



**“Disegno di legge finanziaria 2008 (A.S. n. 1817) e
Decreto Legge 1° ottobre 2007, n. 159”**

**Audizione
Commissioni Bilancio riunite presso il
Senato della Repubblica**

Roma, 8 ottobre 2007

Premessa

La legge finanziaria per il 2008 ha - per il sistema delle Autonomie Locali - un merito che costituisce la base di partenza per qualsiasi analisi, osservazione e giudizio di valore sulle singole disposizioni: la concertazione e la condivisione con ANCI delle norme relative alla revisione delle regole del patto di stabilità.

Ed infatti, il 26 settembre u.s., grazie all'azione forte e propositiva dell'Associazione, è stato siglato un Accordo tra Governo, Comuni e Province che riconosceva la necessità di una condivisione degli obiettivi e degli strumenti di finanza pubblica tra i diversi livelli di governo. Al di là del valore specifico, si tratta di un grande passo in avanti nella costruzione di relazioni interistituzionali in grado di *integrare* le proposte e le scelte dei vari livelli di governo cointeressati dall'attuazione delle politiche pubbliche.

L'accordo raggiunto prevedeva la conferma del saldo di bilancio come obiettivo di riferimento per il patto di stabilità interno e l'introduzione della competenza mista; incentivi per l'utilizzo - fin dall'anno 2007 - degli avanzi di amministrazione per l'abbattimento del debito; incentivi ad una diversa composizione della spesa consentendo l'utilizzo delle risorse liberate con interventi di riduzione della spesa corrente a favore degli investimenti; previsione di un sistema di monitoraggio con la partecipazione dell'Anci per condividere in modo tempestivo le informazioni finanziarie necessarie alla valutazione delle previsioni di bilancio tendenziali; la facilitazione delle politiche attive dei Comuni per la realizzazione di obiettivi primari quali ambiente, sicurezza, casa, scuole, infrastrutture; il coinvolgimento degli enti locali nella definizione di ogni intervento di carattere fiscale che impatti sulla finanza locale.

Il giudizio di valore sulla manovra finanziaria per il 2008 e sul collegato fiscale dipende allora da come ogni singolo punto dell'accordo è stato tradotto in norma.

Positiva pertanto - sia pur con alcune osservazioni e richieste di alcuni precisi correttivi - è la valutazione delle disposizioni che riscrivono le regole del patto di stabilità interno e consentono l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione. Non lo stesso può dirsi per gli sgravi sull'ICI (che esautorano i Comuni di autonomia rispetto ad un'imposta di loro competenza); per le misure relative alle politiche attive in materia di sicurezza, ambiente, scuola, trasporto pubblico locale e infrastrutture, dove le risorse appaiono insufficienti a garantire investimenti di carattere strutturale, ed infine per la mancata revisione dei criteri di distribuzione del fondo dei piccoli Comuni.

Con il presente documento, l'ANCI vuole fornire dunque a Governo e Parlamento un primo contributo di approfondimento sulla legge finanziaria per il 2008 e sul collegato fiscale per rafforzare gli elementi positivi di alcune disposizioni e, per le altre, chiederne i correttivi necessari al fine di renderle più coerenti all'Accordo siglato il 26 settembre ultimo scorso.

1. FISCALITÀ LOCALE

1.1. Entrate

Trasferimenti Erariali

La finanziaria per il 2008 conferma l'entità dei trasferimenti erariali per ciascun ente locale già prevista dalla legge finanziaria dello scorso anno.

Il collegato fiscale alla finanziaria dello scorso anno disponeva il taglio ai trasferimenti erariali in relazione all'aumento di gettito derivante dal riclassamento di alcune categorie di immobili come gli ex rurali. Il meccanismo purtroppo si basa su un taglio preventivo basato su proiezioni statistiche effettuate dall'Agenzia del territorio: il taglio opera per l'anno 2007 mentre l'aumento di gettito si verifica per la parte preponderante dell'operazione solo dal 2008. Non esiste nel sistema così delineato una norma di chiusura, nel 2007 non è tecnicamente possibile incassare l'aumento del gettito ICI e comunque a regime i Comuni si assumono il rischio che la proiezione dell'Agenzia non corrisponda alla reale caduta di gettito. L'Anci ha sempre considerato lesivo dell'autonomia comunale questo meccanismo, ritenendo invece che i trasferimenti dovessero essere ridotti di una misura pari al reale maggior gettito di ogni Comune e non in modo generalizzato sulla base di una comunicazione dell'Agenzia del Territorio al Ministero dell'Interno. Si rende pertanto opportuno e non più procrastinabile un intervento su tale questione, poiché i Comuni rischiano un taglio reale di risorse sulla rata di ottobre dei trasferimenti erariali e di vedersi confermato nella legge finanziaria 2008, il consistente taglio ai trasferimenti disposto dal collegato fiscale alla legge finanziaria 2007.

Va altresì sottolineato come la conferma dei trasferimenti erariali già previsti nella legge finanziaria 2007, per le Unioni di Comuni, di fatto, rinvia una risposta coerente ed ormai inderogabile del legislatore in merito al tema delle gestioni associate intercomunali. I fondi messi a disposizione di anno in anno risalgono a quelli stanziati nel 2003, (già dimezzati rispetto al 2001), a fronte di una crescita del 50% circa di queste realtà nell'ultimo quadriennio. Riteniamo dunque che sia necessario incrementare significativamente il fondo destinato alle Unioni di Comuni

e di prevederne uno stanziamento almeno triennale, al fine di consentire una adeguata programmazione finanziaria delle attività e di superare l'attuale regime di assoluta incertezza degli investimenti.

Riduzione dell' ICI

La riduzione della pressione fiscale sugli immobili è un obiettivo condiviso senz'altro dall'ANCI. Ciò che non si condivide è che occorra farlo partendo da un'imposta che rientra negli spazi di autonomia fiscale dei Comuni.

Una recentissima ricerca sulla fiscalità immobiliare in Europa, dimostra che l'ICI incide sulla tassazione immobiliare del nostro Paese in misura percentuale inferiore a tutte le altre tasse e che Austria, Danimarca, Germania, ma soprattutto Francia e Regno Unito sono severissimi con le imposte locali sulla casa. In particolare, in Gran Bretagna, la "council tax" (tassa analoga all'Ici) pesa il doppio che in Italia sulla tassazione della casa. Dunque, vi erano anche altre imposte su cui agire – e pensiamo più efficacemente - per ridurre la pressione fiscale sulla casa.

Altra riflessione: è corrispondente ai principi del disegno di legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale ora all'esame del Parlamento un intervento normativo su un'imposta propria Comuni? Crediamo di no e, soprattutto, che ciò sia in evidente contraddizione con l'aver trasferito ai Comuni la gestione diretta del catasto che rappresenta un primo passo verso un federalismo fiscale che si fonda proprio sull'autonomia e sulla responsabilità degli enti locali. Alla gestione del catasto deve seguire l'attribuzione ai Comuni dell'intera imposizione fiscale sugli immobili e non la sottrazione della loro prima leva fiscale. E ciò - vale la pena di ricordarlo sempre - per rendere concrete le operazioni di perequazione e evasione fiscale che soltanto con la gestione diretta dei dati catastali è possibile.

Dunque, se proprio si vuole intervenire sull'ICI, riteniamo si possa fare in modo più equo ed efficace attraverso le detrazioni sull'Irpef, senza creare un meccanismo complesso e farraginoso per compensare i Comuni del mancato gettito.

Altri tributi locali

Non sono previste nella manovra finanziaria per il 2008 e nel collegato fiscale soluzioni definitive concrete su temi sui cui l'Anci ha da sempre richiesto di fare chiarezza, come ad esempio la questione del passaggio da Tarsu a Tariffa rifiuti e un contributo di soggiorno in quelle città italiane oggetto di intensi flussi turistici, come d'altronde era previsto lo scorso anno nella prima versione della legge finanziaria dello scorso anno.

1.2 Patto di stabilità

Le modifiche apportate al Patto di stabilità interno sono coerenti con gli impegni presi dal Governo nell'Accordo del 26 u.s.. ricordati in premessa. Rendono il sistema più aderente a quello europeo riconoscendo maggiore discrezionalità ai Comuni nella gestione dei flussi finanziari, rappresentano un netto miglioramento rispetto alla finanziaria dello scorso anno.

Nonostante le modifiche positive, un numero limitato di Enti con saldo finanziario positivo continua ad avere difficoltà a mantenere il saldo del triennio 2003 – 2005 con la competenza mista perché il saldo base non è strutturale ma alterato da eventi straordinari. A tale proposito, l'Anci propone le seguenti soluzioni: 1. consentire agli Enti con saldo finanziario positivo un abbassamento della base di calcolo (saldo 2003 –2005) in modo più efficace rispetto al metodo introdotto con il comma 681 bis (eccedenza 15%); 2. introdurre una fase sperimentale che abbandoni la serie storica e che individui un saldo obiettivo predeterminato per un determinato numero di Enti scelti su base statistica. Gli Enti da individuare nel campione dovrebbero essere scelti in modo tale da non costringere quelli in disavanzo a azioni di rientro troppo brusche; 3. consentire agli Enti con saldo positivo di scegliere, a parità di obiettivo, se mantenere le regole 2007 o attuare quelle previste nel nuovo DDL. Ovviamente, in entrambi i casi, resta inteso che, a prescindere dalla modalità di determinazione dell'obiettivo, gli Enti in avanzo nel 2008 non concorrono alla manovra.

Infine, riteniamo eccessiva la disposizione che dalla mancata trasmissione della certificazione di bilancio fa discendere le conseguenze dell'inadempimento al patto di stabilità per gli enti locali.

2. MODIFICHE ORDINAMENTALI

Sono presenti nella legge finanziaria- sia pur con qualche differenza – alcune norme già previste nel disegno di legge sui *costi della politica* approvato in via preliminare dal Governo lo scorso luglio.

L'ANCI – al riguardo - ha sempre detto di esser pronta ad affrontare il problema, sottolineando però che lo stesso doveva essere analizzato in modo razionale, complessivo e non demagogico; che affrontare il tema dei costi della politica e della democrazia non doveva riguardare solo la sostenibilità finanziaria dei costi della rappresentanza politica a tutti i livelli istituzionali, ma soprattutto una riforma del sistema istituzionale e amministrativo del Paese, con l'obiettivo di una razionalizzazione delle risorse e delle competenze, al fine di evitare sovrapposizioni

e diseconomie. A tal fine l'Anci aveva valutato il Patto concluso - anche in sua assenza - in sede di Conferenza Unificata, ritenendo che andasse nella direzione proposta. Un patto che - a nostro avviso - doveva essere l'atto preliminare per la definizione di norme giuridiche che dovevano impegnare tutti i livelli di governo del Paese e tutte le istituzioni rappresentative.

In riferimento a tali obiettivi, la traduzione in norma non è soddisfacente, meglio sarebbe stato aspettare di affrontare tali temi in modo organico nel Codice delle Autonomie.

Preoccupano soprattutto la norma (articolo 15) che attribuisce allo Stato e alle Regioni la competenza al riordino, accorpamento e soppressione di enti e organismi titolari di funzioni coincidenti con quelle di altri enti territoriali senza la preventiva concertazione con gli enti locali e quella (articolo 13) che affida alle Regioni la competenza a ridurre gli esecutivi delle Unioni dei Comuni.

4. FONDO PER I PICCOLI COMUNI

La risoluzione con cui il Parlamento ha approvato il DPEF 2008-2010, individuava come obiettivo di finanza locale, la rivisitazione dei criteri per la distribuzione del fondo a favore dei piccoli comuni previsto nella finanziaria 2007 (comma 703), riconoscendone i paradossi e le sperequazioni emerse nel primo anno di applicazione.

Il disegno di legge contenente la manovra finanziaria per il 2008 non prevede tale modifica che invece è urgente e necessaria.

A tale scopo, si propone di fare riferimento ai criteri oggi previsti per i Comuni sottodotati: ciò potrebbe compensare al meglio le sperequazioni verificatesi.

5. POLITICHE ATTIVE: AMBIENTE, SICUREZZA, CASA, SCUOLE, INFRASTRUTTURE, IMMIGRAZIONE E TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Un punto disatteso dell'accordo del 26 settembre u.s è senz'altro quello relativo alla facilitazione delle politiche attive dei Comuni per la realizzazione di obiettivi primari quali ambiente, sicurezza, casa, scuole, infrastrutture, immigrazione.

Nel complesso - e con le dovute eccezioni - le risorse e le facilitazioni alle politiche attive dei Comuni per il c.d. welfare territoriale, risultano infatti insufficienti.

Cominciando dalle eccezioni, una è quella del *Fondo nazionale inclusione sociale* che è stato incrementato da 50 a 100 milioni di euro e che servirà a finanziare il programma nazionale di protezione per i minori stranieri non accompagnati.

Un'altra eccezione è la previsione del fondo di 550 milioni di euro per il programma straordinario di edilizia residenziale pubblica frutto di un lavoro tecnico cui ANCI ha contribuito fattivamente. A tal riguardo va fin da subito evidenziato che occorre correggere la norma prevedendo la partecipazione dei Comuni nella definizione degli interventi, oggi esclusa.

Per la scuola invece, la manovra non risolve l'annoso problema della Tarsu(anche se proprio in queste ore stiamo lavorando in questo senso con il Ministro) né aumenta le risorse che lo Stato destina ai Comuni per l'acquisto dei libri di testo nella scuola primaria.

Sul versante dell'ambiente, frammentarie e non strutturali sono le misure previste che non coinvolgono i Comuni nella realizzazione delle politiche attive sul tema. Si ribadisce la richiesta di una defiscalizzazione di tutti gli investimenti per la tutela dell'ambiente e l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, peraltro già condivisa con il Ministero dell'Ambiente.

Stesso discorso vale per il tema della sicurezza urbana, per il quale l'ANCI e i Sindaci delle Città metropolitane hanno più volte richiesto l'esclusione di queste spese dal patto di stabilità con oneri a carico del bilancio dello Stato.

Si ribadisce inoltre la richiesta di un'integrazione del Fondo nazionale per le politiche sociali, unico strumento finanziario a livello nazionale per le politiche sociali sul territorio, il cui finanziamento risulta essere rimasto lo stesso dello scorso anno.

6. INVESTIMENTI E DEBITO

Se da un lato le norme sugli avanzi e la scelta della competenza ibrida hanno dato una risposta ad alcune esigenze, restano però ancora aperte le questioni del finanziamento delle opere pubbliche e quella del debito.

Sul primo aspetto ANCI ha ribadito la necessità di incentivare la spesa per investimenti attraverso una nuova regola che consenta ai Comuni di non essere penalizzati dal fatto di essere i primi fra i livelli di governo in spesa per investimenti. In questo – a nostro avviso - andavano individuati dei meccanismi contabili che consentissero ai Comuni di conteggiare in termini di cassa le sole spese che sono di loro competenza e non quelle degli altri livelli di governo.

Per quanto riguarda il debito, invece, abbiamo sottolineato la necessità che si modifichi la regola del TUEL che penalizza i Comuni poco indebitati e premi quelli

con una spesa per interessi alta. Su questo chiediamo che ci sia un impegno serio del Governo a rivedere la regola e ad incentivare le altre forme innovative di finanziamento degli investimenti quali aperture di credito e leasing.