

Sbilanciamoci!

Idee per Napoli

Rapporto, 13 febbraio 2012

1 Sintesi

- Sbilanciamoci presenta una serie di linee direttrici e di proposte per il Comune di Napoli, nell'ottica del mantenimento del rigore di bilancio, ma anche del cercare di un "fare diverso" che valorizzi l'interscambio col territorio e il coinvolgimento della società.
- La situazione generale si presenta critica.
 - Le manovre di bilancio eredità del governo Berlusconi chiamano i comuni ad uno sforzo eccezionale di austerità proprio laddove la crisi economica moltiplica le richieste.
 - L'attuazione del federalismo modifica i rapporti fra autorità locale e centrale, ma il passaggio non è stato neutrale, avendone il governo approfittato con l'azzeramento preventivo di una serie di stanziamenti, come quelli dei Fondi sociali nazionali (escluso il solo Fondo infanzia e adolescenza).
 - Il primo intervento del governo Monti, contenuto nel decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito con la L. 214/2011, accentua ulteriormente la pressione sui cittadini e sui bilanci comunali.
 - I cittadini vedranno appesantirsi il carico fiscale (addizionale regionale, accise, IVA, nuova ICI-IMU, anche sulla prima casa) e ridursi ulteriormente le prestazioni pensionistiche e sociali. I sacrifici richiesti sono pesantissimi, iniqui e si riveleranno, purtroppo, per come sono stati congegnati, recessivi e dolorosamente inutili ad uscire dalla crisi. Una diversa distribuzione degli oneri e una diversa filosofia degli interventi sarebbe stata possibile e Sbilanciamoci è impegnata quotidianamente a dimostrarlo.
 - I comuni subiranno con la manovra Monti un altro duro colpo.
 - L'anticipata istituzione dell'IMU prevista dall'articolo 13 non andrà infatti a loro favore, ma le maggiori entrate fiscali che permetterà rispetto all'ICI verranno interamente destinate al bilancio centrale, in parte direttamente, in parte mediante una equivalente riduzione dei fondi sperimentale di riequilibrio e perequativo.
 - La separata ed aggiuntiva riduzione dei fondi sperimentale di riequilibrio e perequativo, per 1450 milioni nel 2012, prevista dall'articolo 28 comma 7 del decreto legge si sommerà ai tagli già previsti dalle precedenti manovre, rendendo la situazione drammatica.

- La flessibilità permessa ai comuni nella variazione delle aliquote IMU di fatto non permetterà loro molto altro che di compensare il taglio di cui sopra, portando le aliquote quasi al massimo consentito, con conseguente, ulteriore aggravio, su cittadini e famiglie.
 - Il Comune di Napoli sarà toccato profondamente dalla manovra. I cittadini verseranno ulteriori 50-80 milioni di ICI-IMU che, come detto, andranno ad esclusivo beneficio del bilancio statale, mentre la riduzione aggiuntiva dei trasferimenti perequativi farà venire meno risorse per altri 50 milioni. Tale riduzione potrà essere compensata incrementando l'aliquota sulle seconde abitazioni dello 0,3 per mille (il massimo consentito), con un introito aggiuntivo di 55 milioni. Ciò, tuttavia, aggraverà il peso della manovra sui bilanci delle famiglie: per una famiglia di 4 persone l'onere aggiuntivo medio rischia di essere nell'ordine di almeno 400 euro annui, per metà destinati al bilancio statale e per metà a compensare gli ultimi tagli al bilancio comunale.
- In tale contesto, non è di fatto possibile per un comune continuare a svolgere il proprio ruolo senza sostanziali aggiustamenti:
- è indispensabile operare per compensare con nuove entrate almeno parte dei tagli ai trasferimenti;
 - è indispensabile contenere la spesa anche con scelte dolorose;
 - sono indispensabili un sostanziale aumento dell'efficienza della macchina e politiche patrimoniali, anche volte alla valorizzazione del patrimonio, che permettano di contenere le ricadute negative sulla cittadinanza della crisi economica e fiscale.
- D'altra parte, di fronte al concreto rischio di una bancarotta sociale, con l'abbandono al proprio destino dei cittadini, tanto di coloro che usufruiscono dei normali servizi comunali, quanto dei più bisognosi, è necessario perseguire un modo nuovo di fare amministrazione:
- è indispensabile valorizzare proposte di marginale impatto economico ma che possono avere rilevanti effetti sulla società e sull'economia;
 - è indispensabile, mobilitare, assecondare e organizzare quel capitale sociale che costituisce una ricchezza oggi spesso dispersa e depauperata.
- Le ipotesi di intervento che Sbilanciamoci presenta per il Comune di Napoli non possono che tener conto del drammatico quadro sopra descritto. D'altra parte esse costituiscono non un approdo definitivo, ma l'inizio di un percorso. Sono idee e linee direttrici che andranno approfondite nella praticabilità – al di là di quanto già fatto – e nel confronto con la cittadinanza e i suoi rappresentanti. Un primo confronto si è svolto a Napoli l'1 febbraio 2012, alla presenza, fra gli altri, del sindaco della città Luigi De Magistris, dell'assessore al bilancio Riccardo Realfonzo, dell'assessore alle Politiche sociali Sergio D'Angelo, dell'assessore alla mobilità Anna Donati.
- La filosofia della manovra, illustrata nella tabella seguente e coerente con la linea di equilibrio finanziario che da sempre ha caratterizzato le proposte di Sbilanciamoci, è di compensare con maggiori entrate il totale dei tagli 2012 sul bilancio comunale rispetto al 2011, per un totale di 145 milioni. Solo il 65% delle nuove entrate dovrà tuttavia derivare dal ricorso alla fiscalità locale (addizionali IRPEF e IMU), mentre il rimanente 35% dovrà derivare in parte dal recupero dell'evasione e dalle dismissioni e, per la maggior parte, da un sostanziale aumento della capacità di riscossione del comune, particolarmente bassa. Un aumento dei controlli ISEE dovrà essere finalizzato all'allocazione dei servizi sociali a

coloro che effettivamente ne hanno diritto. Quanto alle spese, si assume un'opera di razionalizzazione che porterà a risparmi (pur contenuti nel primo anno in 10 milioni di euro) che dovranno essere interamente destinati a programmi di spesa "alternativi", capaci di mobilitare le risorse della città e di rappresentare un modello diverso di fare città. I risparmi, pur, come detto, contenuti nel primo anno, dovrebbero essere propedeutici ad un'opera di razionalizzazione ed efficientazione della macchina comunale in grado di permettere risparmi ben più sostanziali negli anni successivi. La stessa cosa vale per le eventuali dismissioni, che pure richiedono tempo per essere realizzate alle condizioni ottimali per la città.

- E' evidente che il significativo aumento delle imposte locali ventilato ha un costo sociale rilevante. Lo specifico mix qui proposto, aumento di addizionali IRPEF e IMU, si concentra su due sole misure, laddove un più ampio ventaglio di misure potrebbe essere ipotizzato, per rendere evidente che, in ogni caso, in un contesto di drammatica riduzione delle risorse a disposizione, i comuni non potranno che aumentare il prelievo. Di fatto, l'autorità centrale ha creato condizioni nelle quali si è presa solo parte della responsabilità dei tagli, ed ha costretto gli enti locali a prendersi la responsabilità di altre misure restrittive a carico di individui e famiglie misure delle quali non saranno comunque i bilanci comunali a beneficiare.
- Nello specifico, le ipotesi di intervento ventilate sono le seguenti.
 - **Entrate** (*maggiori entrate per complessivi 145 milioni a compensazione delle minori risorse che affluiranno nel 2012 sul bilancio comunale*).
 - ISEE e iniziative di contrasto all'evasione fiscale (*maggiori entrate per 10 milioni*):
 - attivazione, in tandem con altre grandi città, di accordi con l'Agenzia delle entrate per la verifica della parte patrimoniale dell'ISEE, ora possibile secondo modalità relativamente più semplici che in passato;
 - dotazione della costituenda *task force* comunale sull'evasione di una adeguata capacità tecnica (economico-statistica) che la metta in grado di utilizzare a pieno le basi dati disponibili.
 - Forte intervento di miglioramento dell'efficienza della riscossione e del trattamento del contenzioso (*recupero entrate per 32 milioni, con possibile riduzione dei fondi in bilancio per la svalutazione crediti*).
 - Addizionale comunale IRPEF. Utilizzo dei margini di manovra concessi dalla normativa per compensare i tagli ai Comuni portando l'aliquota di addizionale comunale allo 0,8% (*maggiori entrate per 28 milioni*).
 - Addizionale IMU. Utilizzo dei margini di manovra concessi dalla normativa per compensare i tagli ai Comuni portando l'aliquota sulla prima casa al 5 per mille (+0,1 sull'aliquota base, rispetto al +0,2 massimo concesso) e l'aliquota sulle altre al 10,6 per mille (+0,3 rispetto all'aliquota base, il massimo consentito) (*maggiori entrate per 65 milioni*).
 - **Spese** (*risultato atteso nel primo anno 10 milioni di minori spese, in crescita negli anni successivi*).
 - Procedere ad immediato, sistematico riesame di ogni singolo atto di spesa comunale, con valutazione, anche indipendente, dell'opportunità della spesa,

della congruità dei prezzi e della trasparenza dei processi di acquisizione (*spending review*).

- Utilizzo sistematico dei confronti della spesa con quella degli altri comuni mediante l'utilizzo di tutte le banche dati disponibili (Siope, spesa sociale dei comuni,...) ai fini dell'identificazione di possibili settori di razionalizzazione e risparmio.
 - Abbattimento delle spese per l'acquisto di software mediante la sistematica acquisizione di software liberi.
 - Sistematico monitoraggio delle attività di global service nella gestione del patrimonio e, in prospettiva, ritorno alla gestione delle singole attività con contratti separati.
- **Patrimonio** (*maggiori entrate per complessivi 10 milioni nel 2012 – in crescita negli anni seguenti – a compensazione delle minori risorse che affluiranno nel 2012 sul bilancio comunale*).
- Puntuale ricostruzione delle proprietà pubbliche.
 - Dismissione patrimoniale non strategiche.
- **Piccole proposte concrete per un fare diverso** (*maggiori spese per complessivi 10 milioni, a segnalare che anche in ristrettezze economico è indispensabile avviare un diverso modo di fare città*):
- attivazione di un programma straordinario di riqualificazione edilizia, soprattutto delle aree periferiche;
 - sistematica installazione di pannelli fotovoltaici sugli edifici comunali;
 - attivazione di un programmi di messa in sicurezza del territorio del comune e delle scuole;
 - sostegno alla diffusione della banda larga e del wi-fi;
 - promozione di un piano straordinario sul welfare locale;
 - creazione di incubatori sociali volti a promuovere l'attività delle microimprese, soprattutto giovanili, attraverso la disponibilità di spazi individuali e comuni, la fornitura e la condivisione di servizi e l'attività di messa in rete;
 - promozione di distretti di economia solidale, con messa in rete di esperienze e soggetti dell'"altra economia" attivi sul territorio e sostegno dei GAS, gruppi di acquisto solidale;
 - sostegno e promozione di iniziative volte al microcredito.
- Di seguito si delinea innanzitutto un quadro della situazione generale di bilancio e delle conseguenze per il comune e i cittadini di Napoli. Si passano poi ad analizzare alcune delle proposte e linee di direzione sulle quali Sbilanciamoci propone di lavorare, considerando, anche in relazione alle criticità del bilancio comunale, le politiche di entrata e di spesa, quelle patrimoniali e le politiche volte alla mobilitazione del "capitale sociale".

Sbilanciamoci - Manovra per Napoli

Minori risorse rispetto al 2011 (milioni)		Maggiori entrate (milioni)	
DL 78/2010	30	Addiz Irpef	28
DL 98/2011	55	Addiz IMU	65
DL 201/2011	50	Recupero evasione	10
Altri minori trasferimenti centrali e regionali (sociale,...)	10	Aumento riscossione (con riduzione fondi svalutazione crediti)	32
Totale minori risorse	145	Dismissioni	10
		Totale maggiori entrate	145
Programmi di mobilitazione del capitale sociale (maggiori spese)	10	Risparmi da spending review e razionalizzazione della gestione patrimoniale (minori spese)	10

1. Il quadro nazionale

La situazione generale dei comuni alle soglie del 2012 appare per molti versi drammatica. Le manovre di bilancio approvate nel 2010 e 2011 chiamano i comuni ad uno sforzo eccezionale di austerità. L'attuazione del federalismo modifica i rapporti fra autorità locale e centrale, ma il passaggio non è stato neutrale: sono state quasi azzerate le risorse per le politiche sociali e per altri settori cruciali, mentre le nuove modalità di trasferimento delle spettanze comunali potrebbero presentare nei primi tempi criticità, ad esempio in merito alla tempestività degli accrediti, che potrebbero generare disfunzioni anche significative.

D'altra parte, la crisi fiscale si verifica in un periodo nel quale la crisi economica moltiplica le richieste. I cittadini e le famiglie sono fortemente toccati dalla caduta dei redditi, dall'aumento della disoccupazione, dalla mancanza di prospettive, cui si accompagnano l'aumento di tutti i prelievi da parte dell'autorità centrale, l'aumento dei prezzi, il depauperamento dell'offerta di servizi pubblici e il venir meno di protezioni sociali anche basilari.

In tale contesto non è, di fatto, possibile per un comune continuare a svolgere il proprio ruolo senza sostanziali aggiustamenti:

- è indispensabile operare per compensare con nuove entrate almeno parte dei tagli ai trasferimenti;
- è indispensabile contenere la spesa anche con scelte dolorose;
- sono indispensabili un aumento dell'efficienza della macchina e politiche patrimoniali, anche volte alla privatizzazione, che permettano di contenere le ricadute negative sulla cittadinanza della crisi economica e fiscale;
- è indispensabile valorizzare proposte di marginale impatto economico ma che possono avere rilevanti effetti sulla società e sull'economia, assecondando e stimolando quel capitale sociale oggi spesso disperso e depauperato.

Tagli nelle risorse destinate in particolare a regioni e enti locali si sono succeduti quasi senza soluzione di continuità nel corso degli ultimi anni. Il riquadro sintetizza alcune norme che hanno definito un "apporto al risanamento del bilancio pubblico" importante a carico degli enti decentrati. Fra decreto legge 78/2010, i decreti legge dell'estate 2011 (decreto legge 98/2011 e decreto legge 138/2011) e la prima manovra del governo Monti (decreto legge 201/2011) vengono tagliate risorse a regioni ed enti locali per almeno 6,8 miliardi nel 2011 e (ulteriori) 10,1 miliardi dal 2012. Ai comuni, in particolare, è stato richiesto un contributo di 1,5 miliardi nel 2011 e quasi 6 miliardi dal 2012.

A questi tagli si aggiungono quelli ulteriori, compensati dall'aggravio delle imposte sui cittadini, qual è quello associato alla reintroduzione dell'ICI prima casa con l'anticipo al 2012 dell'IMU (articolo 13 del decreto legge 201/2011), aggravio destinato interamente al bilancio centrale, in parte direttamente, in parte mediante una corrispondente riduzione dei fondi sperimentale di riequilibrio e perequativo. E si aggiungono i fondi "persisi per strada" come quasi tutti i fondi sociali, crollati da 1,6 miliardi nel 2008 a 0,4 nel 2011 (saranno 0,2 nel 2012) e non altrimenti compensati.

I principali tagli a regioni e enti locali dall'estate 2011

L'articolo 14 del **decreto legge 78/2010** (Governo Berlusconi) ha previsto, rispettivamente per il 2011 e dal 2012, tagli per:

- 4 e 4,5 miliardi alle regioni a statuto ordinario;
- 0,5 e 1 miliardo alle regioni a statuto speciale e province autonome;
- 0,3 e 0,5 miliardi alle province;
- 1,5 e 2,5 miliardi ai comuni.

L'articolo 20 del **decreto legge 98/2011** (Governo Berlusconi), nella versione modificata dal **decreto legge 138/2011**, come convertito in legge, ha previsto, rispettivamente per il 2012 e dal 2013, ulteriori tagli per:

- 1,6 e 1,6 miliardi alle regioni a statuto ordinario;
- 2 e 2 miliardi alle regioni a statuto speciale e province autonome;
- 0,7 e 0,8 miliardi alle province;
- 1,7 e 2 miliardi ai comuni.

Il **decreto legge 201/2011** (Governo Monti, 6 dicembre 2011, convertito in legge 214/2011) accentua ulteriormente la pressione sulle finanze locali:

- l'articolo 13 anticipa al 2012 l'introduzione dell'IMU, in sostituzione di ICI e addizionali IRPEF regionale e comunale su redditi fondiari e immobili non locati, tornando anche a gravare anche la prima casa (con detrazione di 200 euro più 50 euro per ciascun figlio convivente di età inferiore ai 26 anni) e rivaluta le rendite catastali fino al 160%; tuttavia, l'intero ammontare della maggiore imposta alle aliquote standard (4 per mille per le prime case, 0,76 per mille per le altre) è destinato allo Stato, vuoi direttamente (comma 11), vuoi attraverso una riduzione dei fondi sperimentali di riequilibrio e perequativo pari alle maggiori entrate comunali (comma 17). A beneficio, o a carico, dei comuni è prevista la possibilità di variare il valore della detrazione e le due aliquote ($\pm 0,2$ per mille sulle prime case e $\pm 0,3$ per mille sulle altre).
- l'articolo 28 comma 1 prevede un aggravio di 0,33 punti percentuali dell'addizionale regionale IRPEF (dallo 0,9% all'1,23%) a compensazione di una riduzione della compartecipazione IVA destinata al finanziamento del fabbisogno sanitario;
- l'articolo 28 commi 7 e 8 prevede una ulteriore **riduzione** dei fondi sperimentali di riequilibrio e perequativo per un ammontare pari a 1450 milioni dei fondi destinati ai comuni e a 450 milioni per i fondi destinati alle province;

2. Il quadro del comune di Napoli

Secondo i dati del Ministero dell'interno, nel 2011 le risorse del Comune di Napoli si sono ridotte di 138,5 milioni rispetto al 2010, come risultato dell'applicazione del federalismo e dei tagli previsti dalla normativa, con la sostituzione dei trasferimenti erariali (648 milioni nel 2010) con compartecipazione IVA e fondo sperimentale di riequilibrio (33,6 e 469,9 milioni rispettivamente), oltre che con poste di minore rilevanza.

Nel 2012 la pressione va ulteriormente accentuandosi. I tagli aggiuntivi rispetto al 2011 imposti ai comuni dai tre decreti richiamati nella sezione precedente, potrebbero comportare minori risorse per il comune di Napoli nell'ordine dei 135 milioni di euro. A ciò dovranno essere aggiunti altri minori trasferimenti (fra cui quelli regionali per il sociale) per un ammontare che può essere valutato in 10 milioni, mentre non dovrebbero essere influenzate le risorse del fondo

infanzia e adolescenza nazionale, l'unico fondo sociale nazionale sostanzialmente confermato nella propria dimensione.

In termini pro-capite, fissando per semplicità la popolazione a 1 milione di abitanti (il numero effettivo è di poco inferiore, attorno ai 960mila) tutto ciò significa che nel 2011 sono venuti meno 138,5 euro per abitante, cui se ne aggiungeranno altri 145 nel 2012. Vi sono poi da considerare, almeno con riguardo all'ultimo decreto legge, in particolare l'aumento dell'addizionale IRPEF regionale dello 0,3% e il ritorno dell'ICI-IMU sulla prima casa, che potranno avere un impatto sulla città di Napoli rispettivamente di 28 milioni e 50-80 milioni rispettivamente, per un esborso, ancora in termini pro-capite complessivo di ulteriori 78-110 euro. Complessivamente, questi soli interventi arrivano ad avere un impatto di almeno 360 euro pro-capite di minori trasferimenti / maggiori imposte rispetto al 2010 per ciascun abitante, ben più di 1000 euro per una famiglia di tre persone. A queste cifre dovranno essere aggiunte quelle delle altre misure qui non considerate di carattere generale nazionali e quelle derivanti dall'aggravio delle imposte necessario a compensare i tagli al bilancio comunale, che, per come qui ipotizzate, dovrebbero portare ad un aggravio del peso fiscale per abitante di 93 euro, fra addizionali comunali IRPEF e IMU.

Mentre alcune criticità di bilancio del Comune di Napoli verranno discusse più sotto, va richiamata da subito la spada di Damocle del "Patto di stabilità interno", come ridefinito dalla Legge di stabilità 2011, che impone un obiettivo in termini di spesa corrente media nell'ultimo triennio e che rischia di avere conseguenze pesanti (in termini di congelamento della spesa corrente, divieto di assunzioni e di accensione prestiti) in caso di mancato rispetto. Invero, dopo l'assestamento 2011 il Patto verrebbe rispettato solo di poco (6600 euro) dal Comune di Napoli, peraltro condizionatamente alla realizzazione di ambiziosi obiettivi di accertamento delle entrate e di riscossione di crediti nell'ultimo trimestre dell'anno che non possono essere dati per acquisiti.

3. Le proposte di Sbilanciamoci

Le ipotesi di intervento che Sbilanciamoci presenta per il Comune di Napoli non possono che tener conto del drammatico quadro sopra descritto. D'altra parte esse costituiscono non un approdo definitivo, ma l'inizio di un percorso. Sono idee e linee direttrici che andranno approfondite nella praticabilità – al di là di quanto già fatto – e nel confronto con la cittadinanza e i suoi rappresentanti.

La filosofia della manovra, illustrata nella tabella iniziale e coerente con la linea di equilibrio finanziario che da sempre ha caratterizzato le proposte di Sbilanciamoci, è di compensare con maggiori entrate il totale dei tagli 2012 sul bilancio comunale rispetto al 2011, per un totale di 145 milioni. Solo il 65% delle nuove entrate dovrà tuttavia derivare dal ricorso alla fiscalità locale (addizionali IRPEF e IMU), mentre il rimanente 35% dovrà derivare in parte dal recupero dell'evasione e dalle dismissioni e, per la maggior parte, da un sostanziale aumento della capacità di riscossione del comune, particolarmente bassa. Un aumento dei controlli ISEE dovrà essere finalizzato all'allocazione dei servizi sociali a coloro che effettivamente ne hanno diritto. Quanto alle spese, si assume un'opera di razionalizzazione che porterà a risparmi (pur contenuti nel primo anno in 10 milioni di euro) che dovranno essere interamente destinati a programmi di spesa "alternativi", capaci di mobilitare le risorse della città e di rappresentare un modello diverso di fare città.

3.1 Le proposte per l'aumento delle entrate

I. ISEE e iniziative di contrasto all'evasione fiscale. Attivazione, in tandem con altre grandi città, di accordi con l'Agenzia delle entrate per la verifica della parte patrimoniale dell'ISEE, ora possibile secondo modalità relativamente più semplici che in passato. Dotazione della costituenda task force comunale sull'evasione di una adeguata capacità tecnica (economico-statistica) che la metta in grado di utilizzare a pieno le basi dati disponibili. (Obiettivo: incremento delle entrate per 10 milioni di euro nel 2012).

Il campo del contrasto all'evasione e alle dichiarazioni mendaci permette di recuperare risorse e indirizzarle verso le situazioni di effettivo bisogno.

Secondo le stime dell'Agenzia delle Entrate aggiornati al 2002, l'evasione dell'imposta sul valore aggiunto nella provincia di Napoli ammonterebbe a circa il 35% del valore effettivo; l'applicazione di questo dato implicherebbe che nel Comune di Napoli la ricchezza evasa ammonti a circa 14 miliardi di euro.

Vi è poi il problema dell'abnorme numero di dichiarazioni ISEE che riportano un valore dell'indicatore di zero e della generale non dichiarazione della ricchezza finanziaria in tale dichiarazione, che porta persone che non avrebbero diritto ad usufruire delle ridottissime risorse del welfare locale, il più delle volte a scapito dei bisognosi più onesti.

In tale contesto la ricaduta più promettente, quantomeno prospetticamente, del contrasto all'evasione riguarda il contrasto del fenomeno delle dichiarazioni ISEE false, stante che l'accesso, alla banca dati dei conti correnti è ormai possibile in maniera sistematica. Si tratterebbe allora, di comune accordo con altre città che pure stanno ponendo il problema (Bologna e Milano in primo luogo) di perseguire accordi con l'Agenzia delle entrate per una sistematica scrematura almeno della veridicità dei dati forniti in sede di dichiarazione ISEE circa l'esistenza di conti di natura finanziaria. Quanto all'evasione fiscale, il decreto legislativo 138/2011 ha previsto l'incremento dal 50% al 100% della quota di incentivazione per la partecipazione al recupero dell'evasione dei tributi erariali. Tuttavia, tale possibilità è subordinata all'effettiva istituzione dei Consigli Tributarî entro il 31 dicembre 2011.

Vi è poi la questione del recupero dell'evasione dei tributi locali, con particolare riferimento alla riscossione, un problema particolarmente grave per il Comune di Napoli e che rischia di acuirsi stante il ventilato proposito, da parte di Equitalia, di non procedere alla riscossione di tali tributi. E' immaginabile che tutti questi elementi saranno oggetto dell'attività della task force anti-evasione in via di costituzione presso il Comune di Napoli e di cui faranno parte, sulla base di notizie di stampa, 28 dipendenti comunali che dovranno coordinarsi con l'Agenzia delle entrate e con la Guardia di finanza. Sebbene l'idea di valorizzare al massimo le risorse interne sia da apprezzare, va anche sottolineato che il contrasto all'evasione nasce innanzitutto da un utilizzo ragionato ed elaborato dei dati, e dunque la task force dovrà essere dotata di adeguata capacità tecnica sia per l'utilizzo delle banche dati (dichiarazioni dei redditi e studi di settore) necessarie alla ricostruzione della mappa dell'evasione dei tributi erariali (Irpef e Ires) e locali (Ici, Cosap) e all'identificazione dei contribuenti a maggior rischio di evasione, sia per la predisposizione delle necessarie azioni di controllo territoriale (ad esempio: relativamente ai dati necessari per l'applicazione degli stessi studi di settore).

II. Forte intervento di miglioramento dell'efficienza della riscossione e del trattamento del contenzioso. (Obiettivo: incremento delle entrate per 32 milioni di euro nel 2012).

Secondo quanto fatto osservare dall'Organo di revisione del Comune, la scarsa capacità di riscossione del Comune costituisce una criticità di enorme rilevanza. Nel 2010 solo il 63% delle entrate di parte corrente e il 35% delle entrate in conto capitale sono state riscosse nell'anno di competenza, mentre, per quanto riguarda i residui, l'Organo nota "la percentuale complessiva di riscossione dei residui ante 2010 è stata pari al 18,31%, percentuale pressoché uguale all'anno 2009 (18,36%); persiste pertanto la bassa capacità di riscossione dell'Amministrazione".

La scarsa capacità di riscossione è enorme nelle contravvenzioni al codice della strada, dove a fronte di verbali elevati per 71,5 milioni nel 2010, solo 17,7 milioni sono stati riscossi nello stesso anno, mentre ridottissime sono anche i pagamenti sugli anni precedenti, col risultato di ben 531 milioni di residui attivi, dei quali almeno 300 milioni di dubbia esigibilità.

La scarsa efficienza della riscossione è anche collegata alla forte presenza di contenzioso e alla scarsa capacità in giudizio pure segnalata dall'organo di revisione. Scarsa capacità in giudizio che è pure causa preponderante dell'emergenza di debiti fuori bilancio (50 milioni nel 2010, di cui 34 per sentenze esecutive, altri 28 milioni nei primi 9 mesi del 2011).

Invero la scarsa capacità di riscossione è, a fianco dei tagli ai fondi, il problema di bilancio principale del comune di Napoli. In effetti da esso derivano altre criticità sostanziali, in particolare l'elevato valore dei residui attivi, i tempi estremamente lunghi per i pagamenti da parte comunale (30-35 mesi) con conseguente elevato ammontare anche dei residui passivi, la criticità di cassa, che consente solo 2 mesi di autonomia per il pagamento degli stipendi.

Peraltro, per quanto riguarda anche il contrasto all'evasione dei tributi locali, è plausibile ritenere che il più delle volte la maggior parte dei dati sia già, direttamente o indirettamente, in possesso del Comune, cosicché sia proprio la riscossione a costituire l'anello debole che alimenta la stessa evasione.

In termini contabili, un sostanziale miglioramento dell'efficienza della riscossione e del trattamento del contenzioso può giustificare e rendere accettabile all'esame degli organi di controllo una riduzione del fondo di svalutazione crediti e, per questa via, migliorare il bilancio corrente.

III. Addizionale comunale Irpef. Utilizzo dei margini di manovra concessi dalla normativa per compensare i tagli ai comuni portando l'aliquota di addizionale comunale allo 0,8%. (Obiettivo: incremento delle entrate per 28 milioni di euro nel 2012).

Per effetto del decreto legislativo 138/2011, dal 2012 i comuni possono tornare a gestire questo strumento con una certa flessibilità, portando l'aliquota fino ad un livello massimo dello 0,8%, a prescindere dal livello eventualmente adottato in precedenza. Tuttavia la flessibilità è limitata sia per quanto riguarda la modulazione dell'aliquota sia per quanto riguarda le soglie di esenzione:

a) i comuni possono stabilire aliquote dell'addizionale comunale all'Irpef differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale, che sono i seguenti: da 0 a 15.000 euro; da 15.000,01 a 28.000 euro; da 28.000,01 a 55.000 euro; da 55.000,01 a 75.000 euro; oltre 75.000 euro.

b) i comuni possono istituire una soglia di esenzione (comma 3-bis dell'articolo 1 del D. Lgs. n. 360/1998), con le seguenti precisazioni:

- può essere stabilita unicamente in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali. Ciò vuol dire che occorre far riferimento esclusivamente al reddito complessivo e non possono quindi essere esentate singole tipologie di redditi (come quello da lavoro dipendente o da pensione). Inoltre non è possibile introdurre requisiti diversi da quello reddituale, come il numero dei componenti del nucleo familiare;

- deve essere intesa come limite di reddito al di sotto del quale l'addizionale comunale all'Irpef non è dovuta e, nel caso di superamento del suddetto limite, la stessa si applica al reddito complessivo.

In termini di gettito, secondo i dati IFEL, il Comune di Napoli, passando ad un'applicazione generalizzata (ovvero senza alcuna soglia di esenzione) dell'aliquota dello 0,8% (in luogo di quella attuale dello 0,5%) potrebbe ottenere un gettito aggiuntivo di circa 28 milioni di euro, ovvero di 28 euro procapite. L'importo procapite appare modesto e sostenibile ma andrà valutato nel contesto complessivo dell'aumentato onere per le famiglie derivanti dagli interventi nazionali e locali.

In termini distributivi, l'aumento dell'aliquota uguale per tutti i contribuenti è, di per sé, regressivo. Per ovviare a questo problema, sarebbe possibile differenziare l'aumento dell'aliquota per scaglioni di reddito (erariali). Questa possibilità appare preferibile a quella di istituire una soglia di esenzione, il cui effetto è limitato dalle recenti disposizioni legislative, che impediscono operazioni di discriminazione qualitativa del reddito nonché di qualificare la soglia come una no-tax area. Questo crea inoltre possibili incentivi al sommerso intorno alla soglia. In ogni caso, bisogna sempre essere consapevoli che l'Irpef è di per sé un'imposta dal potenziale redistributivo limitato e che l'utilizzo di questo potenziale va comunque a scapito del gettito (rispetto all'ipotesi di un incremento uniforme dell'addizionale, ovvero del recupero di 28 milioni di euro).

IV. Addizionale IMU. Utilizzo dei margini di manovra concessi dalla normativa per portare l'aliquota sulla prima casa al 5 per mille e l'aliquota sulle altre al 10,6 per mille. (Obiettivo: incremento delle entrate per 65 milioni di euro nel 2012).

L'anticipo dell'IMU previsto dall'art. 13 del decreto legge 201/2011, come detto sopra, non andrà a favore dei comuni, l'intero maggiore introito ad aliquote base (4 per mille e 7,6 per mille) andando a migliorare, direttamente o indirettamente, i saldi del bilancio statale. Considerando che, attualmente, in termini di competenza, il gettito dell'ICI del Comune di Napoli è di circa 130 milioni di euro, si può dare come prima valutazione dell'onere aggiuntivo per i residenti di Napoli in 50-80 milioni. La manovra (art. 28) comporta poi ulteriori tagli per 1450 milioni ai trasferimenti comunali (riducendo i fondi di riequilibrio e perequativo), il che potrà comportare una ulteriore riduzione di 50 milioni dei fondi in arrivo nei bilanci del Comune di Napoli. A parziale compensazione, viene prevista la possibilità per ogni comune di variare le aliquote (± 3 per mille l'aliquota base, ± 2 per mille l'aliquota sulla prima casa) e di variare le soglie di esenzione. L'ipotesi qui considerata, già sopra richiamata, è di aumentare l'aliquota IMU prima casa allo 0,5% (un incremento pari alla metà di quello massimo consentito dalla legge, dello 0,2%) e di portare l'aliquota base al 1,06% (sfruttando dunque interamente l'aumento dello 0,35 consentito dalla norma). Da tali aumenti dovrebbero originare entrate aggiuntive nell'ordine dei 10 e 55 milioni rispettivamente, per un totale di 65 milioni di euro annui, finalizzate per 50 milioni a compensare il taglio di cui all'articolo 28 del decreto legge 201/2011 già richiamato più volte e per i rimanenti 15 milioni a compensare una parte degli altri tagli ai trasferimenti statali.

3.2 Le proposte per la riduzione delle spese (Obiettivo: riduzione delle spese per 10 milioni di euro nel 2012, in crescita negli anni successivi).

I. Procedere ad immediato, sistematico riesame di ogni singolo atto di spesa comunale, con valutazione, anche indipendente, dell'opportunità della spesa, della congruità dei prezzi e della trasparenza dei processi di acquisizione (spending review);

II. Utilizzo sistematico dei confronti della spesa con quella degli altri comuni mediante l'utilizzo di tutte le banche dati disponibili (Siope, spesa sociale dei comuni,...) ai fini dell'identificazione di possibili settori di razionalizzazione e risparmio.

Un rigoroso audit della spesa e delle relative procedure è l'indispensabile preconditione ad un'opera di riduzione e razionalizzazione della spesa che minimizzi gli effetti negativi dei tagli sull'attività comunale e sui cittadini. L'auditing dovrebbe sistematicamente valutare le spese effettuate non solo con riferimento all'opportunità o meno, ma anche alle procedure e alla congruità dei prezzi. Di fatto, troppo spesso il ricorso alle acquisizioni dirette, o la non rigorosa valutazione dei prezzi di acquisto, portano ad acquisizioni poco trasparenti ed onerose per il comune. Invero, procedure trasparenti di acquisizione non solo aprono il mercato e rendono trasparente l'operato dell'amministrazione, ma permettono di conseguire sostanziali risparmi di spesa a parità di beneficio. Questo dovrebbe valere tanto per le acquisizioni di beni, quanto per quelle di servizi e di lavori. Attivare e migliorare la capacità di analisi e la capacità da parte dell'amministrazione di approvvigionamento può dunque essere un investimento che dà sostanziali ritorni, soprattutto nel medio periodo. In tal senso, dovrebbe essere perseguito sistematicamente anche il confronto con la spesa e le attività degli altri comuni, predisponendo le adeguate capacità tecniche ed utilizzando tutte le banche dati disponibili (Siope, spesa sociale dei comuni, elaborazione dei costi standard ecc ecc....).

III. Abbattimento delle spese per l'acquisto di software mediante la sistematica acquisizione di software liberi.

Sbilanciamoci propone da anni il sistematico passaggio delle amministrazioni pubbliche al software libero, che consentirebbe rilevanti risparmi anche nel breve periodo, peraltro in linea con quanto esplicitamente richiesto dalla Direttiva Stanca del 2003. Laddove è vero che la sempre maggiore complessità ed elasticità richiesta all'informatica dell'amministrazione non sempre permette l'adozione di tecnologie non proprietarie, o non sempre esse permettono risparmi sistematici laddove le attività di aggiornamento, adattamento ed integrazione nel sistema informatico dell'amministrazione risultino prevalenti sul costo delle licenze, vero è però che una parte cospicua delle licenze che oggi vengono acquistate, perlomeno quasi tutte quelle legate all'informatica individuale di ufficio, che costituiscono comunque una componente importante della spesa informatica complessiva, sono oggi facilmente sostituibili con prodotti a costo zero ampiamente sperimentati e facilmente integrabili nei sistemi informatici dell'amministrazione.

IV. Sistemático monitoraggio delle attività di global service nella gestione del patrimonio edilizio comunale e, in prospettiva, ritorno alla gestione delle singole attività con contratti separati.

Per quanto riguarda le modalità di gestione operativa del comparto del patrimonio abitativo, in particolare facendo riferimento ai contratti di manutenzione ed alla gestione degli affitti, si può ricorrere in generale all'appalto dei singoli servizi o invece al cosiddetto "global service". Ora, mentre tale seconda modalità di gestione apparentemente sembra risolvere molti problemi ed essere operativamente più semplice da implementare, l'esperienza generale segnala che essa presenta rischi notevoli per l'ente locale. I comuni pensano di frequente che con tale contratto essi chiudano il problema ed invece non lo chiudono affatto. Il "global service" lega lo stesso ente per periodi a volte molto lunghi e presenta grandi difficoltà per uscirne, mentre presenta problematiche di monitoraggio e di verifica molto impegnative. I comuni in genere non sono inizialmente consapevoli delle difficoltà, non se ne rendono conto e sono molto lontani dall'aver comunque in house le competenze adeguate per gestire la questione. Anche l'apparente risultato che si otterrebbe con tale contratto, quello della gestione esterna delle bollette e degli insoluti, viene alla fine escluso di fatto operativamente e viene a ricadere di nuovo nelle mani dell'ente locale. Ne risultano alla fine grande confusione e risultati positivi solo per le società esterne che gestiscono i contratti. Visto lo stato delle conoscenze e competenze dei comuni, risulta molto più gestibile e più familiare ad essi il ricorso ad appalti specifici volta per volta, che la macchina comunale appare più attrezzata a svolgere dignitosamente.

In effetti, tale considerazioni generali sembrano particolarmente appropriate alla gestione del "global service" del Comune di Napoli, le cui attività risultano solo parzialmente sotto controllo da parte dello stesso comune, il che ha determinato l'apertura di un contenzioso col gestore. Va dunque necessariamente attivato un sistematico e stretto monitoraggio delle relative attività, anche in prospettiva del ritorno ad una serie di contratti specifici, più gestibili da parte comunale.

3.3 Le proposte sulla gestione del Patrimonio (Obiettivo: entrate aggiuntive per 10 milioni di euro nel 2012, in crescita negli anni seguenti).

I. Puntuale ricostruzione delle proprietà pubbliche

II. Dismissione patrimoniale (patrimonio immobiliare e controllate) non ritenute strategiche

Così come un rigoroso audit della spesa è prerequisite per la sua razionalizzazione / riduzione, così una puntuale ricognizione del patrimonio comunale è prerequisite per un'efficace gestione e valorizzazione dello stesso. Nel contesto di bilancio più volte descritto, non risulta opportuno una difesa aprioristica della proprietà pubblica, mentre appare indicata una esplicita individuazione delle priorità, come peraltro fatto a Napoli con la centralità data, nel programma e nell'operato di giunta, ai "beni comuni". D'altra parte, una gestione più efficiente e rapida delle procedure di vendita dovrebbe essere un traguardo raggiungibile senza per ciò richiedere un depauperamento del patrimonio comunale, se è vero che dal consuntivo 2010 risulta che, a fronte di 71,5 milioni di proventi da alienazione di immobili inseriti nel bilancio preventivo, solo 39,8 milioni sono stati realizzati e solo 3,7 effettivamente riscossi. D'altra parte, dato indispensabile per la realizzazione di un adeguato piano di dismissioni è la disponibilità di un dettagliato e aggiornato inventario delle proprietà comunali, al momento quello disponibile risultando, per quanto si ha conoscenza, lacunoso ed incompleto.

3.4 Piccole proposte concrete (Obiettivo: maggiori spese per 10 milioni di euro nel 2012).

Facciamo riferimento alle seguenti proposte come "piccole" proposte non per la loro importanza marginale, bensì perché sono proposte che assorbono un contenuto ammontare di spesa, come non può non essere in un contesto nel quale la manovra deve necessariamente fronteggiare la drammatica crisi fiscale sopra descritta. E' nondimeno indispensabile dare un segnale concreto volto all'attivazione di un "fare diverso" sul quale Sbilanciamoci è pronta a confrontarsi con le istituzioni comunali i cittadini e le componenti politiche e sociali del Comune di Napoli. Il trait-d'union delle proposte è la convinzione che sia indispensabile in questo momento recuperare un rapporto da una parte non conflittuale col territorio (vedi il primo intervento, sull'istallazione dei pannelli fotovoltaici sugli edifici comunali, un piccolo segnale della volontà di un'attenzione diffusa al risparmio e alla preferenza per soluzioni di basso impatto), dall'altra realizzare interventi che valorizzino il capitale sociale disponibile, oggi spesso disperso e attivamente depauperato, coinvolgendo le forze, le professionalità, l'entusiasmo e l'impegno dei tanti in attività che, una volta ufficializzate, messe in rete e in grado di operare su una dimensione adeguata, possono tanto alimentare la rete di protezione, quanto stimolare l'attività economica pure in un'ottica non volta nell'ottica dello sfruttamento, bensì al perseguimento di uno sviluppo più armonico (gli interventi su distretti di economia solidale, GAS, incubatori di imprese, microcredito).

Alle seguenti proposte indicative si ventila vengano destinati interamente i risparmi di spesa conseguiti attraverso la razionalizzazione della spesa, per un esborso complessivo di 10 milioni di euro.

- I. Programmi di riqualificazione edilizia, soprattutto delle aree periferiche (miglioramento dell'eco-efficienza, dell'assetto urbanistico, della viabilità)*
- II. Programma (a costo quasi zero) per l'energia solare, con l'installazione sistematica di pannelli fotovoltaici sugli edifici comunali, accordi con le banche locali per il finanziamento dell'operazione sul modello già realizzato da Banca Etica al Comune di Padova, promozione di reti di imprese per la produzione e installazione con attività di formazione, finanziamento etc.*
- III. Programmi di messa in sicurezza del territorio del comune e delle scuole con maggiori criticità nel rispetto delle normative esistenti (626, idoneità statica, antincendio).*
- IV. Sostegno alla diffusione della banda larga e del wi-fi.*
- V. Promozione di un piano straordinario sul welfare (mirato su non autosufficienze, minori e disagio sociale) attraverso il coinvolgimento degli utenti e delle organizzazioni sociali.*
- VI. Creazione di incubatori di imprese a partire da esperienze già realizzate nel Comune di Napoli e sul modello dell'esperienza realizzata in passato nel Comune di Roma, con la promozione di microimprese, soprattutto giovanili, attraverso la disponibilità di spazi individuali e comuni, la fornitura e la condivisione di servizi, la formazione mirata e l'attività di messa in rete e di collegamento con sbocchi di mercato e domanda pubblica.*
- VII. Promozione di distretti di economia solidale su nicchie particolari di attività esistenti, con messa in rete di esperienze e soggetti dell'"altra economia" attivi sul territorio e promozione e sostegno dei GAS – gruppi di acquisto solidale - come strumento non solo a livello economico ma anche di mobilitazione sociale.*
- VIII. Sostegno e promozione di iniziative volte al microcredito nell'ambito degli stessi distretti di economia solidale e delle reti che si vengono a creare in tali contesti.*