

**ROMA**

GESTIONE COMMISSARIALE



Comune di Roma

**POLITICHE DI BILANCIO  
E SVILUPPO  
A SEGUITO DEL PIANO DI RIENTRO**

Roma, 30 settembre 2008

1	Premessa.....	3
2	L'equilibrio del bilancio come condizione di base per lo sviluppo.....	5
2.1	Contenimento della spesa .....	5
2.1.1	Spesa per beni e servizi.....	6
2.1.2	Piano di razionalizzazione e riassetto del sistema delle partecipate del Comune di Roma.....	6
2.1.3	Politiche delle risorse umane ed efficienza della Pubblica Amministrazione.....	7
2.1.4	Oneri per il servizio del debito.....	8
3	La politica delle entrate e la lotta all'evasione .....	10
4	Documento di Programmazione Finanziaria pluriennale .....	12

## 1 Premessa

Il Piano di rientro<sup>1</sup> consentirà al Comune di Roma di ritrovare una efficiente gestione ordinaria e contestualmente di creare le condizioni di sostenibilità e di sviluppo in un quadro di finanza continuativamente stabile.

Questo obiettivo - anche in considerazione degli impegni già presenti e non inclusi nel Piano di rientro che vincolano la gestione ordinaria (come ad es. le linee di credito) - richiederà interventi incisivi sia dal lato delle spese che dal lato delle entrate, nonché una coerente, selettiva e certa politica degli investimenti.

Le note difficoltà della finanza pubblica, rese più severe da una congiuntura economica non brillante, e alcuni aspetti di fragilità del bilancio del nostro Comune impongono una iniziativa forte e decisa che superi la tentazione di atteggiamenti conservativi. Una gestione della finanza comunale attenta solo ad obiettivi di breve e concentrata sul mero risultato del "risanamento" riconsegnerebbe forse bilanci meno critici di quello del 2008, ma non toccherebbe le ragioni strutturali che generano i disequilibri di oggi e ci troveremmo a vivere in una Città priva di spinta. Per Roma è un'opportunità storica: liberarsi del peso di un debito accumulatosi in decenni.

Siamo invece convinti, dopo i primi mesi di esercizio amministrativo, che sia possibile "risanare innovando". Ciò significa che sappiamo che dobbiamo avere un atteggiamento attento e severo verso la gestione finanziaria, ma anche che la politica dei tagli, utile e in qualche caso indispensabile, ha effetti solo congiunturali se non è accompagnata da una ristrutturazione della spesa che la coniughi con obiettivi e progetti selettivi e con soluzioni tecnologiche ed organizzative nuove, adeguate al nuovo quadro.

Se vogliamo iniziare a pensare ad un rilancio dello sviluppo di Roma, è necessario innanzitutto premettere che senza una stagione di riforme, che deve immediatamente muovere i suoi primi passi, la Città è destinata, presto o tardi, a ricadere nella sua cronica condizione di affanno contabile. Roma, perciò, deve cambiare rapidamente il suo modello amministrativo, la sua mentalità, lo stile della *governance*, la struttura e la politica fiscale, l'assetto istituzionale ed il rapporto con il Governo nazionale.

Il nostro è perciò un esercizio ispirato ad una forte logica di progetto e ad una reale volontà di trasformazione. La nostra azione si sviluppa perciò su due piani:

- **il piano della ristrutturazione economico-finanziaria**, che punta a definire un quadro di certezze rispetto alla disponibilità di risorse. Le due componenti di maggiore rilievo sono il Piano di rientro del debito, che da una risposta strutturale

---

<sup>1</sup> Previsto dall'articolo 78 del Decreto legge n. 112/2008 attraverso la separazione dei bilanci e l'assunzione delle passività derivanti dalla gestione economico-finanziaria antecedente al 28 aprile 2008.

all'eredità delle passate gestioni, ed il nuovo statuto di Roma capitale, che è parte del disegno del Governo sul federalismo e che creerà condizioni nuove di gestione economico-finanziaria,

- **il piano della nuova progettazione**, che pone le basi del nuovo quadro di sviluppo della città. Qui è intenzione dell'Amministrazione di procedere coniugando in modo stretto obiettivi, modelli e processi organizzativi, scelte tecnologiche, qualità delle risorse professionali e delle assegnazioni di responsabilità: l'innovazione non è infatti un'azione puntuale ed isolata su una di queste componenti, ma un'azione integrata e pervasiva che le interessa tutte. Perciò, non vogliamo procedere per pura ~~semma di progetti, ancorché singolarmente di qualità, ma intendiamo organizzare~~ la nostra azione per missioni, che si sostanziano in pochi obiettivi qualificanti sostenuti da progetti specifici tra loro coordinati.

Il governo della città è una responsabilità che gli amministratori condividono con gli altri livelli amministrativi, a partire dalle autonomie funzionali (la Camera di Commercio e le Università), per risalire alla Provincia, alla Regione, allo Stato, alla Comunità Europea. La progettazione e la gestione del nostro percorso di sviluppo andrà condotta in stretta connessione con gli altri livelli amministrativi, come accade nelle migliori esperienze europee. In termini di metodo, verrà perciò adottato sistematicamente il principio della *governance* multilivello ispirata a logiche rigorose di sussidiarietà.

Parte attiva andrà riconosciuta alle organizzazioni dei cittadini che sappiano esprimere capacità progettuale di qualità, competenza di gestione, capacità di responsabilità, ed alle organizzazioni del privato che sapranno portare soluzioni innovative sotto il profilo dell'ideazione, della capacità gestionale, dell'efficienza nella gestione dei costi.

Il nuovo bilancio ordinario del Comune è l'occasione per rilanciare su basi strutturalmente solide le politiche per l'offerta dei servizi essenziali (sociale, scuola, ecc.) e per lo sviluppo della città. Solo con un bilancio "in ordine" possiamo progettare i grandi investimenti infrastrutturali di cui la Capitale ha bisogno.

## 2 L'equilibrio del bilancio come condizione di base per lo sviluppo

L'obiettivo delle politiche di bilancio deve consentire il superamento dello squilibrio strutturale, in termini di cassa e di competenza, del bilancio corrente (annuale e pluriennale), come evidenziato dalla ricognizione economico-finanziaria in attuazione dell'articolo 78 del decreto legge 112/08.

L'Amministrazione imposterà l'architettura del bilancio corrente in modo da garantire al Comune di Roma un equilibrio di gestione duraturo, anche per evitare che, in futuro, si ripropongano le gravi criticità emerse dalle precedenti gestioni. Tale obiettivo è una esigenza e, allo stesso tempo, condizione per avviare stabilmente un serio e credibile piano di sviluppo.

Per raggiungere questo obiettivo irrinunciabile il Piano di rientro non è sufficiente. Parallelamente alla sua gestione, dovranno essere avviate iniziative strutturali relative a:

- pianificazione, al fine di garantire un processo decisionale che porti a scelte selettive coerenti con gli obiettivi politici e, perciò, in grado di ridurre gli effetti di scelte dispersive e a basso impatto,
- organizzazione (modelli di *governance*, assetti organizzativi, risorse professionali, architettura dei processi, soluzioni tecnologiche) al fine di sviluppare un motore gestionale capace di sostenere un'azione amministrativa efficace, efficiente e, nel caso delle aziende partecipate, imprenditoriale,
- gestione (sistemi di controllo, canali e forme di finanziamento) al fine di massimizzare l'efficacia delle politiche di spesa, di ottimizzare i flussi delle entrate (aggregando con decisione i fenomeni di evasione ed elusione), di qualificare le politiche e gli strumenti di finanziamento.

E' evidente che, senza interventi strutturali sui grandi aggregati di entrata e di spesa, la situazione di squilibrio dei conti potrebbe riproporsi in tempi brevi, addirittura prima della definitiva attuazione del piano di rientro. E' prioritario pertanto garantire alla gestione condizioni di stabilità, un quadro di finanza in equilibrio permanente e quindi preconfigurando, rispetto al passato, certezza di ricavi e costi.

### 2.1 Contenimento della spesa

L'analisi del bilancio sul fronte delle spese permette di individuare tre macro-aggregati che, racchiudendo impegni divenuti giuridicamente "obbligatori", irrigidiscono il bilancio e perpetuano una situazione di squilibrio, poiché le spese non risultano

coperte da entrate reali e certe: spese per beni e servizi, spese per il personale, oneri per il servizio del debito. Dalla loro razionalizzazione dovranno derivare economie tali da garantire la sostenibilità complessiva del bilancio comunale.

### **2.1.1 Spesa per beni e servizi**

Per quanto riguarda la spesa per beni e servizi, l'impegno previsto per il 2009, a politiche invariate e considerando le "obbligazioni" in essere, è pari a 1 miliardo e 980 milioni di Euro. Qui sono possibili e verranno effettuati interventi sostanziali di contenimento operando attraverso interventi strutturali:

- operatività di una centrale acquisti comunale, con lo scopo di porre fine alla parcellizzazione delle attività di approvvigionamento e di generare consistenti economie di scala,
- revisione dei rapporti contrattuali e degli altri obblighi giuridici, procedendo alla loro ricontrattazione ed al taglio di quelli non funzionali alle finalità istituzionali dell'Ente e delle società controllate,
- riduzione dei fitti passivi per beni strumentali per gli uffici comunali, mediante la realizzazione della nuova sede del Comune di Roma (Campidoglio 2) e la razionalizzazione degli immobili già destinati ad analoghe funzioni;
- realizzazione di un nuovo sistema informativo, unico ed integrato, del Comune che consentirà non solo di ottimizzare una voce di spesa consistente, ma soprattutto di attuare una attività di controllo efficace sui processi di impegno e di spesa,
- ottimizzazione/contenimento della spesa a seguito di una ampia azione di riassetto della vasta galassia societaria facente capo al Comune di Roma, in particolare rivedendo in modo severo gli strumenti dell'*in house*.

### **2.1.2 Piano di razionalizzazione e riassetto del sistema delle partecipate del Comune di Roma**

La razionalizzazione della spesa per beni e servizi impone, altresì, un rapido riassetto della vasta galassia societaria facente capo al Comune di Roma, con esclusione delle società quotate nei mercati regolamentati, delle Istituzioni e, al momento, delle Fondazioni.

E' per questo che l'Amministrazione ha deciso di realizzare un complesso piano di razionalizzazione e riassetto del sistema delle partecipate del Comune di Roma, anche alla luce delle innovazioni normative introdotte dall'art. 3, commi 27 e ss., della legge n. 244/2007, e dall'art. 23 bis del D.L. n. 112/2008. Il suddetto piano di razionalizzazione si muoverà avendo come finalità:

- a) l'aumento dell'efficacia nell'erogazione dei servizi per i cittadini;
- b) l'innalzamento del grado di autofinanziamento dei servizi e il potenziamento della capacità competitiva delle imprese in grado di generale valore, attraverso:
  - una drastica riduzione della presenza del Comune in alcuni settori economici mediante dismissioni/cessioni di partecipazioni in società che erogano servizi strumentali, eliminando il perverso meccanismo del proliferare delle società "in house";
  - l'accorpamento e le razionalizzazioni per segmenti omogenei, con conseguente riduzione del numero di Società di primo e di secondo livello;
  - il riassetto delle Società che erogano servizi pubblici essenziali finalizzato all'aumento dell'efficacia nell'erogazione dei servizi per i cittadini e alla razionalizzazione dei costi, anche grazie al conseguimento di economie di scala (accentramento acquisti, sistemi informatici, tesoreria, ecc);
  - il potenziamento del controllo del sistema delle partecipate in un'ottica di Gruppo, rafforzando gli strumenti di indirizzo e controllo ex ante, la revisione dei contratti di servizio/affidamento e definizione/applicazione di meccanismi incentivanti le performance economico-finanziarie e qualitative.

Gli effetti derivanti dall'attuazione di tale complesso piano di razionalizzazione possono così di seguito sintetizzarsi:

- contrazione dei costi tramite la drastica riduzione del numero delle società e degli organi societari;
- risparmi derivanti dal processo di riassetto e dagli interventi di razionalizzazione dei costi e dell'erogazione dei servizi;
- entrate conseguenti alla dismissione delle società non strettamente inerenti i servizi pubblici locali e non più strategiche.

### **2.1.3 Politiche delle risorse umane ed efficienza della Pubblica Amministrazione**

Sul versante delle risorse umane, che rappresentano il secondo grande aggregato di spesa (spesa prevista per il 2009: circa 1 miliardo e 250 milioni di Euro, a politiche

invariate), è fondamentale l'intesa con le Organizzazioni Sindacali per reimprontare la politica delle risorse umane. Dovrà essere avviata, in coerenza con le norme dei contratti collettivi nazionali, una politica di incentivazione connessa a più moderne forme di produttività. Tale attività appare non più differibile alla luce delle innovazioni introdotte dall'art. 67 del D.L. 112/2008 che, nei commi da 8 a 12, richiede alle Amministrazioni la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità delle prestazioni individuali, prevedendo altresì che su tali criteri, oltre che sul rispetto dei limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in materia in sede di contrattazione collettiva nazionale, si esercitino i poteri di vigilanza da parte della Corte dei Conti.

L'Amministrazione è già stata obbligata dalla situazione di crisi finanziaria a sospendere l'ambizioso piano di assunzioni ipotizzato nell'esercizio precedente. Sarà pertanto obbligatorio procedere ad un'attuazione più graduale, che faccia leva sui risparmi conseguiti, e sia, in ogni caso, rispettosa dei vincoli di bilancio.

La valorizzazione delle risorse umane richiede un indifferibile riassetto complessivo della macrostruttura comunale quale condizione per il recupero della produttività e del miglioramento dei servizi resi ai cittadini. E' necessario avviare un percorso per far sì che Pubblica Amministrazione non sia un freno per lo sviluppo. "Una città ben amministrata" deve puntare ad allineare l'assetto gestionale (strumenti, processi, organizzazione) alle migliori esperienze presenti nelle grandi imprese e ad allineare i parametri di efficacia dei servizi ai migliori livelli internazionali. Si può e si deve dimostrare che la Pubblica Amministrazione è un partner per lo sviluppo e per i propri cittadini. Tale riassetto, che coinvolgerà le Organizzazioni Sindacali, si baserà sui seguenti orientamenti:

- il superamento di frammentazioni e sovrapposizioni;
- il contenimento dei costi;
- l'ottimizzazione della gestione delle risorse;
- l'integrazione e il coordinamento delle funzioni;
- processi formativi delle risorse.

#### **2.1.4 Oneri per il servizio del debito**

Il terzo grande aggregato di spesa, il quale ha prodotto nel corso degli anni oneri difficilmente sostenibili dal bilancio comunale, anche a seguito delle numerose e complesse operazioni di ristrutturazione finanziaria intraprese dalla passata



Amministrazione, è costituito dalle spese per ammortamento dell'attuale debito a lungo termine (**spesa prevista per il 2009: 620 milioni di Euro**).

La ristrutturazione del *bond* trentennale effettuata nel dicembre del 2007 ha consentito di chiudere il bilancio di previsione dell'anno 2008, grazie ad un consistente e **temporaneo** abbassamento degli oneri di ammortamento del debito, ma ha scaricato tali oneri nei bilanci futuri. Tale meccanismo ha creato pesanti difficoltà per quanto riguarda l'impostazione dei bilanci previsionali sin da quello del 2009: infatti, in tale annualità gli oneri di ammortamento **aumentano il loro peso** sul bilancio di circa 200 milioni di Euro rispetto al 2008.

Non a caso l'art. 78 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, al fine di garantire le condizioni strutturali di equilibrio, prevede l'inserimento degli oneri di ammortamento all'interno del Piano di rientro, con una chiara finalità di liberare il bilancio corrente da tale oneroso fardello.

Significative risorse possono derivare dalle attività di razionalizzazione del patrimonio immobiliare di cui dispone il Comune di Roma. L'attività di ricognizione e valorizzazione dello stesso è oggi resa più agevole dall'art. 58 del già citato D.L. 112/2008, che semplifica le procedure per il passaggio dei beni nel patrimonio disponibile, propedeutico alle attività di valorizzazione e/o dismissione cui si provvederà nei confronti di quei cespiti non più coerenti con le finalità istituzionali ovvero tali da generare costi anziché ricavi.

### 3 La politica delle entrate e la lotta all'evasione

L'azione dell'Amministrazione dovrà essere imperniata al recupero effettivo del gettito delle entrate attraverso la tempestiva riscossione dei tributi e la lotta all'evasione.

I dati di bilancio (in particolare quelli relativi ai residui attivi) evidenziano una marcata difficoltà di riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie correnti, fenomeno questo che porta ad un grave e persistente *deficit* di cassa; inoltre è emersa una inefficace politica di recupero, da parte dell'Amministrazione, dei crediti maturati negli anni precedenti.

Il recupero dell'evasione e dei crediti resta un elemento centrale dell'azione da svolgere, sia in termini quantitativi sia quale forma di rispetto nei confronti di tutti i cittadini.

Si dovrà pertanto mettere in atto una profonda ridefinizione organizzativa nonché una revisione dei regolamenti e delle procedure finalizzate a rendere efficaci ed efficienti le politiche relative alle entrate comunali.

Da tale attività dovranno innanzitutto derivare le risorse necessarie per far fronte con tempestività agli impegni dell'Ente (debiti verso i fornitori), senza essere costretti a ricorrere all'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria, come invece è regolarmente avvenuto negli ultimi anni.

Un' incisiva attività di contrasto dell'evasione/elusione fiscale e di recupero dei crediti permetterà al contempo di recuperare base imponibile e flussi di cassa positivi, in maniera da incrementare le entrate senza inasprire la pressione fiscale.

In tal senso vanno lette le iniziative volte al potenziamento delle strutture comunali a ciò deputate. La gestione delle entrate è uno dei punti più importanti delle politiche programmatiche dell'amministrazione. La chiave di volta è la riunificazione di tutti i procedimenti relativi alle entrate, non solo quelle tributarie ed extratributarie, ma anche quelle patrimoniali, presso il Dipartimento II che, attraverso Roma Entrate, deve essere il responsabile di tutte le entrate comunali e attuare un piano di recupero dell'evasione/elusione ICI, crediti, CIP e TARI con particolare riferimento, per quest'ultima, all'utenza non domestica. Occorre inoltre definire, congiuntamente con AMA, le procedure di emissione degli eventuali atti di accertamento e di riscossione coattiva.

Si è già intrapresa una collaborazione, anche in ossequio alla recente normativa, con gli organismi statali di accertamento per potenziare, reciprocamente, l'attività di recupero del gettito attraverso la lotta all'evasione ed all'elusione.

E' da evidenziare, comunque, la necessità di riconfigurare alcune imposte al fine di incidere su specifiche situazioni di privilegio (es. aumento ICI sulle seconde e terze

case, in particolare per quelle non affittate). Per COSAP e CIP occorrerà inoltre valutare l'opportunità di introdurre un sistema tariffario differenziato per zone territoriali.

Più in generale, l'Amministrazione conta di ricavare nuove entrate attraverso la revisione delle banche dati dei contribuenti, ormai obsolete, nonché dalla revisione del regolamento relativo a pubblicità ed affissioni. Basti solo pensare che tale tributo genera ricavi di molto inferiori (circa 1/3) rispetto a quelli del Comune di Milano. Su questo fronte va varato un progetto innovativo in linea con quello ormai introdotto nelle grandi capitali europee, valorizzando "l'asset pubblicitario" come elemento di servizio e decoro, non di degrado. Vanno definiti piani e strumenti in linea con le più avanzate tecniche di *advertising* urbano, già sperimentati e applicati a livello europeo.

Infine per quanto riguarda l'ottimizzazione delle entrate pubbliche si dovrà procedere al completamento dell'iter amministrativo connesso al "Condono Edilizio" che porterà alla effettiva percezione delle somme "una tantum" (oneri concessori, ecc.) e "continuative" (definizione della base imponibile ICI e TARI).

#### **4 Documento di Programmazione Finanziaria pluriennale ed altri strumenti di programmazione**

Nella definizione del progetto di sviluppo da proporre per Roma Capitale, la Giunta Comunale, dopo l'odierna presentazione del Piano di rientro, propone la Consiglio la seguente procedura:

- a) apertura del confronto con il Governo per l'approvazione Piano di rientro e l'attuazione dell'articolo 114, comma 3 della Costituzione relativo all'ordinamento di Roma Capitale;
- b) elaborazione degli strumenti di programmazione settoriale e confronto con le parti sociali;
- c) presentazione entro il 20 ottobre della bozza di Documento di Programmazione Finanziaria pluriennale al tavolo di concertazione per Roma;
- d) presentazione entro il 30 ottobre al Consiglio Comunale del Documento di Programmazione Finanziaria pluriennale e dell'assestamento di bilancio 2008;
- e) approvazione del Bilancio 2009-2011 entro i termini previsti dalla normativa vigente;
- f) termine dei lavori della Commissione per il futuro di Roma Capitale entro la fine di marzo 2009 e presentazione del Piano Strategico di Sviluppo contestualmente a Documento di Programmazione Finanziaria pluriennale 2010 2012 entro la fine di settembre.