



Provincia di Roma
Assessorato alle politiche economiche, finanziarie e di bilancio

Relazione previsionale e programmatica 2005-2007

**Un bilancio per la Provincia Capitale
dell'efficienza solidale, dell'innovazione e della sussidiarietà**

Sommario

| | |
|---|----|
| Executive Summary | 3 |
| I vincoli di bilancio e il perseguimento dell'efficienza solidale..... | 4 |
| Dalla manutenzione all'innovazione | 5 |
| La Provincia Capitale a sostegno dei suoi comuni: una nuova nozione di sussidiarietà | 6 |
| La spesa per investimenti, motore dello sviluppo | 7 |
| La spesa corrente | 8 |
| La manovra sul lato delle entrate e la nuova strategia finanziaria..... | 10 |
| Alcune linee di indirizzo della politica di spesa | 12 |

Executive Summary

Gli andamenti congiunturali e le tendenze politiche in atto a livello nazionale ed internazionale dimostrano che gli **obiettivi del Programma Gasbarra**, già ambiziosi al momento della loro definizione, rappresentano oggi una vera **sfida alla limitatezza delle risorse**, fisiche e umane, disponibili per l'azione di politica economica dell'Amministrazione provinciale.

I **tagli ai trasferimenti** decisi dal governo nazionale con le ultime manovre finanziarie aggravano ulteriormente le conseguenze dei mutamenti intervenuti nell'ultimo decennio sul piano della finanza locale. In questo contesto, è sempre più necessario individuare un equilibrio **tra esigenze finanziarie ed esigenze politiche**, mantenendo uno stretto controllo sulla spesa corrente e ampliando, al contempo, le forme sostenibili di investimento, in un quadro di compatibilità "virtuosa" con il mantenimento degli impegni europei.

Di fronte alle esigenze di rinnovamento necessarie al nostro sistema-Provincia non è più sufficiente fare affidamento sulle risorse tradizionalmente disponibili per l'intervento pubblico, ma bisogna rinvenirne di nuove, ripensando il ruolo da assumere quali promotori dello sviluppo e muovendo da entità erogatrice di servizi, di spesa per investimenti e di trasferimenti a soggetto in grado di mettere insieme risorse, idee, progetti ed esperienza, e di coniugare le esigenze pubbliche con le potenzialità del privato. Allo stesso tempo, come Amministrazione provinciale non possiamo abdicare alla nostra funzione di sostegno alle fasce sociali più svantaggiate e di redistribuzione delle risorse in funzione della coesione sociale e dello sviluppo economico.

Per tutte queste ragioni abbiamo creduto importante incentrare **le linee di indirizzo per il triennio 2005-2007** su concetti quali **efficienza, solidarietà, innovazione e sussidiarietà**.

I vincoli di bilancio e il perseguimento dell'efficienza solidale

La decisione di continuare a perseguire con tenacia e con costanza un progetto strategico di integrazione e di sviluppo, associato alla diminuzione dei trasferimenti dal centro e ai nuovi vincoli sulla spesa, richiede di sposare **un nuovo paradigma di politica economica**, fondato sulla ricerca **dell'efficienza, sull'utilizzo ottimale delle risorse disponibili** per fornire i beni e servizi desiderati dai cittadini.

Efficienza significa assumere che il controllo della **gestione finanziaria** diviene fondamentale per accedere a forme di credito agevolato e per effettuare quelle operazioni innovative di finanziamento a medio termine ormai indispensabili per rilanciare gli investimenti. In questo senso, la decisione di rimodulare nel quinquennio 2004-2008 l'indebitamento originariamente previsto per il triennio 2004-2006, e dunque di riconsiderare il piano degli investimenti definito per l'orizzonte della consiliatura, rappresenta la risposta della Giunta alle nuove esigenze imposte dal contesto economico europeo e dall'accordo di **Basilea 2**.

Ma **l'efficienza** può e deve essere coniugata con **l'equità sociale**, attraverso misure che trovano il loro fondamento nella ricerca e nell'incentivazione della **solidarietà**. È importante sottolineare la rilevanza del concetto "nessuno resti solo", proposto con forza dal Presidente Gasbarra. È intenzione della Giunta, ad esempio, introdurre una **carta del volontariato** per tutti gli appartenenti alle associazioni e alle onlus riconosciute nell'albo regionale, che consenta ai titolari di usufruire di sconti e agevolazioni per cultura, spettacoli, viaggi e trasporti. Ma è nostra intenzione anche sviluppare il **Sistema Informativo Provinciale sui Servizi Sociali (SISP)**; confermare il sostegno al progetto **AEC**, per il quale, pur non essendo di nostra competenza, nel corso del 2004 abbiamo stanziato circa 4,2 milioni di Euro; impegnarci per quanto possibile, a sostenere i progetti e i sistemi di trasporto disabili e nei progetti di **Teleassistenza** agli anziani, di **welfare di bacino**.

Il conseguimento di questo tipo di efficienza richiede di interpretare la nozione di solidarietà in senso ampio, da favorire anche attraverso il metodo della **concertazione**, il cui utilizzo deve essere esteso anche ai rapporti con gli **altri decisori** che influiscono sui processi di sviluppo. Più in generale, è necessario migliorare ed estendere le forme di **dialogo con gli altri enti locali**, in particolare la Regione, anche in presenza di amministrazioni di diverso colore politico, soprattutto per un settore come quello della **scuola**. Come amministrazione provinciale, tentiamo di fare fronte ai nostri doveri con un impegno nel prossimo triennio che solo nell'edilizia scolastica sarà pari a **102,87 milioni di euro di spesa per investimenti** già inclusa nel **programma delle opere** e **157,51 milioni di euro complessivi**, che si aggiungono agli oltre **148 milioni già stanziati nel biennio 2003-04**

Dalla manutenzione all'innovazione

L'efficienza solidale non può però rimanere confinata nel terreno dell'allocazione ottimale delle risorse disponibili, ma deve diventare un concetto legato **all'espansione delle possibilità future**, e dunque all'apprendimento, alla formazione e **all'innovazione**.

Innovazione significa anche intervenire sullo strumento del Bilancio, per accrescere la sua trasparenza e migliorare la sua efficienza. Non a caso, infatti, a partire dal 2005 il PEG provinciale sarà affiancato da un documento di ulteriore dettaglio finanziario, il **Piano Operativo di Gestione (POG)** e sarà varato il progetto **Bil-Web**, attraverso il quale i singoli assessori e la Presidenza saranno in grado di monitorare in tempo reale la gestione delle proprie risorse.

Ma innovazione significa anche utilizzare **tutte le strategie finanziarie possibili** per fare fronte alle esigenze di finanziamento (Project Financing; marketing territoriale; piani regolatori comunali; strategie di gestione del patrimonio storico- ambientale; messa in rete dei "poli" della ricerca, dell'audiovisivo, dell'"immaginario"). Pensiamo anche a predisporre progetti sperimentali (a partire dal progetto della **Provincia digitale**) e a rilanciare il sistema concessorio, disegnando nuove forme di "scambio" con il sistema privato. In ultimo è necessario individuare nuovi modi di attrarre investimenti o capitali privati, e di creare legami e rapporti tra le imprese della provincia e i mercati mondiali, a partire dalla **Cina** e dai paesi del *far east*, a partire dall'alimentare e dal turismo, nella prospettiva di una crescente apertura di quelle popolazioni al turismo internazionale.

Efficienza significa anche **incentivare gli strumenti della ricerca e della formazione** presenti nel territorio attraverso la valorizzazione del **polo universitario** romano o l'incremento dei rapporti del sistema formativo pubblico con gli altri enti di ricerca e con le imprese presenti sul territorio (anche per queste ragioni nel corso del 2004 abbiamo finanziato, con circa 50 mila Euro la manifestazione **RomaScienza**). Pensiamo anche a sostenere il progetto di una **scuola di alta formazione superiore** nella provincia e a rilanciare l'esperienza della **socializzazione dei brevetti** effettuata lo scorso anno.

La Provincia Capitale a sostegno dei suoi comuni: una nuova nozione di sussidiarietà

Il perseguimento dell'efficienza solidale, richiede anche di ripensare il concetto di **sussidiarietà**, interpretandolo con particolare riferimento alle amministrazioni comunali, che sono chiamate a comprendere e condividere il nuovo paradigma della finanza locale.

Particolare attenzione dovrà essere destinata a colmare il ritardo ancora esistente nella capacità di utilizzo dei **Fondi strutturali**, muovendosi non solo a livello centrale (sfruttando le competenze **dell'Ufficio Europa**), ma anche e soprattutto a livello decentrato, ricercando finanziamenti europei su singoli progetti, soprattutto nei settori dell'ambiente, della formazione e delle infrastrutture.

Dopo un primo anno di governo che ha visto una risposta entusiastica dell'Amministrazione provinciale alle esigenze manifestate dai comuni, ma che ha prodotto a volte duplicazioni e interventi poco armonizzati tra loro, è **necessario assumere un nuovo atteggiamento** nella distribuzione dei sostegni economici, che **passi dal finanziamento diffuso a una programmazione articolata e coerente degli interventi**, sia sul piano territoriale, sia su quello settoriale.

In questa nuova ottica la **Provincia** si deve proporre anche come **fornitore di assistenza tecnica e di consulenza**, oltre che come finanziatore, per questioni che spaziano dalla ristrutturazione del debito all'accesso ai mercati finanziari, dalla gestione e valorizzazione dei patrimoni comunali alla riqualificazione dei centri storici, dall'impiantistica sportiva alle opere igienico sanitarie (tra le quali è impellente la definizione di una nuova strategia per incentivare la raccolta differenziata dei rifiuti, da collocare all'interno della necessità di un nuovo piano generale di raccolta e smaltimento).

Per tutti questi motivi, sarà necessario valutare la possibilità di rifinanziare un **fondo di sostegno ai piccoli comuni** e valorizzare il prossimo **Piano Territoriale Provinciale Generale (PTPG)**.

La spesa per investimenti, motore dello sviluppo

Dal punto di vista della **spesa in conto capitale**, il primo periodo di governo della Giunta Gasbarra è stato caratterizzato da importanti decisioni di spesa e dalla predisposizione di un articolato programma di copertura.

La **spesa per investimenti** è stata pari a 299,7 milioni di euro nel 2003 e a 209 milioni di euro nel 2004, per un **totale di 508,7 milioni di euro nel biennio 2003-2004**.

Ribadendo il proprio impegno a rispondere in modo immediato e significativo non soltanto alla attuale debolezza congiunturale, ma anche all'esigenza principale di dotare la Provincia di un efficiente sistema di infrastrutture, l'Amministrazione ha predisposto per il **triennio 2005-2007 un Piano degli Investimenti pari a 415,87 milioni di Euro**.

Questa spesa in conto capitale è scomposta nel **Programma delle opere**, già adottato dalla Giunta, e nelle somme destinate a spese ripartite per grandi voci, ma non ancora specificate nei singoli interventi. Il programma delle opere **comprende investimenti**, da effettuare nel triennio di programmazione, di ammontare complessivo **pari a 305,36 milioni di Euro**. Ciò significa che

gli **investimenti già realizzati e adottati nel quinquennio 2003-2007** (composti dalle spese adottate nel biennio 2003-2004 e dal solo Piano delle opere 2005-2007) sono **superiori a 814 milioni di Euro**.

A questa somma si devono aggiungere **altri 110,52 milioni di Euro di investimenti già decisi ma ancora da erogare** (e quindi non previsti nel Piano delle Opere 2005-2007). In questo modo,

a legislazione invariata e a patto che le entrate risultino in linea con quelle previste la spesa totale per investimenti nel quinquennio 2003-2007 risulterà pari a circa 924 milioni di Euro.

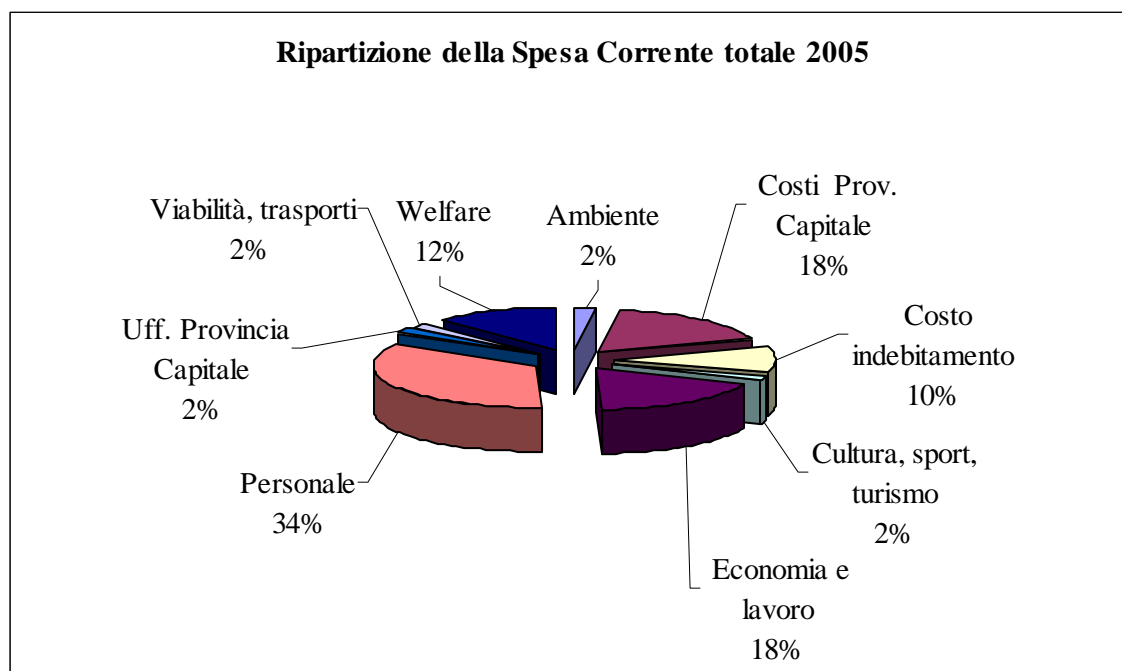
Questo ammontare potrebbe essere **ulteriormente accresciuto** attraverso:

- un più intenso utilizzo dei fondi europei e del project financing;
- eventuali avanzi di amministrazione;
- recupero dei saldi finali di opere ultimate (Legge 109/1994 e successivi aggiornamenti);
- alienazioni di attività patrimoniali in misura maggiore a quanto previsto.

La spesa corrente

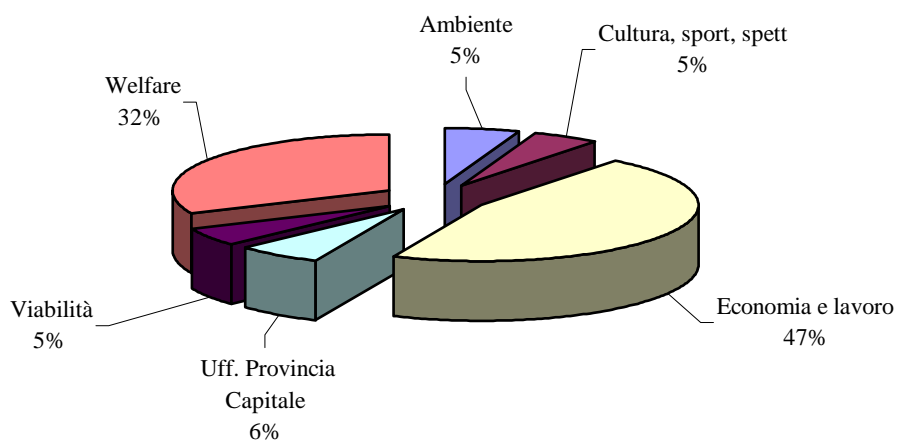
Le **priorità economiche** e sociali stabilite dal Programma Gasbarra verranno perseguite anche con la **spesa corrente** e, in particolare, con una **spesa corrente totale nel 2005 quasi in linea con quella iniziale del 2004**.

Più in particolare, la **spesa corrente** nel 2005 sarà pari a circa **407,2 milioni di Euro**. La ripartizione per aggregati di questa spesa è sintetizzata dal seguente grafico, dal quale si evince che il 34% del totale è impegnato dalla spesa per il personale, il 10% dal costo dell'indebitamento pregresso e il 18% dai costi di gestione e per il funzionamento della Provincia Capitale. La somma di queste tre voci rappresenta il 62% della spesa corrente totale.



La ripartizione per aggregati della stessa spesa corrente del 2005 al netto del costo dell'indebitamento, delle spese per il personale e dei Costi per la Provincia Capitale, pari a circa **156,7 milioni di euro**, ossia la ripartizione della spesa "disponibile per la comunità", è sintetizzata nel seguente grafico.

Ripartizione della Spesa Corrente Disponibile 2005



La **rilevanza** attribuita dal Governo della Provincia Capitale all'**economia e lavoro** e al **welfare** appare in tal modo assolutamente evidente, così come emerge l'equilibrio riscontrabile nella ripartizione delle risorse tra le altre principali funzioni svolte dalla Provincia Capitale.

La manovra sul lato delle entrate e la nuova strategia finanziaria

Dal lato delle entrate, il 2004 ha visto una **mancata compartecipazione al reddito IRPEF** di circa 15,4 milioni di Euro l'anno. Ciò significa mancate entrate per circa **77 milioni di Euro nel quinquennio 2004-2008**, ovvero **minore capacità** di coprire le rate di **ammortamento dei mutui** per circa **200 milioni** di Euro.

Inoltre, l'obiettivo di **minimizzare gli oneri finanziari** derivanti dalla realizzazione degli investimenti richiede di mantenere il rating assegnato da Standard & Poors e da Fitch, così da **potere accedere ai fondi garantiti dalla Convenzione BEI** al tasso variabile del 2,5%. Ciò impone di contenere il **rapporto tra indebitamento ed entrate correnti al di sotto** del nuovo parametro di riferimento massimo accettato da Standard & Poors sceso dal 250% al **200%** a partire dal 30 luglio 2004.

Tutto questo ha imposto di ragionare su: **a) una revisione delle entrate disponibili; b) la definizione di una nuova strategia finanziaria.**

a) la manovra sulle entrate disponibili

La volontà di non contrarre l'impegno dell'Amministrazione nei confronti del sistema economico e sociale e di non penalizzare le attività produttive utilizzando fonti di entrata come le addizionali sull'energia, ha suggerito di **aumentare del 20%** a partire dal 2005, le tariffe base **dell'Imposta Provinciale sulle Formalità di Trascrizione, Iscrizione e Annotazione dei veicoli (I.P.T.)**, salvaguardando ed **escludendo quei settori economici** per i quali **l'utilizzo di veicoli** costituisce elemento **essenziale** all'esercizio dell'attività. Inoltre, il desiderio di mantenere al minimo gli inasprimenti fiscali impone di **reperire ulteriori risorse** da destinare al finanziamento della **spesa per investimenti** procedendo con celerità nel **programma di alienazioni**, che dovrebbe generare nel triennio di programmazione un ammontare di risorse pari a **56,23 milioni di euro**.

b) una nuova strategia finanziaria

1) A seguito di una procedura ristretta indetta con bando comunitario ed è stato affidato il servizio di **ristrutturazione dell'indebitamento alla A.T.I.** tra CDC Ixis Capital Markets e Banca Intesa che, di concerto con gli Uffici, definisce e attua, nell'arco della durata dell'incarico (2 anni), le operazioni necessarie a rifinanziare uno stock di debito corrispondente a 78 mutui CDP e 2 mutui CREDIOP pari a circa 234 milioni di Euro, cui vanno aggiunte le penali per estinzione anticipata.

2) Alla fine di ottobre è stato firmato un **programma di emissione di titoli EMTN** per un valore nominale massimo di **750 milioni di Euro** e il 4 novembre è stata lanciata sull'euromercato un'emissione di **Buoni Obbligazionari Provinciali per 300 milioni di**

Euro, a tasso fisso con scadenza ventennale (al 12 novembre 2024). L'operazione non ha precedenti in Italia per dimensioni e qualità, dal momento che la Provincia è riuscita a ottenere un tasso di interesse del 4,287%, il più basso ottenuto da un ente locale, dodici punti al di sotto di quello offerto dalla Cassa DD.PP. Grazie alla ristrutturazione del debito si avranno dei ritorni fiscali pari allo 0,25% sul tasso, il che porta il reale costo dell'operazione poco al di sopra del 4%.

3) Dopo un'accurata valutazione delle strategie finanziarie, della documentazione contabile, dei bilanci e dei programmi di investimento dell'Amministrazione, la **BEI ha sottoscritto una convenzione** che consente alla Provincia di **accedere a finanziamenti a tassi** che si collocano, indicativamente, **3-4 punti base al di sotto del parametro Euribor**. Con questa convenzione, la **BEI ha concesso una linea di credito, per un importo massimo di 200 milioni di Euro**, da utilizzare entro 36 mesi dalla stipula. Per ottenere questo importante risultato, la Provincia si è impegnata a condurre una politica di bilancio tesa a portare il rapporto rapporto tra lo stock complessivo del debito ed il totale delle entrate correnti annuali al di sotto del rapporto 1,75:1 entro il 2008.

4) L'Amministrazione ha anche attuato una **procedura selettiva** aperta volta a reperire le fonti di **finanziamento più convenienti** rispetto agli altri canali di provvista (Cassa DD. PP., Banca Europea degli Investimenti, Mercato obbligazionario). La gara europea ha visto vincitrice **Unicredit** Banca d'Impresa la quale ha offerto condizioni che, a titolo esemplificativo, avrebbero consentito l'8/7/04 di contrarre un mutuo a tasso fisso al 4,567% (contro il 4,75% della Cassa della DD. PP.) e uno a tasso variabile al 2,224% (contro il 2,34% della Cassa DD. PP.).

| |
|---|
| <p>Questo complesso di operazioni consentirà di conseguire risparmi negli oneri finanziari pari a circa 3 milioni di Euro l'anno, e dunque risparmi complessivi nel quadriennio 2005-2008 di circa 11 milioni di Euro.</p> |
|---|

5) Al fine di procedere all'accertamento delle economie relative a lavori e spese finanziate con mutui concessi dalla Cassa DD.PP., l'Amministrazione ha anche svolto un esame contabile sullo stato di attuazione degli interventi di investimento attivati negli esercizi pregressi che ha portato all'individuazione di **economie sommerse, per circa 3,5 milioni di Euro**. Queste economie sono state utilizzate per ridurre il debito, con abbattimento dei residui attivi e passivi. Con riferimento all'esercizio in corso, l'azione intrapresa ha fatto finora emergere **ulteriori economie** pari ad **oltre 13,45 milioni di Euro**.

Alcune linee di indirizzo della politica di spesa

La spesa in conto capitale è scomposta nel programma delle opere, già adottato dalla Giunta, e nelle somme imputate a voci di spesa definite nella ripartizione per grandi voci, ma non ancora specificate nei singoli interventi. In questi interventi sono compresi, a titolo esemplificativo:

- il finanziamento al **Quadro Cittadino di Sostegno** per il quale sono stati impegnati 5 milioni di Euro di spesa per investimenti e 2 milioni di Euro di spesa corrente (1 milione nel 2005 e 1 milione nel 2006);
- investimenti **nell'impiantistica sportiva** per la quale è previsto un impegno di oltre 8,5 milioni di Euro, di cui quasi 3 già adottati nel Programma delle Opere;
- la conferma, con circa 7 milioni di euro, dell'impegno per la **riqualificazione dei centri storici** (l'ultimo bando ha ricevuto oltre 178 richieste su 120 comuni presenti in Provincia). Anche in questo settore si dovrà valorizzare ulteriormente il ruolo dei privati, ragionando sull'opportunità di istituire, sull'esempio dell'esperienza romana, un **fondo di incentivazione all'iniziativa individuale**.

Questi importanti interventi, insieme a quelli ricordati nelle pagine precedenti, non esauriscono la politica di spesa da dispiegare nel periodo considerato. I programmi elaborati dagli Assessorati specificheranno ulteriormente gli obiettivi specifici, le linee di intervento e le allocazioni dei fondi destinate a ciascuna di esse.