

## SIENA

---

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 AL DIRIGENTE DELL'AREA ECONOMICO-FINANZIARIA LUCIANO BENEDETTI

#### *Il bilancio di mandato e le ripercussioni sul territorio delle difficoltà economiche e finanziarie.*

Dal 2008 in poi, la spesa corrente e quella per investimenti dei Comuni sono state entrambe ridimensionate per le minori disponibilità riconducibili all'abolizione dell'Ici, alla crisi economica e finanziaria e ai tagli ai trasferimenti statali.

La peculiarità di Siena è rappresentata dal secolare legame con il Monte dei Paschi di Siena. Dalla metà degli anni '90, infatti, la Fondazione Mps, nell'ambito della sua *mission* statutaria, ha erogato al Comune importanti risorse per lo sviluppo economico del territorio, per la cultura, per i servizi sociali e altre finalità di interesse collettivo.

Anche per questo, negli ultimi anni, accanto ai problemi che hanno caratterizzato tutte le Amministrazioni comunali, si vanno manifestando per Siena anche quelli che derivano dalla fase delicata che attraversano le banche: i dividendi sono, e prevedibilmente saranno, molto contenuti, secondo le indicazioni delle autorità di vigilanza, e ciò determina una politica più restrittiva da parte delle Fondazioni bancarie che ne sono socie. Fmmp è la terza fondazione bancaria d'Italia e le oscillazioni nelle erogazioni di una fondazione così grande in un Comune di dimensioni medie si avvertono in misura significativa.

Dal lato degli investimenti c'è stata una forte contrazione, con un valore pro-capite sceso da una media di 700 euro nel quinquennio precedente (uno dei valori più alti in Italia) a circa 300 euro. All'interno di questo ridimensionamento, è stata privilegiata la conclusione degli interventi già avviati, come il restauro del Teatro comunale, e sono state salvaguardate le manutenzioni straordinarie, come gli interventi sulle strade e la messa a norma delle scuole. Quelli che invece hanno risentito del calo degli investimenti sono alcuni nuovi grandi progetti, rimasti indietro rispetto ai tempi prestabiliti, come la realizzazione del nuovo palazzo di giustizia o quella del nuovo stadio comunale.

Sul piano dell'indebitamento, che è un fattore che dà molta rigidità ai bilanci comunali, il Comune di Siena ha adottato una politica prudente, con mutui a tasso fisso e a lunga scadenza ed emissioni obbligazionarie a scadenza più breve (in genere 10 anni) nelle quali vi è un importante coinvolgimento della Fondazione per l'ammortamento di una parte del debito.

Grazie a ciò, le difficoltà legate all'indebitamento sono rimaste moderate in questi anni; la sostenibilità del debito è riconosciuta da due primarie agenzie di rating (Moody's e Fitch).

Entrando nel merito degli effetti sul territorio, dal punto di vista della spesa corrente il Comune ha reagito alle minori entrate dismettendo alcuni servizi e rami di attività secondari (quali, ad esempio, la gestione diretta del Centro alimentare comunale) ma non ha, viceversa, inteso incidere sui servizi essenziali per la collettività, come la gestione degli asili nido comunali, l'assistenza domiciliare agli anziani, l'assistenza alle famiglie e le sovvenzioni per il pagamento dell'affitto alle famiglie in difficoltà.

#### *Gli effetti di carattere finanziario dell'abolizione dell'Ici e della crisi economica.*

Le difficoltà legate all'abolizione dell'Ici sulla prima casa sono riconducibili principalmente alla incertezza dei trasferimenti da parte del Governo. Il primo anno c'è stata una mancanza di gettito di alcune centinaia di migliaia di euro, mentre negli anni successivi la somma certificata è stata integralmente trasferita dallo Stato, ma in forte ritardo rispetto ai tempi in cui veniva riscossa l'imposta, con conseguenti problemi di liquidità.

L'aspetto di maggiore preoccupazione per il futuro è legato al fatto che la certificazione della somma è stata calcolata e congelata al 2007, e non tiene conto degli incrementi di gettito derivanti da nuove costruzioni e ristrutturazioni e dalla messa a regime del recupero dell'evasione fiscale.

Il Comune, quindi, incasserà dallo Stato sempre la stessa somma (6 milioni di euro circa) e non potrà

beneficiare degli incrementi di gettito che sarebbero venuti. Problema che sarà avvertito soprattutto nel medio e lungo termine.

Rileviamo anche una riduzione diffusa su molteplici voci di entrata, che risentono degli effetti della crisi economica e finanziaria, con conseguenti difficoltà di realizzazione di gettito sulle entrate tributarie, sui fitti, sui servizi e sulle concessioni edilizie. Queste ultime, che rappresentano un sostegno utile anche per la parte corrente del bilancio, sono scese da circa 4,3 milioni di euro (dato 2008) a poco oltre 3 milioni per il 2009.

Parte delle minori entrate sono state e saranno compensate da un progressivo contenimento dei costi per il personale, dovuto alla limitazione delle assunzioni rispetto ai pensionamenti e al blocco triennale sulle retribuzioni introdotto dal decreto Tremonti. Ciò consentirà – ma solo in parte – di riequilibrare i bilanci correnti, essendo questa la voce di spesa corrente più rigida (e spesso quella quantitativamente più importante).

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

Per dare maggiore dinamicità alle entrate nel tempo, nel 2007 il Comune di Siena ha modificato l'addizionale comunale all'Irpef, con l'aumento dell'aliquota ordinaria, l'introduzione di una fascia di esenzione e di un'aliquota intermedia, che danno progressività all'imposta, consentendo, al tempo stesso, di aumentare il gettito complessivo e di dare maggiore equità contributiva. Tale cambiamento ha aiutato nei primi anni il bilancio comunale, ma in questa fase congiunturale negativa, caratterizzata da una diminuzione dei redditi nominali, c'è il rischio di avere una riduzione delle entrate anche da questo strumento tributario.

Inoltre, anche in considerazione del fatto che dal 2008 vige il blocco delle aliquote sui tributi locali, l'Amministrazione è dovuta intervenire sulle tariffe dei servizi, spesso ferme da moltissimi anni, con aumenti di forte progressività, introducendo anche in questo caso fasce di esenzione per le famiglie meno abbienti e tariffe più elevate per quelle con un valore Isee più alto.

Un altro intervento è il contrasto all'evasione fiscale, attraverso il quale ogni anno il Comune riesce a incassare, per la sola Ici, oltre un milione di euro, con effetti positivi in termini di risorse disponibili e di equità sociale. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di prime case fittizie, ma anche di interventi sui fabbricati non residenziali, sui quali è possibile recuperare un gettito importante che ha il vantaggio di non incidere sui bilanci delle famiglie.

Davanti a questo fenomeno di discesa delle entrate legate alla fase congiunturale, il Comune sta deliberando dei piani di alienazione di patrimonio per alcuni milioni di euro. L'Amministrazione non vorrebbe intervenire in questa direzione per coprire la parte corrente, ma è opportuno sottolineare che Siena, grazie anche al citato supporto della Fondazione Monte dei Paschi, si colloca tra i Comuni italiani a elevata patrimonializzazione. Il Comune di Siena, infatti, per molto tempo ha realizzato investimenti fra i 30 e i 40 milioni di euro l'anno, per cui la vendita di alcuni immobili in fasi difficili – in una città in cui il mercato immobiliare ha registrato una flessione ben minore della media del Paese – è un intervento da considerare nei limiti della tollerabilità.

Naturalmente, la situazione generale induce il Comune a ridurre, ove possibile, i costi dei singoli centri di spesa, a evitare l'attivazione di nuovi servizi se non coperti da entrate a carattere stabile e sufficiente al loro finanziamento, a limitare fortemente le previsioni di nuovi investimenti.

Tuttavia, le rilevanti risorse investite nei diversi piani di manutenzione straordinaria della città fra il 2002 e il 2009 fanno sì che il Comune di Siena possa affrontare questa difficile fase di perdurante crisi economica con un patrimonio edilizio e stradale in condizioni ben migliori rispetto a molti altri territori, senza essere costretto a spese strutturali troppo ingenti in termini di manutenzione ordinaria o di gestione degli impianti.

*Strumenti che potranno essere messi in campo nel prossimo futuro.*

I Comuni attendono con fiducia un maggiore federalismo, che dia la possibilità di fruire di una maggiore compartecipazione al gettito tributario del proprio territorio. Riteniamo che Siena potrebbe trarne grandi benefici, sia per l'elevato patrimonio immobiliare, sia per la presenza di un reddito medio individuale superiore alla media regionale e nazionale.

Per quanto riguarda il prossimo futuro, è difficile individuare i possibili interventi dell'Amministrazione comunale in quanto siamo vicini alla scadenza del mandato amministrativo e spetterà alla nuova Amministrazione la scelta di dosare la leva delle entrate e delle spese. In ogni caso, sicuramente permarrà anche a Siena la necessità di contrarre ancora alcuni costi sui servizi per ridurre la spesa corrente.

I settori che rischiano di essere colpiti, come nella maggior parte del Paese, sono soprattutto quelli della cultura, dello sport e del tempo libero, mentre vengono coinvolti meno i servizi sociali e l'istruzione.

Dal lato delle entrate, auspicando che si sblocchi la possibilità di agire sulla leva tributaria nella direzione dell'equità e dell'autonomia locale, non possiamo che sperare in una più sensibile ripresa dell'economia e dei flussi turistici, che si traducono per il Comune in maggiori introiti provenienti dai musei, dai parcheggi, dalle sponsorizzazioni delle imprese, dalle imposte di pubblicità e pubbliche affissioni, dall'addizionale Irpef, *et cetera*.

*Effetti dell'abolizione dell'Ici sulla prima casa e degli altri interventi di politica fiscale sul rapporto tra i cittadini-elettori e l'Amministrazione comunale.*

L'attuale Amministrazione comunale ha sempre voluto coinvolgere le parti sociali nelle politiche di bilancio e ogni anno ha inteso siglare un documento di concertazione al quale hanno partecipato le organizzazioni sindacali, di categoria e datoriali più rappresentative. Questo denota un'elevata attenzione dell'Amministrazione ai problemi dei cittadini e al dialogo costante con le forze sociali presenti sul territorio.

Al di là di questa premessa, a nostro giudizio un re-ale federalismo fiscale è il sistema che presenta le maggiori opportunità, rendendo più responsabile l'Amministrazione verso i propri cittadini rispetto alle scelte fatte e al proprio operato.

*Ipotesi ottimale di raccolta, organizzazione e gestione della finanza comunale e problemi di autonomia finanziaria e decisionale.*

Sarà certamente opportuno dare agli Enti locali un'autonomia crescente sul piano delle entrate. Penso, infatti, che non ci sia una ricetta tributaria valida per tutti gli Enti, ma che sia opportuno costruire un quadro ampio, all'interno del quale l'Ente può realizzare la propria politica di bilancio. Penso sia giusto che l'Amministrazione comunale possa decidere di aumentare la pressione tributaria per offrire ulteriori servizi o, viceversa, ridurre le imposte in cambio di un sistema dei servizi più snello. Ritengo che la strada intrapresa verso una maggiore autonomia sia quella giusta, dando la possibilità ai Comuni di operare sia sul piano delle entrate sia su quello delle spese.

Inoltre, il sistema federalista assicura una maggiore corrispondenza tra chi sostiene il carico tributario e chi usufruisce dei servizi.

Per alcuni anni è stato possibile modulare le aliquote Ici e dell'addizionale Irpef, cosa che consentiva all'Amministrazione di avere margini di autonomia, mentre allo stato attuale, almeno in attesa del federalismo, tale livello di autonomia è diminuito e non abbiamo la possibilità di operare sulla leva fiscale, con effetti negativi in termini di possibilità di attuare una politica tributaria aderente alle istanze del territorio.

A nostro avviso, sarebbe opportuno poter avere una maggiore autonomia decisionale sulla politica fiscale all'interno del Comune e una più alta compartecipazione al gettito incassato dallo Stato e proveniente dal territorio.

*Valutazione dei progetti di riforma della finanza comunale in essere.*

Allo stato attuale il quadro politico nazionale è abbastanza instabile e non consente di capire bene cosa avverrà nel prossimo futuro. Il Governo ha avviato numerose riforme, altre le ha solo annunciate, ma non se ne conoscono ancora gli sviluppi concreti. Per ora sembra trattarsi di un federalismo di principi e di parole, ma nei fatti c'è ancora poca chiarezza.

La prospettiva federalista è quella più apprezzata anche dalla nostra Amministrazione, seppure in un sistema che tenga conto di meccanismi di riequilibrio per sostenere i Comuni con minori disponibilità.

I due provvedimenti che ci preoccupano maggiormente sono il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, e il disegno di legge del 3 agosto sul federalismo.

Per quello che riguarda il primo (cosiddetta «manovra Tremonti»), le prospettive per il 2011-2012 sono molto serie, in quanto è previsto un forte irrigidimento del Patto di stabilità e, soprattutto, un importante taglio dei trasferimenti statali, stimato intorno ai 4,7 milioni di euro per il 2011 e ai 6 milioni a partire dal 2012: sono somme esagerate per un Comune con un bilancio di 90-95 milioni di euro. Peraltro, il dato definitivo non è ancora noto.

Il disegno di legge sul federalismo fiscale non supplisce, a nostro giudizio, al taglio del decreto 78: prevede, infatti, un meccanismo di progressiva autonomia degli Enti, con attribuzione delle imposte sugli immobili, della nuova Imu (Imposta mobiliare unica), della cedolare sugli affitti, a fronte delle quali, però, sono previsti ulteriori tagli ai trasferimenti, per cui le prospettive finanziarie dei Comuni per il prossimo

biennio restano abbastanza preoccupanti.

### ***I dati di bilancio***

Il Comune di Siena presenta la quota Ici più alta del campione, circa il 60% delle entrate tributarie, contro un valore medio del 42%. A livello pro-capite l'Ici è passata da 347 euro nel 2005 a 256 nel 2008. Riduzioni si sono registrate anche per l'addizionale Irpef (da 34 a 12), la compartecipazione Irpef (da 147 a 125) e, infine, per la Tarsu (da 9 a 1). Nel complesso, quindi, la pressione tributaria si è ridotta di circa 150 euro pro-capite, allineandosi al valore medio del campione, pari a 443 euro nel 2008.

La seconda voce, in termini di quota percentuale sul totale entrate tributarie, è rappresentata dalla compartecipazione Irpef, pari a 25,7% nel 2005 e a 29,1% nel 2008. Rispetto alla media del campione, emerge una differenza di oltre 22 punti percentuali in più nel 2008.

Minore impatto hanno le addizionali Irpef (da 6 a 2,7%) e la Tarsu (da 1,6 a 0,2%).

Sul lato della spesa corrente, le quote maggiori sono riservate all'amministrazione, alla cultura e al sociale, ma dal 2005 al 2008 a crescere sono il sociale (da 15,4 a 17,4%) e soprattutto la cultura, passata da 9,5% a 15%, che è quasi cinque volte la spesa del campione (3,3). Uno scarto di questa misura richiama quanto detto nell'intervista sul ruolo della Fondazione Mps.

Sul lato della spesa in conto capitale, le funzioni dove il Comune investe di più sono amministrazione (25,6% nel 2008), territorio e ambiente (36,5%) e viabilità e trasporti (16,7%). Rispetto al campione, Siena spende meno della metà per viabilità e trasporti e, specularmente, il doppio per territorio e ambiente.

L'autonomia impositiva è scesa, tra il 2005 e il 2008, da 0,36 a 0,25%, al di sotto anche del campione (0,32%), così come è sceso il grado di copertura tributaria della spesa corrente, passato da 0,37 a 0,28%, e, meno sensibilmente, il grado di finanziamento della spesa corrente mediante entrate proprie (da 0,94 a 0,87%).

Infine, la percentuale di spesa corrente destinata a coprire i costi del personale risulta aumentata tra il 2005 e il 2008 (da 34,9 a 36,6%), superando di circa 2 punti percentuali il valore medio del campione.

Nel 2009 il valore pro-capite delle entrate totali risulta pari a 2.511 euro, 161 euro in meno rispetto al 2008: tale differenza è dovuta per lo più alle minori entrate derivanti da accensione di prestiti (Titolo V) e da servizi per conto terzi (Titolo VI), e in minima parte da minori entrate da trasferimenti correnti (Titolo II).

Dal lato della spesa, nel 2009 diminuisce di poco la spesa corrente (18 euro in meno a livello pro-capite) e più marcatamente quella in conto capitale (51 euro pro-capite rispetto al 2008).

L'autonomia impositiva passa dal 25 al 22,3%, mentre la pressione tributaria aumenta di 197 euro pro-capite.

### ***Il programma elettorale***

Non è stato possibile reperire il programma elettorale della coalizione di centrosinistra che ha vinto le elezioni a Siena nel 2006 né su internet né tramite richieste inviate per e-mail. Stesso esito negativo per le linee programmatiche.