

**SITUAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DEL COMUNE DI MESAGNE IN
RELAZIONE AI RILIEVI DELLA CORTE DEI CONTI***Relazione del Sindaco*

Questa seduta di Consiglio Comunale deve segnare un cambiamento deciso di rotta nella direzione di un robusto processo di risanamento del nostro bilancio per poter finalmente cambiare le sorti economico finanziarie del nostro Comune e lasciarsi alle spalle un lungo periodo di pericolosa instabilità. Per comprendere a fondo le dinamiche che si sono generate nel tempo è necessario tratteggiare una ricognizione storica ed una cornice generale di riferimento.

Nelle molte consiliature che mi hanno visto coinvolto a vario titolo, per quanto ricordo, le sedute ordinarie di bilancio si caratterizzavano per la centralità che assumevano i temi programmatici. Il dibattito, cioè, verteva prevalentemente sulle cose fatte o da farsi, su quelle non fatte o da non farsi. I dati tecnici, squisitamente contabili ed i riferimenti normativi restavano sullo sfondo, sulla soglia di generiche e rassicuranti affermazioni del tipo «i conti sono in ordine, gli equilibri rispettati, i vincoli di finanza pubblica superati, il patto di stabilità centrato, i pareri dei revisori favorevoli, eccetera». Questo succedeva un po' perché la complessità delle questioni tecniche superava l'ordinaria capacità di comprensione di processi oggettivamente complicati, un po' perché si confidava nel fatto che l'applicazione flessibile dei principi contabili in epoca pre-armonizzata avrebbe consentito sempre ad un buon ragioniere capo di trovare l'artificio con cui superare le difficoltà. Su tutto regnava il generoso ombrello di copertura dei trasferimenti dello Stato che garantiva il raggiungimento degli equilibri di bilancio. Tutti eravamo un po' consapevoli del fatto che si costruivano Bilanci di Previsione sovradimensionati in entrata quanto in uscita nonostante i Consuntivi smentissero sistematicamente le previsioni. Ciononostante si andava avanti nella speranza che comunque a fine Esercizio si sarebbero ritrovati, non solo gli equilibri di bilancio, ma anche saldi di cassa positivi e corposi avanzi di amministrazione spendibili.

Questa modalità d'approccio ai temi in oggetto fu perpetrata anche negli anni in cui la situazione geopolitica, finanziaria e normativa mutava radicalmente e anche il nostro paese veniva investito dalla crisi economica. Si determinarono una serie di mutamenti, che pur compresi, non indussero a cambiare registro e ad assumere atteggiamenti più prudentiali nella gestione delle risorse. Ben presto si riducono gli investimenti, si riducono i consumi, si riduce il potere d'acquisto dei lavoratori, parallelamente si riducono le entrate tributarie, le imposte da lavoro autonomo, gli oneri di urbanizzazione, mentre aumenta significativamente il tasso di evasione fiscale, la povertà e la marginalità sociale.

Lo Stato centrale comincia a predicare e a praticare il federalismo fiscale e l'autonomia impositiva per spingere i Comuni a vivere delle sole risorse proprie. Le varie riforme del sistema fiscale e tributario sono un segno tangibile di queste trasformazioni che culminano con l'introduzione nel 2014 della IUC (Imposta Unica Comunale) che è la sommatoria di un'imposta patrimoniale propria IMU su cui lo Stato "fa la cresta", di una patrimoniale mascherata la TASI con cui i cittadini sono chiamati a pagarsi i servizi essenziali (la Pubblica Sicurezza, Servizi Cimiteriali, manutenzione strade, verde pubblico, pubblica illuminazione, Protezione Civile ecc.) e di una imposta, la TARI, con cui i cittadini "coprono" interamente il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. La pressione fiscale sui singoli cittadini e sulle medie e piccole imprese diventa insopportabile e l'evasione fiscale aumenta fino a diventare una voragine. Così, mentre comincia a scarseggiare la moneta corrente, crescono i residui attivi relativi al credito tributario di difficile esazione sul quale

non si può far affidamento per coprire la spesa corrente. Spesa che peraltro non si riduce poiché i servizi attivati restano ai livelli raggiunti nel «periodo delle vacche grasse».

Dalla relazione allegata sulla ricognizione delle procedure accertative e sullo stato di avanzamento della riscossione tributaria dell'evasione si evince che il cumulo dei residui attivi non riscossi, derivante da vecchi ruoli ICI dal 2003 al 2010, sfiora i 3 milioni di euro, che gli avvisi di accertamento IMU in corso per il solo 2012 stimano il credito da recuperare in 2 milioni di euro, che il non riscosso di ruoli TARSU degli anni pregressi vale 458.413 euro, mentre per la TARI si incassa nell'anno di contribuzione mediamente il 25% (1,1 milioni) in meno del costo effettivo del servizio e su questo tasso di evasione si recupererà al più il 50% e chissà quando.

Per effetto della crisi ed in ossequio alle politiche di rigore dell'Unione Europea si irrigidiscono i vincoli di finanza pubblica che ricadono sugli Enti Locali su cui si abbatte la scure dei tagli ai trasferimenti correnti. Si riduce il Fondo di Solidarietà, i trasferimenti per il minor gettito IMU e soprattutto si riduce il Fondo Sociale per i Piani di Zona proprio mentre cresce il disagio sociale. Non solo: queste risorse vengono trasferite sistematicamente in ritardo rispetto all'erogazione dei servizi e al pagamento delle relative fatture, obbligando nei fatti l'Ente all'anticipazione. Questo meccanismo si determina per responsabilità degli Enti sovraordinati (Stato, Regione, Provincia) ma anche per una nostra eccessiva lentezza nelle rendicontazione. Il meccanismo del disallineamento temporale fra entrate e uscite si replica allo stesso modo anche sul fronte dei Lavori Pubblici dove le anticipazioni precedono sempre le rendicontazioni sugli stati di avanzamento lavori (SAL).

A queste ragioni di carattere generale si aggiungono situazioni congiunturali straordinarie per il nostro Comune che fanno precipitare il quadro già precario. A fine dicembre 2011 arriva un contributo straordinario dalla Regione di 1 milione di euro per Servizi d'Ambito che viene interpretato come una premialità aggiuntiva da spendere nel Piano Sociale di Zona 2010-2012 mentre in realtà si trattava dell'avvio del finanziamento del Piano Triennale successivo. I soldi si spendono ed i servizi si strutturano su livelli di spesa che non saranno mai più corrispondenti alle entrate. Questo meccanismo anomalo genererà un buco di bilancio che non sarà mai più colmato e che si mantiene ad oggi intorno ai 600.000 euro.

Conclusione: i pilastri delle entrate correnti (Titoli I / II/ III) su cui poggia la spesa corrente - cioè il funzionamento ordinario dell'ente e dei servizi essenziali - cominciano a diventare di pastafrolla ed il bilancio traballa. Resta inalterata la capacità di agire sulla leva degli investimenti per la spesa in Conto Capitale e su quel fronte il nostro Comune ha sempre dimostrato un certo dinamismo.

La nostra consiliatura si avvia a metà giugno 2015 in questo momento storico e in questo contesto generale. Approviamo il nostro primo bilancio di previsione come atto meramente tecnico secondo una linea di continuità con la precedente Amministrazione ma già a consuntivo registriamo alcune criticità che man mano e con grande fatica riportiamo alla luce nella loro crudezza. Nel Consiglio Comunale di approvazione del bilancio di previsione 2016 il quadro è definito, la mia relazione nella circostanza, come tutti gli interventi che seguiranno, impone centralità e dominanza ai temi contabili rispetto alla programmazione e annuncia una verità scomoda e cioè che il nostro Bilancio è in una condizione che può definirsi di pre-dissesto. Cerco altresì di derubricare il linguaggio tecnocratico in una forma semplificata ma comprensibile a tutti per dare contezza della situazione anche alla città. Nel momento di massima esposizione mediatica - nel discorso alla città nel giorno della festa patronale del 17 luglio 2016 - parafrasando dico che «stiamo danzando sull'orlo del baratro, che abbiamo le casse vuote e i creditori alla porta perché abbiamo continuato a cantare come le cicale mentre tutto intorno si propagavano gli effetti della crisi più acuta dal Dopoguerra ad

oggi». L'impatto sortisce l'effetto auspicato di una pronta e reattiva presa di coscienza ed assunzione di responsabilità ma *le contromisure fino a quel punto si limitarono all'invettiva.*

Nei vari passaggi istituzionali, nelle Commissioni Consiliari, nei tanti Consigli Comunali dedicati, abbiamo approfondito ulteriormente le cause di questa situazione.

Esaminando l'andamento negli anni del fondo cassa a fine Esercizio si evidenzia che fino al 2012 si registrano saldi di cassa positivi talvolta molto positivi (oltre i 4 milioni di euro) mentre dal 2013 in poi (con l'eccezione del 2014) il saldo diventa negativo talvolta molto negativo (maggiore di 4 milioni). Così come se si esaminano i diagrammi delle serie storiche relative ai flussi di cassa di parte corrente si vede come si struttura stabilmente un differenziale negativo fra entrate/uscite che oscilla intorno ai 2 milioni di euro. Questo vuol dire che con le entrate correnti (Titolo I/ II/ III) non si riesce a coprire la spesa corrente e le rate dei mutui. Per effetto di questo deficit strutturale di cassa dal 2013 in poi siamo costretti a ricorrere sistematicamente all'anticipazione di tesoreria, rispettando in ogni caso il limite massimo consentito dalla Legge. A fine anno (tranne che per il 2014) non riusciamo a restituire per intero il fido mantenendo uno scoperto che si ribalta sull'anticipazione dell'anno successivo per un importo che balla intorno ai 2 milioni di euro e che ricalca approssimativamente il gap esistente fra entrata e spesa corrente.

Questi due elementi fra loro interconnessi e con tutte le conseguenze che si tirano dietro, producono una profonda instabilità ed un rischio di dissesto. Esattamente quello che rileva la Corte in una lunga e fitta trama di corrispondenza con l'Ufficio che dura quasi un anno e che non sortisce effetti sostanziali. La procedura ispettiva, sul consuntivo 2014 e altri, si conclude con l'audizione del Sindaco, della Segretaria Generale e del responsabile dell'Ufficio Finanziario nell'ottobre 2017 nella quale si sancisce il nulla di fatto. Il Comune non ha dato risposte soddisfacenti ed esaustive ai rilievi posti dalla Corte dei Conti relativamente a:

- 1) anticipazione di tesoreria;
- 2) lenta ed incompleta riscossione dell'evasione tributaria;
- 3) mancato contenimento della spesa per la gestione del parco mezzi;
- 4) violazione del parametro di deficit n° 4;
- 5) scarsa tempestività dei pagamenti.

La Corte chiede, altresì, conto della gestione dei residui attivi relativi ai ruoli di evasione TARSU e ICI che non pare propriamente essere conforme ai principi della contabilità armonizzata. Il riaccertamento ordinario dei residui rappresenta infatti un passaggio preventivo e cruciale per la stesura del bilancio e prevede che un ruolo di riscossione sia iscritto in entrata nell'Esercizio in cui il credito si costituisce e deve rimanere finché permane in vita il titolo giuridico che lo sostiene indipendentemente dal gettito che produce. Solo i crediti diventati inesigibili, come ruoli andati in prescrizione o crediti fallimentari, devono essere cancellati mentre i crediti di dubbia esigibilità (come vecchi ruoli TARSU e ICI giuridicamente attivi) devono essere computati in entrata e devono essere coperti da un fondo di garanzia (FCDE) di pari importo di modo che le entrate che da questi ruoli eventualmente deriveranno serviranno per ammortizzare il Fondo ma non potranno essere spese. Non si tratta di una semplice operazione contabile ma del rispetto di un principio di realtà e di prudenza per cui si possono utilizzare le entrate certe, liquide ed esigibili, per coprire i rispettivi capitoli di spesa mentre non si possono utilizzare le entrate incerte per finanziare voci di spesa certe, liquide e magari immediatamente esigibili.

Oggi siamo chiamati a re-iscrivere non solo le poste cancellate rilevate in prima istanza dalla Corte ma anche quelle relative ai ruoli di evasione ICI non riscossa negli ultimi dieci anni e che non abbiamo iscritto in Bilancio.

Tutte le criticità rilevate dalla Corte, dunque, sono state abbondantemente analizzate e discusse così come intuitivamente avevamo definito da tempo le direttrici di marcia per invertire la rotta:

- Aumentare la capacità di riscossione soprattutto sul fronte dell'evasione tributaria e contributiva;
- Tagliare la spesa improduttiva (se non si voleva, come non si volle, aumentare la pressione fiscale o tagliare i servizi).

Effettivamente questa rinnovata presa di coscienza produce nel 2016 una qualche correzione di rotta e qualche risultato si raggiunge:

- Si pagano i debiti fuori bilancio per contenziosi che ci hanno visto soccombenti (su tutti "Euroinvest" di 1,5 milioni di euro);
- Si riorganizza la macchina amministrativa;
- Si cerca di centralizzare e ottimizzare la gestione del patrimonio;
- Si incentiva la riscossione dei crediti;
- Si operano dei tagli mirati della spesa improduttiva;
- Si riduce lo scoperto sulle anticipazioni rispetto all'anno precedente (2015) per circa 600.000 euro.

Molte di queste azioni sono dettagliate nella delibera che ci apprestiamo ad approvare.

Si tratta, tuttavia, di interventi non strutturati, non sostenuti da un piano organico di budgettizzazione della spesa, che non prevedono una organizzazione di un Centro di Costo e di un adeguato Controllo di Gestione. Soprattutto non si riesce ad incidere in maniera decisa su alcuni fronti caldi come quello delle entrate tributarie, del recupero dei crediti d'Ambito, dei consumi energetici e delle utenze che rimangono fuori controllo.

Ebbene, oggi è il momento di incidere su tali fronti mediante l'elaborazione di un progetto organico, strutturato e capace di produrre effetti stabili e duraturi tanto sulle entrate quanto sulle spese.

Il progetto si incardina prevalentemente su tre obiettivi da raggiungere.

OBIETTIVO n.1

Contrasto all'evasione/elusione dei tributi locali

Il recupero dell'evasione fiscale rappresenta un obiettivo altamente strategico con forti impatti contabili sia in termini di cassa che di competenza. È pertanto necessario potenziare l'attività di verifica e monitoraggio della riscossione, sia volontaria che attraverso accertamenti nei casi di ritardato pagamento delle imposte.

Proprio per questo, al fine di ridurre i tempi di riscossione volontaria, abbiamo innanzitutto inteso affidare – oltre alla riscossione coattiva - anche la fase della riscossione volontaria all'Agenzia

delle Entrate. Ciò non esime l'Ente dalla responsabilità di seguire tutte le fasi della riscossione per poter meglio valutare se e quando passare all'ingiunzione fiscale piuttosto che all'agente della riscossione.

In definitiva il contrasto all'evasione/elusione dei tributi locali non deve discostarsi da determinati principi cardine:

- Garantire le entrate tributarie per il Comune attraverso il recupero dell'elusione e dell'evasione;
- Migliorare il rapporto con i contribuenti minimizzando i costi indiretti e contenendo la pressione fiscale;
- Perseguire l'equità con particolare attenzione alle fasce deboli della popolazione.

In ragione di questi presupposti i macro obiettivi gestionali da portare a regime nel 2018 e 2019 sono essenzialmente due e si snoderanno sull'arco di due momenti:

1. Per le annualità di imposta precedenti il 2017 le attività principali sono legate al controllo del corretto pagamento dei tributi locali e alla conseguente attività di accertamento dell'imposta evasa con:

- Recupero dell'elusione;
- Ricerca dell'evasione;
- Riduzione dei tempi di accertamento dell'evasione;
- Aumento della riscossione dell'imposta accertata e dell'imposta ordinaria.

2. Per le annualità successive l'attenzione deve esser posta a tutte quelle iniziative preventive che possono consentire di migliorare il rapporto di fiducia tra fisco e contribuente e quindi aumentare il versamento "ordinario" delle imposte e tributi, con conseguente riduzione delle attività di accertamento, vissute molto spesso in forma vessatoria da parte del contribuente.

- Aggiornamento dei regolamenti in funzione dell'evoluzione normativa e stesura delle delibere relative alle aliquote;
- Riduzione della pressione fiscale locale per categorie di contribuenti;
- Adozione di strumenti innovativi di aiuto ai contribuenti;
- Coinvolgimento dei centri di assistenza fiscale;
- Mantenimento di una banca dati attendibile ed aggiornata con le variazioni annuali.

Il risultato atteso da questo percorso è quello di normalizzare il procedimento della riscossione dei tributi.

OBIETTIVO n. 2

Reporting economico-gestionale a supporto della Governance Locale

Questa misura consiste nel dotare l'Ente di tutti gli strumenti informativi utili per ottimizzare la programmazione ed il controllo degli indicatori economico-finanziari al fine di garantire economicità, qualità, efficacia ed efficienza soprattutto della spesa pubblica. L'economicità e l'efficacia dell'azione di governo può essere definita come la capacità di soddisfare le attese della collettività, considerate legittime e ragionevoli, in rapporto alle risorse disponibili ed al loro efficiente impiego. Gli strumenti operativi a regime per il raggiungimento di questi macro-obiettivi sono:

- Stesura periodica di una relazione sul monitoraggio delle Entrate e delle Spese a cura del Responsabile dei Servizi Finanziari da proporsi e da implementarsi in Commissione Bilancio e Programmazione al fine di individuare misure idonee ad ottimizzare i flussi di cassa;
- Istituzione di tavoli di sussidiarietà circolare per riconsiderare la definizione dei programmi di spesa e dei relativi indicatori;
- Organizzare corsi di formazione per facilitare la diffusione dell'uso di indicatori di risultato utili per la valutazione dei programmi di spesa;
- Aumentare la flessibilità gestionale dei dirigenti pubblici interessati non solo al rispetto formale delle regole contabili ma anche al contenimento dei costi e al miglioramento della qualità dei servizi;
- Supportare le strutture di controllo e di valutazione della efficacia ed efficienza della spesa, anche attraverso un potenziamento degli strumenti per valutare il grado di soddisfazione da parte degli utenti di servizi pubblici.

Il risultato atteso da queste misure è quello di migliorare la qualità della Spesa dell'Ente.

OBIETTIVO n. 3

Sistema Integrato di Contabilità

Il consolidamento dei conti pubblici al fine di disporre di informazioni omogenee e confrontabili all'interno prima del Sistema Italia e poi in ambito UE ha portato alla necessità di armonizzare i bilanci pubblici.

La parte più impattante di questo cambiamento quasi epocale non riguarda solo l'aspetto prettamente formale-contabilistico, ma ancor prima quello organizzativo e concettuale. L'aspetto che andrà maggiormente curato è quello della formazione di tutto il personale, così come le conseguenti modifiche a livello prettamente operativo. La condivisione dei principali concetti del d.lsg.118/2011 consentirà l'avvio di un nuovo modo di lavorare basato sul gioco di squadra che attraverso periodici monitoraggi dell'azione amministrativa consentiranno una tempestiva messa a punto delle azioni in relazione agli eventuali scostamenti dall'obiettivo programmato. Il progetto verrà gestito e coordinato dal Servizio Ragioneria e vedrà la partecipazione dei dipendenti che dovranno essere coinvolti direttamente nella quasi totalità delle figure lavorative. I dipendenti inseriti nell'Ufficio Ragioneria oltre che applicare direttamente le nuove disposizioni con i metodi e le tempistiche previste dalle norme di settore, svolgeranno precise funzioni di raccordo, ausilio e coordinamento con i colleghi degli altri Uffici, specialmente nella prima fase di formazione e avvio

dell'intero procedimento. Il risultato atteso è quello della standardizzazione delle procedure della contabilità Economico-Patrimoniale

In conclusione un percorso progettuale di tale portata impone innanzitutto un nuovo approccio metodologico, un nuovo approccio culturale maggiormente etico e richiede una riorganizzazione della struttura tecnica.

Questo percorso di risanamento del bilancio pubblico, per poter produrre effetti sostanziali, deve essere calibrato sul medio termine e deve poter contare sulla solidità della compagine amministrativa, della maggioranza che la sostiene e sul senso di responsabilità delle opposizioni.

Tutto ciò tenendo conto che le misure da adottarsi non devono in ogni modo disestare l'assetto sociale, lo standard e la qualità di vita dei cittadini, ne devono pregiudicare lo sviluppo e la capacità produttiva della città.

Non sarà impresa facile ma noi siamo in grado di farcela, questa città è in grado di farcela.

Il Sindaco
dott. Pompeo Molfetta