mobilità.

Diversamente, ritengo che se i Comuni avessero la possibilità di operare sulla leva tributaria sarebbero effettivamente responsabili, non solo della gestione della spesa, ma della politica fiscale locale. In un sistema federalista vero il Comune potrebbe rispondere fino in fondo della gestione della città, di quello che chiede e di quello che offre in termini di servizi, un fattore che modificherebbe il

rapporto tra i cittadini e l'Amministrazione comunale, con un miglioramento in termini di legittimazione della classe politica locale e del suo operato.

Valutazione dei progetti di riforma della finanza comunale in essere.

Noi siamo molto favorevoli a un federalismo fiscale vero, ma allo stato attuale stiamo andando in direzione opposta, con lo Stato che decide non solo le imposte, ma anche le aliquote, le modalità di accertamento e di riscossione.

Federalismo dovrebbe significare che ogni Comune, nell'ambito di un quadro generale prospettato a livello centrale, può decidere quali imposte utilizzare, con quali aliquote e con quali modalità di accertamento e riscossione. Negli Stati Uniti, ad esempio, ogni singolo Stato, all'interno di un quadro ben definito, può decidere i tributi e le aliquote.

Adesso siamo estremamente preoccupati per i tagli ai trasferimenti previsti dal decreto 78, anche se non è ancora possibile fare una valutazione complessiva, in considerazione del fatto che non sono stati definiti numerosi aspetti. L'impressione, però, è che dietro l'annuncio di federalismo ci sia in realtà un neocentralismo.

I dati di bilancio

Tra il 2005 e il 2008, la pressione tributaria nel Comune di Napoli è scesa sensibilmente da 482 a 389 euro, attestandosi al di sotto della media del campione: in contrazione risultano la compartecipazione all'Irpef (da 110 a 47 euro) e l'Ici (da 185 a 152 euro), mentre è in leggera crescita l'addizionale Irpef (da 40 a 47 euro) e stabile la Tarsu (da 133 a 131 euro).

Il contributo dell'Ici alle entrate tributarie nel 2008 è pari al 39% e quello della Tarsu al 33,7%, valori in linea con la media del campione; leggermente più rilevanti, invece, l'addizionale e la compartecipazione Irpef (entrambi al 12%).

Il 40,9% della spesa corrente è destinato ai costi di amministrazione, molto più alti della media campionaria (28,7%). La parte restante va principalmente per il 29% al territorio e all'ambiente (in linea con la media del 19%) e per il 17% alla viabilità e ai trasporti, in percentuale nettamente al di sopra della media (9,9%).

Riguardo agli investimenti, coerentemente con quanto affermato dall'assessore al Bilancio nell'intervista, tra il 2005 e il 2008 si è avuto quasi il raddoppio di quelli per viabilità e trasporti, passati dal 35 al 69% del totale, dato decisamente superiore a quello medio (39,8%), mentre si mantengono stabili le spese in conto capitale per territorio e ambiente (20,4%), comunque percentualmente superiori a quelle del campione.

La spesa per il personale sulla spesa corrente è pari al 33,9% nel 2008, valore in linea con quello medio del campione (34,4%) e leggermente in diminuzione rispetto al 2005, secondo anche quel processo di pensionamento cui è stato accennato nell'intervista all'assessore.

Gli altri indicatori, tutti in contrazione rispetto al 2005, evidenziano una limitata autonomia impositiva del Comune (0,26% contro 0,32%) e, di conseguenza, un limitato grado di copertura della spesa corrente con i tributi (0,27% contro 0,33%) e con le entrate proprie (0,47% contro 0,59%).

Nel 2009 le entrate totali risultano inferiori rispetto al 2008 di circa 300 euro a livello pro-capite: minori, infatti, sono le entrate extratributarie (Titolo III), quelle da alienazione e trasferimenti di capitale (Titolo IV) e quelle da accensione di prestiti (Titolo V).

Ciò nonostante, la spesa corrente è aumentata da 1.426 euro pro-capite nel 2008 a 1.486 nel 2009, secondo una tendenza riscontrata nel campione e nel resto dei Comuni italiani (cfr. parte prima), così come quella in conto capitale si è praticamente dimezzata (da 592 a 297 euro pro-capite).

L'autonomia impositiva è cresciuta di 3,6 punti percentuali e, infatti, la pressione tributaria è aumentata di 65 euro pro-capite.

Il programma elettorale

La relazione programmatica 2006-2011, e non il programma elettorale, è reperibile su web, sul sito del Comune di Napoli. Presentata dal sindaco in occasione dell'apertura della nuova consiliatura, la relazione consta di 20 pagine.

PREMESSA (PRESUPPOSTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI ALLA BASE DEL PROGRAMMA)

«Consolidare la città come metropoli imprenditoriale europea, in grado di irradiare la propria forza alla macroregione in cui è situata geograficamente, con una moderna qualità della vita, socialmente equilibrata e con solide radici nella cultura mediterranea». Questa è, in sintesi, la visione di Napoli presentata dal sindaco confermato nel 2006.

Per realizzarla, occorre la sinergia con le Istituzioni locali (Regione Campania e Provincia di Napoli) e l'avvio di processi di decentramento. Fondamentali in proposito sono l'approvazione della Riforma del decentramento amministrativo e quella delle nuove municipalità, affinché queste ultime abbiano ognuna l'Urp (Ufficio relazione con il pubblico) e un responsabile della manutenzione di quartiere, in diretto contatto con la cittadinanza.

Al contempo, occorre perseguire nuovi livelli di competitività come previsto dal Piano strategico della città e dall'Accordo per lo sviluppo siglato il 23 dicembre 2004 dal Comune di Napoli e dall'insieme delle forze sociali e dei rappresentanti del mondo produttivo.

Il protagonismo che si vuole attribuire alla città di Napoli tiene conto anche delle possibilità prospettate dalla Commissione regionale del Parlamento europeo per le aree svantaggiate, che attribuisce proprio alle dimensioni urbane e metropolitane il ruolo di «organismi intermedi e attori locali di sviluppo». Quel protagonismo, però, non può che definirsi in un approccio «glocale», considerando l'ubicazione di Napoli nel bacino mediterraneo e la convergenza in esso dei Corridoi europei 5 e 8 uniti dalla linea ferroviaria ad Alta velocità.

Si proseguirà, pertanto, nel solco dell'ammodernamento delle infrastrutture logistiche, prima tra tutte quella del trasporto metropolitano, e poi con interventi nel settore marittimo, aeroportuale e alberghiero. E il tutto dovrà combinarsi in un quadro generale di miglioramento della qualità e vivibilità del territorio (mobilità dei cittadini e sicurezza, qualità dell'aria, razionalizzazione dei consumi energetici, contrasto di vecchie e nuove forme di esclusione sociale e lotta al degrado delle periferie facilitando l'accesso al lavoro).

Gli strumenti finanziari si baseranno sull'utilizzo efficiente dei Fondi strutturali Ue (in particolare il Quadro comunitario di sostegno alle politiche d'infrastruttura), sulla valorizzazione delle risorse proprie del Comune e sulla predisposizione di strumenti più efficaci per la lotta all'evasione.

POLITICHE DI BILANCIO (INTERVENTI SU ADDIZIONALE IRPEF, ALIQUOTA ICI, TARIFFE SERVIZI, VENDITA IMMOBILI, ET CETERA)

Graduale riduzione e abolizione dell'Ici sulla prima casa (prima della riforma del Governo Prodi) per le famiglie a basso reddito e riduzione per le altre.

Costituzione di una holding del patrimonio comunale, che raccolga le società controllate.

SVILUPPO LOCALE, TERRITORIO E AMBIENTE (POLITICHE E INTERVENTI PER LO SVILUPPO, SOSTEGNO ALLE IMPRESE, COMMERCIO, ET CETERA)

Riorganizzazione delle società partecipate dal Comune.

Approvazione del nuovo Regolamento edilizio del Comune di Napoli e del Piano urbanistico attuativo di Scampia.

Riqualificazione dell'area dei depositi petroliferi (Ambito 13), riconversione delle industrie inquinanti, costruzione di un grande parco.

Completamento della riqualificazione dell'Area occidentale (secondo il Piano urbanistico esecutivo).

Promozione dei prodotti tipici gastronomici, artistici, artigianali.

Valorizzazione del Borgo Orefici e dell'arte orafa, e completamento della Cittadella dell'artigianato artistico (Insula di S. Lorenzo Maggiore nel centro antico).

Revisione del Piano di gestione della rete stradale principale (280 km).

Delocalizzazione di esercizi di grandi dimensioni verso zone periferiche.

Completamento del Parco pubblico dei Camaldoli, sviluppo del Parco metropolitano delle colline di Napoli e realizzazione del Parco di Bagnoli.

Attuazione degli interventi previsti per la messa in sicurezza del sistema idrogeologico.

Applicazione del Programma comunale di gestione dei rifiuti e varo di un grande piano per la raccolta differenziata.

INFRASTRUTTURE RESIDENZIALI E POLITICHE ABITATIVE

Approvazione di due piani di vendita del patrimonio comunale e agevolazioni per l'acquisto da parte degli stessi inquilini a garanzia dei soggetti più deboli.

Incremento di 10.000 nuovi alloggi (programma di edilizia pubblica e convenzionata mediante il mix di capitale pubblico e privato).

MOBILITÀ E TRASPORTI

Completamento delle linee metropolitane 1 e 6 e integrazione dei sistemi di trasporto urbano.

Potenziamento della rete dei parcheggi di interscambio e realizzazione di nuovi parcheggi pertinenziali (target 2006: 8 parcheggi/2.000 posti auto).

CULTURA, TURISMO, PROMOZIONE DEL TERRITORIO, EVENTI E SPORT

Attuazione del Piano di gestione voluto dall'Unesco per il centro storico.

Realizzazione dei progetti integrati Sirena e completamento del programma di arredo e riqualificazione urbana per la Città storica.

Finalizzazione del Recupero dei bassi e fase esecutiva del progetto pilota nell'area dei Quartieri Spagnoli.

Valorizzazione del marchio Napoli, in sinergia con Regione, Provincia e attori pubblici e privati del settore turistico.

Valorizzazione del turismo congressuale nell'area Flegrea.

Incremento nell'offerta alberghiera di medio-alto livello e costruzione di una rete di accoglienza destinata a giovani e studenti (ostelli, campeggi).

Creazione di una Casa per la musica, del Museo della Città di Napoli, del Museo della canzone napoletana.

Consegna del Supercinema di San Giovanni a Teduccio (dicembre 2006), dell'Auditorium Area Nord a Piscinola-Marianella (gennaio 2007), del Centro polifunzionale di Soccavo (ottobre 2006) e del Teatro San Ferdinando.

Realizzazione di una piscina, una palestra e un campo di calcio in ogni municipalità.

Incremento nella dotazione di impianti e infrastrutture sportive e valorizzazione del palazzetto dello sport Mario Argento.

LAVORO E CAPITALE UMANO (SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE, FORMAZIONE, ISTRUZIONE, ET CETERA)

Creazione di un Parco tecnologico della cultura, dell'ambiente e dell'innovazione.

Istituzione di un network delle Istituzioni scientifiche cittadine.

Promozione dell'area metropolitana di Napoli a «distretto formativo integrato» (scuola, università, centri di ricerca).

SOCIALE (ASILI NIDO, GIOVANI, ANZIANI, EMARGINAZIONI, ET CETERA)

Realizzazione di 22 nuovi asili nido entro il 2011 (target: 50 totali da distribuire in ciascuna delle dieci municipalità).

Prosecuzione dell'attività di promozione di gemellaggi tra studenti sia in ambito nazionale, che comunitario e internazionale.

Collaborazione con terzo settore, Asl, scuole del territorio e organi di giustizia minorile, per il contrasto all'emarginazione e per l'integrazione sociale.

Realizzazione di interventi di formazione professionale per migranti e attuazione di politiche di sostegno per i rientri spontanei nelle terre d'origine (collaborazione con partner internazionali).

Valorizzazione dei Centri polivalenti e del sostegno individualizzato ai diversamente abili.

Apertura di un Centro anziani in ogni quartiere e di un'associazione antiracket e antiusura in ogni municipalità.
