



Osservazioni al

**DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA PER GLI
ANNI 2008-2011**

Audizione Senato della Repubblica

17 luglio 2007

Ore 9:00

Premessa:

In un difficile quadro congiunturale, i Comuni hanno dimostrato una buona capacità di governo contribuendo in modo sostanziale al risanamento della finanza pubblica ed al rispetto degli obiettivi fissati in sede europea, nel quadro definito dal patto di stabilità interno. E' riconosciuta la loro attiva partecipazione al contenimento dei costi, alla riorganizzazione dei servizi, al miglioramento delle condizioni degli acquisti, al recupero dell'evasione fiscale, alla ricontrattazione ed ottimizzazione del debito; manovre intraprese per rispettare gli obiettivi di finanza pubblica che non hanno determinato comunque un aumento significativo della pressione tributaria a livello comunale.

In un momento in cui il processo di decentramento fiscale nel Paese, dopo fasi alterne, ha ripreso il proprio cammino, è ancora più avvertita l'esigenza di una ricerca concentrata principalmente su temi di ordine economico che rivestono un ruolo cruciale nella definizione stessa dell'assetto federale. La maggiore autonomia locale, tanto auspicata dai Comuni con il federalismo fiscale, dovrebbe portare anche ad un esame approfondito del ruolo svolto dagli enti locali nell'ambito dell'intervento pubblico.

Alla luce di ciò il DPEF 2008-2011 contiene aspetti problematici che destano forte preoccupazione per i Comuni in quanto non fornisce adeguate e concrete soluzioni in merito. Per questo motivo l'ANCI rivolgerà particolare attenzione alle modalità con cui tali obiettivi verranno tradotti in termini di misure economiche e finanziarie per i Comuni Italiani; soprattutto in merito al coinvolgimento di questi nella

individuazione delle strategie di politica economica. Ciò in quanto si ritiene che la attiva partecipazione degli Enti Locali sia indispensabile per costruire e realizzare efficaci politiche di risanamento e sviluppo per il Paese.

QUADRO MACROECONOMICO:

Da una prima lettura del documento si evince la mancanza di attenzione alla trasparenza dei conti pubblici. Infatti anche quest'anno non è presente all'interno del DPEF l'esame della dinamica di spesa pubblica e del deficit riferito ai singoli Comparti. Pertanto è impossibile valutare il comportamento dei Comuni sia riguardo al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, sia riguardo ai risultati economico – finanziari. In assenza di tali informazioni qualunque confronto sul tema del patto di stabilità e del contributo al risanamento della finanza pubblica risulta sterile e prettamente formale.

La manovra finanziaria per il 2007 ha previsto per i Comuni il miglioramento dei conti pubblici pari a circa **2 miliardi di euro**. Nonostante la manifesta difficoltà di fronte alla quale si sono trovati gli enti, questi hanno mostrato un forte senso di responsabilità contribuendo al raggiungimento dell'obiettivo per il risanamento del debito pubblico, mantenendo un livello di servizi adeguato.

Da fonte ISTAT emerge che nello scorso anno l'indebitamento dei Comuni si è mantenuto costante, pari a circa **3 miliardi di euro**, mentre è aumentato quello delle amministrazioni centrali e delle amministrazioni regionali. Infatti le amministrazioni centrali hanno aumentato il deficit di circa **4 miliardi di euro**, le amministrazioni regionali di circa **6,4 miliardi di euro**.

Pertanto è opportuno che la manovra finanziaria 2008 adotti dei parametri che si riferiscano solo al contenimento del deficit.

Il Patto di stabilità

Su alcuni obiettivi generali, il DPEF si muove sicuramente su una linea condivisibile: la necessità di riconoscere agli Enti territoriali un'autonomia tributaria significativa e adeguata alle ampie competenze di spesa, la revisione di alcuni profili di criticità che hanno caratterizzato la riformulazione delle regole sul patto di stabilità interno, l'individuazione di una soluzione adeguata alla problematica relativa alle spese di investimento, in considerazione del ruolo determinante che le Autonomie locali hanno sempre svolto a sostegno di una politica attenta allo sviluppo.

In quest'ambito, nonostante si percepisca la presa di coscienza da parte del Governo del ruolo primario che i Comuni svolgono per la crescita e lo sviluppo del territorio, - confermata tra l'altro dal fatto che il documento sottolinea l'esigenza di trovare un'adeguata soluzione alla questione connessa all'utilizzo

dell'avanzo di amministrazione - si constata che le misure contenute in diversi provvedimenti all'esame degli organi istituzionali, non sembrano in armonia con tali affermazioni.

Il meccanismo vigente del patto di stabilità rende di fatto inutilizzabile – se non per limitatissime fattispecie - l'avanzo di amministrazione, che per il comparto Comuni, solo per l'anno 2005, ammonta a circa **4,5 miliardi di euro**. Questi fondi derivano comunque da fonti di entrata comunale, sono risorse dei Comuni che potrebbero essere utilizzate per diminuire lo stock di debito o per contribuire allo sviluppo attraverso investimenti. Il disegno di legge 2852 recante "la conversione in Legge del decreto legge n. 81/2007", attualmente in discussione in Parlamento, non può considerarsi una soluzione: il testo prevede che i Comuni con saldo positivo possano utilizzare a fini di investimento una percentuale pari al 7 % dell'avanzo; parliamo di circa **144 milioni per 525 comuni, 11 euro a persona**. I Comuni che hanno saldo finanziario negativo, **1183 enti**, possono invece utilizzare solo **l'1,3 % dell'avanzo, 22 milioni di euro, cioè 86 centesimi per abitante**.

Sempre in merito alle regole del patto di stabilità, il DPEF pur riconoscendo l'esistenza di alcuni elementi di criticità, non offre soluzioni concrete, accennando in modo generico ad una sua prossima revisione nell'ambito di un più generale riordino della finanza degli Enti Territoriali, a partire però dall'anno 2008.

L'ANCI, nonostante ritenesse il meccanismo dei saldi idoneo, in un'ottica di federalismo fiscale, a garantire l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta dall'art. 119 della Costituzione, ha più volte segnalato al Governo, sin dalla presentazione della Legge Finanziaria per il 2007, la necessità di prevedere al più presto modifiche al patto di stabilità. Il vigente meccanismo dei saldi, senza dubbio più rispettoso dell'autonomia degli Enti locali, va modificato nel senso di maggiore equità; infatti le attuali regole non garantiscono la possibilità di effettuare investimenti attraverso l'indebitamento, penalizzando di fatto i Comuni poco indebitati, permettendo invece a quelli che hanno consistenti uscite (spesa per interessi) per investimenti di far ricorso all'indebitamento. L'ANCI propone quindi l'immediata revisione delle regole del patto di stabilità interno, in modo che il meccanismo con il quale è stato concepito sia più aderente alla dinamiche di controllo del deficit fissate dagli accordi di Maastricht.

Per l'anno 2007 l'entità dell'obiettivo di risanamento nazionale ha comportato il coinvolgimento anche dei comuni con saldi finanziari positivi; l'introduzione poi dell'obbligo del rispetto del saldo anche nel bilancio di previsione ha dato luogo ad un duplice ordine di gravissimi problemi: la creazione di un fondo per il patto alimentato da entrate non spendibili e l'inutilizzabilità dell'avanzo di amministrazione. Inoltre il saldo totale ha generato una fortissima contrazione degli investimenti, i primi dati del 2007 mostrano infatti una contrazione del 50 per cento degli investimenti programmati.

Dato il forte contributo fino ad oggi fornito dai Comuni al risanamento del deficit è opportuno che dal prossimo anno il comparto Comuni debba garantire solo la stabilità dei saldi, e che venga fornita subito una soluzione al problema del blocco degli investimenti e degli avanzi. Non è pensabile infatti che il patto di stabilità annulli la possibilità per gli enti locali di contribuire allo sviluppo ed alla sicurezza dei territori, dovrebbero quindi essere esclusi dal patto – e posti a carico dello Stato - gli investimenti in infrastrutture, per la messa in sicurezza dei territori, per le opere necessarie al rispetto dei vincoli europei come il protocollo di Kyoto e quelle cofinanziate.

Nel rispetto dell'autonomia degli enti locali, la soluzione primaria al problema del patto di stabilità non può che essere l'adozione della regola del controllo dei saldi di parte corrente e del limite alla crescita dello stock di debito. Tale meccanismo però può e deve funzionare solo su base pluriennale, mentre l'Italia ancora necessita della riduzione annuale del deficit.

In questo quadro, nel rispetto delle regole fissate con il trattato di Maastricht, la soluzione alternativa immediatamente percorribile potrebbe essere l'adozione di una regola molto vicina a quella applicata per i conti europei, adattata alle specificità della finanza comunale, attraverso la condivisione dettagliata con gli Enti Locali; la base di calcolo però deve essere almeno quinquennale. Tutto questo al fine di permettere la programmazione degli investimenti e l'utilizzazione degli avanzi di amministrazione.

Sempre relativamente al patto di stabilità è poi necessario modificare immediatamente il sistema sanzionatorio vigente: è opportuno infatti ricondurre la sanzione all'entità dello sfioramento degli obiettivi prefissati, al fine di restituire equità al sistema.

Sarebbe infine importante introdurre nel sistema finanziario degli enti locali la valutazione di parametri economici che siano indice di virtuosità nell'utilizzo delle risorse assegnate, in modo da differenziare anche in riferimento a tali caratteristiche, il riparto di risorse ed il comportamento all'interno delle regole del patto di stabilità interno. Chi ad esempio raggiunge un obiettivo di risanamento più velocemente od in maniera più consistente di quanto programmato, godrà di particolari agevolazioni.

Si fa riferimento ad esempio alla possibilità di stimolare introducendo un sistema di premi-incentivi il contenimento della dinamica delle spese per il personale, riconoscendo a chi raggiunge determinati obiettivi o introduce specifici modelli di misurazione e valutazione delle performance e della produttività, premi o crediti o agevolazioni (ad esempio in materia di accensioni di crediti); un altro settore in cui andrebbe sviluppato un programma di agevolazioni riguarda le politiche in tema di "sostenibilità ambientale". Il Documento allegato contiene una serie di proposte; in questa sede si intende rimarcare l'opportunità di riconoscere agli investimenti locali finalizzati alla qualità ambientale una trattazione specifica in sede di patto di stabilità.

L'Imposta comunale sugli immobili (ICI):

Su altre questioni sempre contenute nel DPEF, l'Associazione registra ancora alcuni passi indietro. In particolare, ritiene insoddisfacenti le proposte relative alle modalità applicative delle misure inerenti l'Imposta Comunale sugli Immobili, esito anche della mancata concertazione tra Governo e Comuni; la chiara intenzione del Governo è quella di intervenire con una riduzione della tassazione sulla prima casa e una detrazione a favore degli affittuari, a partire dall'anno 2008. In merito è stato inoltre presentato in Parlamento il disegno di legge 1762 che non può rappresentare una soluzione per l'abbattimento dell'ICI sulla prima casa; infatti tale misura rappresenta per i Comuni una limitazione dell'autonomia tributaria, in quanto compensa un tributo proprio, quale è l'ICI con un incremento dei trasferimenti (incremento della compartecipazione ai tributi erariali).

Si sottolinea che l'imposta rappresenta per i Comuni e le città metropolitane la principale fonte di entrata tributaria (gettito stimato Ici prima casa 3 mld); grazie ai flussi da essa generati, è garantita l'erogazione dei servizi all'infanzia, alle persone, alle famiglie e alle imprese. L'ANCI condivide la necessità di avviare una politica di contenimento e di equità della pressione fiscale con particolare riferimento alla prima casa, al contempo fa notare che le misure contenute nel DPEF ledono il diritto dei Comuni di disciplinare autonomamente un tributo a carattere strettamente locale, non assicurando forme alternative ed effettive di finanziamento per i Comuni. Al riguardo l'ANCI ritiene non condivisibile la sostituzione del gettito autonomo con un gettito "rigido" quale la compartecipazione, il DPEF dovrebbe contenere linee di indirizzo rinviando alla legge finanziaria, previa concertazione tra Comuni e Governo, il compito di definire nel dettaglio le misure concrete. In ogni caso i Comuni dovrebbero avere, a livello territoriale, un'autonomia fiscale tale da poter gestire, fino ad azzerarla, l'aliquota ICI sulla prima casa.

Inoltre I dati contenuti nel rapporto IFEL dimostrano il forte senso di responsabilità dei Comuni nei confronti dei cittadini; a livello nazionale i Comuni hanno deciso di diminuire l'aliquota per abitazione principale: **nel 2007 l'aliquota ICI per abitazione principale in media è diminuita rispetto al 2006 dell'1,56%.**

Il Federalismo Fiscale:

Sul versante del "Federalismo Fiscale" il DPEF conferma la necessità di completare il processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione che, dopo la battuta d'arresto registrata nella scorsa legislatura, la legge Finanziaria 2007 ha provveduto a riavviare seppur in minima parte. Secondo quanto si evince dal Documento in esame, questo compito verrà assolto dal testo del disegno di legge delega in corso di elaborazione con il quale vengono stabiliti i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del Titolo V della Costituzione unitamente al Codice delle Autonomie.

Prosegue poi il testo in questione, che in armonia con l'articolo 119 della Costituzione, il federalismo fiscale richiede una "profonda revisione del sistema di finanziamento degli enti territoriali, capace di riconoscere a tali enti un'autonomia tributaria significativa e al contempo garantisca al sistema della finanza decentrata un adeguato grado di perequazione tra territori differenti". In questo sistema i tributi regionali e locali e le compartecipazioni ai tributi erariali saranno la fonte primaria di finanziamento delle funzioni ad essi attribuite. Ai tributi propri è affidato il compito di garantire la manovrabilità dei bilanci, l'adattamento dei livelli dell'intervento pubblico alle situazioni locali e la responsabilità delle amministrazioni locali; alle compartecipazioni, la stabilità anche in senso dinamico del volume delle risorse finanziarie. Al contempo l'esercizio di diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale verrà garantito da un sistema di trasferimenti perequativi per il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni, mentre dovranno essere assicurati a determinati Enti territoriali trasferimenti addizionali finalizzati a far fronte a particolari situazioni di bisogno.

Anche su questo specifico tema si prende atto che le intenzioni del Governo non sono accompagnate da misure concrete; lo schema di disegno di legge di delega in materia di federalismo fiscale attua in modo confuso e contraddittorio il modello di finanza pubblica delineato dall'art. 119 della Costituzione, proponendo un sistema che non garantisce il finanziamento certo ed autonomo delle funzioni fondamentali dei Comuni, comprimendo i valori dell'autonomia e della responsabilità degli enti locali nella gestione delle risorse e nell'attuazione delle politiche fiscali. Prevede inoltre, un modello di perequazione basato sul ruolo regionale che non garantisce la copertura dei divari fra le diverse capacità fiscali e fra i territori sul piano nazionale, nel quadro di una potenziale subalternità dei Comuni rispetto alle Regioni.

Le Politiche Ambientali, servizi pubblici locali e infrastrutture:

L'ANCI rileva una disattenzione ad alcune politiche locali: si intravedono aspetti critici in importanti ambiti di intervento comunale, con particolare riferimento alle politiche concernenti l'emergenza casa, l'ambiente, il trasporto pubblico locale, la sicurezza, le infrastrutture e i piccoli Comuni.

Per quanto riguarda le politiche ambientali, il Documento in esame si concentra sulla problematica del cambiamento climatico e dello sviluppo sostenibile. Riguardo a tali politiche i Comuni sono convinti di poter svolgere un ruolo attivo e determinante per questo motivo chiedono la collaborazione del Governo per porre in essere politiche integrate. Sarebbe importante costruire (avviare) un progetto straordinario sulle tematiche ambientali che sappia comporre in un quadro armonico e completo i settori e i livelli di intervento con una chiara individuazione degli obiettivi, delle competenze e delle responsabilità. I Comuni ritengono indispensabile un forte guida politica, un coordinamento delle autorità pubbliche, maggiore informazione ai cittadini, proposte di detassazione per le attività a minor impatto ambientale, sostegno finanziario per l'innovazione e la ricerca applicata a tecnologie sicure e compatibili con l'ambiente, incentivazione e diffusione nei centri urbani di mezzi di trasporto ed energia pulita, sostegno al telelavoro con investimenti in infrastrutture di comunicazione. L'ANCI dà atto al Governo di aver adottato misure importanti quali il piano sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sull'ecoindustria; da tali presupposti il DPEF deve partire e in tale direzione le politiche governative devono proseguire. A tal proposito sarebbe opportuno che venisse previsto un piano ambientale nazionale (PAN) nel quale dovrebbero essere definite le modalità di attuazione e le risorse da investire nel campo della raccolta differenziata, del risparmio energetico e dell'abbattimento dei livelli di inquinamento. In materia di servizi pubblici locali manca nel DPEF un riferimento a misure di politiche industriali finalizzate a favorire la crescita delle aziende pubbliche locali che erogano servizi al cittadino. A tal riguardo, l'ANCI ribadisce la propria richiesta di un sistema di incentivazioni fiscali finalizzate a favorire le aggregazioni di aziende e le gestioni imprenditoriali delle utilities.

Le Politiche abitative:

Altra questione molto importante per i Comuni è quella delle politiche abitative: nel DPEF sicuramente si evince la volontà del Governo a sostenere le politiche abitative, senza però definire misure concrete. Si parla solamente della riduzione dell'ICI sulla prima casa senza chiarire la copertura di tale misura. L'ANCI in merito al tema ha già presentato nel tavolo costituito per affrontare l'emergenza abitativa alcune proposte che ora auspica possano tradursi in soluzioni concrete e con uno stanziamento di risorse da parte del Governo di almeno 1 miliardo di € per finanziare i piani poliennali dei Comuni.

Tutti i dati dimostrano che il mercato immobiliare è sempre più selettivo, in particolare nei grandi Comuni. Sintomi più significativi sono l'incremento delle domande di case popolari; l'aumento delle richieste (insoddisfatte) di contributi per il pagamento dei canoni di locazione e l'incremento dei provvedimenti di sfratto emessi per morosità **(+24% nell'ultimo anno)**. Oggi le famiglie in stato di disagio economico nel comparto sono c.a. **1.500.000**. Le famiglie in affitto in condizioni di disagio nella fascia di reddito fra **10-20 mila euro erano nel 2005 circa 600 mila**, nel 2007 sono stimate circa **900 mila**; **nella fascia da 20 a 30 mila nel 2005 erano 68 mila, nel 2007 sono raddoppiate**. A questo si somma la scadenza della proroga degli sfratti del 14 ottobre.

La Coesione Sociale e la Sicurezza:

Sul tema della coesione sociale l'ANCI chiede una significativa integrazione del Fondo nazionale per le politiche sociali, unico strumento finanziario a livello nazionale per le politiche sociali sul territorio. Inoltre, chiediamo un impegno per la reintroduzione (dopo l'esperienza del reddito minimo di inserimento) di una misura nazionale di contrasto alla povertà e di sostegno all'ingresso o al reinserimento nel mondo del lavoro.

Inoltre, sarebbe opportuno un irrobustimento del Fondo per la non autosufficienza e la destinazione di risorse finanziarie del FSN o dei fondi regionali finalizzata ad una integrazione socio-sanitaria fra ospedale e territorio a sostegno dei cittadini dimessi dai presidi sanitari per un coordinamento effettivo fra SSR e competenze assistenziali dei Comuni.

Chiediamo, infine, la determinazione dei livelli essenziali di assistenza.

Chiediamo maggiori risorse sul Fondo per l'inclusione sociale per far sì che fenomeni come quello dell'immigrazione e della circolazione delle persone diventino un fattore di crescita della società e non di impoverimento e di conflittualità. Quindi maggior sostegno e strumenti di orientamento (casa e istruzione) con la possibilità di accedere ai servizi di tipo universalistico.

E' necessario, inoltre, sostenere finanziariamente il Fondo per i minori stranieri non accompagnati, in considerazione del rilevante lavoro che stiamo svolgendo con i Ministeri interessati per realizzare un sistema nazionale con un forte ruolo di coordinamento dei Comuni. Ribadiamo la rilevanza di avviare nei prossimi mesi una fase sperimentale che assegni ai Comuni la competenza in materia di rinnovo dei permessi di soggiorno.

Per quanto concerne la Sicurezza, uno dei fattori fondamentali per la crescita e la competitività di un Paese e per il benessere dei cittadini è rappresentato dal rispetto dello "Stato di diritto", dal livello di

sicurezza reale e percepito, dalla trasparenza dell'azione degli apparati burocratici pubblici, dall'efficienza degli stessi.

I Comuni chiedono politiche, interventi e riforme che realizzino un programma nazionale per l'integrità delle pubbliche amministrazioni. Che vuol dire anche un'amministrazione più snella, efficace, rapida, leale, affidabile, imparziale.

Va rafforzato l'impegno per la costruzione di un personale e di una dirigenza pubblica efficiente, motivata, responsabile per migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini.

Sul versante della tutela della sicurezza dei cittadini, l'ANCI ritiene che all'azione di prevenzione e repressione delle polizia, devono accompagnarsi iniziative tese a migliorare la qualità della vita, dei servizi, con programmi di risanamento del degrado urbano e di riappropriazione della città da parte dei cittadini.

Il “Patto per la Sicurezza” tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI del marzo 2007 e i Patti territoriali successivi sottoscritti dai Comuni di Milano, Torino, Roma, Napoli, rappresentano un esempio da proseguire, realizzando un raccordo delle attività di controllo del territorio con le competenze locali.

L'ANCI chiede di continuare su questa strada, estendendo l'esperienza ad altre realtà, creando un centro di coordinamento e accompagnamento dell'applicazione dei Patti, con il contributo dell'Associazione.

Chiediamo l'istituzione di una struttura di pronto impiego a carattere interforze; una modifica della definizione della missione del poliziotto e carabiniere di quartiere; la riforma della polizia municipale, attribuendole funzioni di prevenzione e repressione delle situazioni e dei comportamenti che possono pregiudicare l'ordinata convivenza e la qualità della vita locale, che non siano riservate dalla legge dello Stato alla competenza esclusiva delle Forze di polizia nazionali.

Chiediamo maggiore coordinamento tra polizie nazionali e locali, attraverso l'individuazione delle principali aree operative riguardanti la cooperazione tecnico-operativa ordinaria tra polizie locali e polizie nazionali a competenza generale (il controllo del territorio, gli interventi di emergenza, il trattamento di tutti quei fenomeni per i quali si può prevedere un continuum problematico tra fenomeni di disordine urbano, tutela dell'ordine pubblico e fenomeni di criminalità diffusa);

Chiediamo, inoltre, i supporti strumentali che richiedono una normazione nazionale, in particolare prevedendo:

- una sede tecnica di coordinamento per la cooperazione ordinaria tra Polizie municipali e Polizie dello Stato a competenza generale;
- lo sviluppo di attività di formazione congiunta tra polizie nazionali e polizie locali, con possibilità di partecipazione per altri operatori coinvolti nelle politiche di sicurezza;

- sviluppo e implementazione di tecnologie compatibili tra polizie municipali e polizie dello stato nei sistemi di comunicazione e di gestione delle sale operative;
- sviluppo di sistemi informativi integrati sui fenomeni di disordine urbano e criminalità diffusa;
- l'accesso diretto allo SDI interforze per la conoscenza in tempo reale dei provvedimenti attivi emessi a carico di persone e cose e per l'implementazione delle banche dati e di quanto altro risulti indispensabile;
- l'accesso gratuito agli archivi nazionali di interesse pubblico (motorizzazione, PRA, camere di commercio, catasto, Inps ecc.); la gratuità delle concessioni relative ai collegamenti radio; l'immatricolazione gratuita dei veicoli di servizio e l'esenzione dai pedaggi autostradali;
- l'attivazione di un numero unico telefonico nazionale a 3 cifre per le comunicazioni con le Polizie municipali.

In questo senso l'ANCI richiama il documento ANCI - DPEF dei Comuni e delle Città Metropolitane l'ordine del giorno approvati nel Comitato Direttivo del 5 luglio 2007 che si allegano, con i quali sono state avanzate proposte di modifica sostanziale alle misure contenute nel DPEF, atte a valorizzare ed assegnare un ruolo centrale ai Comuni e alle città metropolitane per la realizzazione dei processi finalizzati allo sviluppo e alla crescita del benessere delle comunità.