

**COMMISSIONI RIUNITE
V (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E
5^a (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

Resoconto stenografico

AUDIZIONE

Seduta di lunedì 29 ottobre 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 20,25.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti dell'ANCI.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2013-2015, l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera, di rappresentanti dell'ANCI.

Sono presenti il dottor Guido Castelli, delegato ANCI alla finanza locale, nonché sindaco di Ascoli Piceno, e la dottoressa Silvia Scozzese, responsabile ANCI per la finanza locale. Do la parola al delegato ANCI alla finanza locale, Guido Castelli.

GUIDO CASTELLI, *Sindaco di Ascoli Piceno e delegato ANCI alla finanza locale*. Saluto il presidente e i commissari. Mi sia consentito di salutare, in particolare, il mio consigliere comunale, onorevole Ciccanti.

È impossibile dare un giudizio sul disegno di legge di stabilità senza un inquadramento più generale della condizione in cui si troveranno i comuni nel 2013. Sotto questo aspetto, non si intende tanto sottolineare il contributo di 500 milioni di euro, quanto l'insostenibilità - lo dico senza enfasi, perché credo sia sotto gli occhi di tutti - dello scenario che si approssima per i comuni italiani per il 2013. Proprio per questa ragione, con la dottoressa Scozzese, più che redigere valutazioni o relazioni, visto che gli emendamenti saranno dettagliati, al massimo, penso entro la giornata di domani, abbiamo pensato - senza che ciò risultasse provocatorio - di esibire un piccolo conto, cioè un foglio Excel, che depositiamo agli atti, da cui si evincono gli scenari più che drammatici del 2013, specialmente se si considera che, per effetto delle note vicende dell'IMU, una parte consistente dei comuni d'Italia si troverà ad avere già attivato il massimo della leva fiscale consentita dall'IMU stessa.

Voglio dire che se nel 2012, con riferimento all'IMU, si poteva prevedere una stanza di compensazione, ovvero un differenziale che, a seconda della virtuosità di ciascuno, poteva rappresentare un appello di ultima istanza, ciò nel 2013, per tantissimi comuni, non sarà possibile. Pertanto, per il 2013, i paradossi sono diversi. Innanzitutto, il montante del fondo di riequilibrio andrà a pareggiare il contributo che siamo chiamati a dare nell'ambito del patto di stabilità. Quindi, è come se, di fatto, venisse eliso il trasferimento dallo Stato al comparto dei comuni, se si considera che i 4,5 miliardi di euro di contributo nell'ambito del patto sono pari al residuo del fondo sperimentale di riequilibrio che, fino a due anni fa, era pari a 11 miliardi di

euro e che, per via dell'*escalation* descritta nel foglio Excel citato, andrà a commisurarsi a 4 miliardi di euro.

Tuttavia, c'è di più. La questione del patto di stabilità interno è tanto più grave se si considera che si va ad accumulare a tante altre voci che, complessivamente, portano a questi 11 miliardi di euro di contributo complessivo che, nel triennio 2011-2013, ci troviamo a dover sostenere.

Questo comporta l'elisione, l'azzeramento, la nebulizzazione delle politiche di investimento comunali. Insomma, saremo costretti a mantenere la spesa corrente, non tanto quella dei servizi, che dovrà avere necessariamente un ridimensionamento importante, ma quella obbligatoria.

Con ogni probabilità, nel 2013, i comuni - mi si perdoni l'enfasi, ma non credo sia fuori luogo - saranno chiamati a pagare sostanzialmente gli stipendi. Insomma, saranno «stipendifici» che, tuttavia, dovranno scontare un altro fenomeno curioso: la drammatizzazione e l'irrigidimento dei meccanismi di controllo sui propri conti. Da un lato, i conti vengono «scassati» dallo stratificarsi di manovre; dall'altro, i controlli e le misure - come dire - di polizia tributaria vengono destinati a sindaci che ben difficilmente potranno evitare di rasentare il dissesto o, comunque, lo squilibrio dei conti.

Credo che il quadro sia diventato ulteriormente insostenibile per gli effetti giuridici e normativi che derivano dalle premesse finanziarie poste dallo stesso Governo e dallo stesso Parlamento. Perdonate la forza con cui esprimo il ragionamento, che spero non sia esagerata. Tuttavia, in pratica, abbiamo un quadro normativo che deriva dal decreto-legge n. 174 del 2012 che rende le patologie di bilancio meritevoli di interventi «pesanti», con la Corte dei conti e la Guardia di finanza alle porte, mentre, al contempo, mantenere in equilibrio i conti sarà molto più difficile.

Vorrei fare un'altra considerazione che riguarda 1.200 comuni, tra cui quello dell'onorevole Ciccanti. Non più tardi del 13 ottobre scorso, 1.200 comuni hanno visto, da parte dei tecnici del Ministero dell'economia e delle finanze, la rivisitazione dell'insieme delle risorse che, sull'*affaire* IMU, verranno assegnate a ogni comune. Tuttavia, non è stata cambiata o alterata la stima del gettito IMU, cosa che poteva essere, visto che l'aleatorietà è la regola della stima.

Invece, con un tratto di penna, con un provvedimento amministrativo, è stato cambiato il dato storico dell'ICI 2010. Di conseguenza, nel mio caso specifico, mi trovo un milione di euro in meno di trasferimenti, perché è cambiato, appunto, il dato storico dell'ICI. In questo modo, è evidente che arriviamo a rasentare, se non l'eccesso di potere, qualcosa che gli assomiglia molto, perché si agisce con provvedimenti amministrativi. Insomma, non si può arrivare a rivedere il dato il 15 ottobre.

Dunque, complessivamente, la manovra, patto più tagli, diventa un ostacolo insormontabile.

Peraltro, non credo che sia utile allo Stato vedere metà del comparto dei comuni «scassata», perché ciò determina un problema di coesione sociale, nonché di servizi che verranno probabilmente dimezzati o severamente ridotti. Allora, questo è il tema dei temi: si è esagerato.

A ciò si aggiunga che ci sono stati dei provvedimenti amministrativi che hanno vulnerato l'impostazione data dallo stesso Parlamento. Mi riferisco all'ultimo dei casi grotteschi o kafkiani, che riguarda l'IMU sugli immobili comunali. Questo Parlamento aveva deciso che la compensazione ICI-IMU sui beni di proprietà dei comuni dovesse operare senza che il contribuente dei singoli comuni dovesse pagarne il prezzo perché, evidentemente, non si poteva considerare nei 21,4 miliardi di euro anche somme che il comune non può pagare a se stesso. Il Parlamento aveva deciso questa norma, correggendo un'impostazione che la fretta del decreto-legge n. 201 del 2011, cosiddetto «salva Italia», poteva aver generato: d'altra parte, si può sbagliare quando si ha il Cancelliere Merkel sul collo. Non è, però, possibile

rivedere un'impostazione approvata da questo Parlamento per una somma che è di poco inferiore a 400 milioni di euro. In pratica, sono i contribuenti dei nostri comuni a dover onorare il pagamento corrispondente alla somma dell'IMU dei comuni stessi. Questo non è possibile, senza considerare che proprio sull'ICI 2010, oltre che i ricalcoli sulla base di algoritmi, escogitati, affiorati nell'ottobre di quest'anno, vi è anche il fatto che lo stesso ISTAT - l'Istituto inizialmente considerato meritevole di attenzione per individuare quel dato dell'ICI 2010 - propone un dato ICI 2010 di 500 milioni di euro superiore a quello indicato dal Ministero dell'economia e delle finanze. Invece, discostandosi dalla stessa indicazione data nel citato decreto «salva Italia», siamo arrivati a questo: c'è almeno un miliardo di euro di IMU che «balla», a due mesi dalla fine dell'esercizio finanziario.

Venendo alle ultime questioni sollevate dai centri di assistenza fiscale (CAF), devo dire che hanno ragione ad affermare che sarà difficile capire come pagare l'IMU. Tuttavia, ciò non è colpa dei comuni, che hanno visto, due settimane fa, cambiare ancora le carte in tavola. Ecco, questo è il quadro complessivo.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre domande o formulare osservazioni.

ROLANDO NANNICINI. Signor sindaco, i CAF fanno polemica anche con gli enti locali, sbagliando. Infatti, abbiamo una scadenza per cui i comuni devono decidere l'IMU entro il 31 ottobre; la pubblicazione sul sito deve essere fatta entro il 30 novembre; il pagamento dei cittadini va effettuato entro il 16 dicembre. Ora, i patronati hanno fatto un «*can can*» su questo fatto e non avendo i dati dei comuni, mandano quindi una lettera a 8.100 comuni - non sono più amministratori, ma leggo le lettere che arrivano agli amministratori - chiedendo immediatamente una risposta perché, visto che non ce la fanno, intendono chiedere una proroga.

Allora, prima di tutto, i CAF dovrebbero rispettare l'autonomia dei comuni. Del resto, i tempi ci sono, visto che i comuni possono pubblicare sul proprio sito, entro il 30 novembre, la delibera adottata entro il 31 ottobre. Pertanto, dico in sede ufficiale che non condivido tutto questo *cancan* che hanno fatto i CAF nei confronti delle amministrazioni centrali e degli enti locali. Certo, si può chiedere di anticipare la notizia della decisione della delibera IMU. Tuttavia, la legge era precisa. Le date erano 31 ottobre, 30 novembre e 16 dicembre. Se, poi, non si riesce ad ottemperare, dal 1° al 16 dicembre, tenendo conto dell'obbligo della pubblicazione, si può discutere nel merito. Ciò nonostante, non si può dire che non esiste un meccanismo per dire al cittadino qual è il calcolo dell'IMU. Mi scuso se mi esprimo con questa veemenza.

Veniamo, ora, al mio pallino fisso, che riguarda tutto il sistema dell'indebitamento netto. Siccome il sottosegretario Polillo mi ha smentito, vorrei precisare che utilizzo dati presentati da altri. Infatti, per quanto riguarda, in particolare, l'indebitamento netto - come è affermato nella documentazione predisposta dagli uffici della Camera sul disegno di legge di stabilità 2013, - si rileva che la variazione complessiva determinata dalla legge di stabilità per il 2013 è un aumento del deficit (non del debito) di 2,9 miliardi di euro. Pertanto, il disegno di legge di stabilità che ci invia il Governo dà una possibilità di indebitamento netto superiore di 2,9 miliardi rispetto alla legislazione vigente. Ciò deriva dal fatto che un aumento di 1,8 decimi di punto di incidenza sul PIL si pone all'interno del margine indicato nella Nota di aggiornamento del DEF. Insomma, è tutto rispettato, ma c'è una possibilità di cassa superiore di 2,9 miliardi.

Nella medesima documentazione predisposta dagli uffici, poi, a pagina 12, abbiamo, riguardo agli effetti dell'indebitamento netto per 2,862 miliardi, che le amministrazioni centrali hanno un beneficio per 5,274 miliardi, mentre quelle locali hanno un aggravio in termini di cassa per 2,112 miliardi. Ora, il sottosegretario Polillo può smentire questo dato alla televisione finché vuole; vuol dire che prende queste prime 12 pagine e dà loro fuoco.

La sostanza è questa. Quando si fa il rapporto - con tutti i dati ISTAT e gli altri, che evito di citare per non annoiarvi - fra le amministrazioni centrali e il sistema previdenziale, dando ai

comuni l'obiettivo del 15,6 per cento delle spese correnti degli anni 2006-2008, come prescrive la legge vigente, dobbiamo in questo fatto trovare una disponibilità, ma non in termini di saldo netto da finanziare, perché questi saldi - sindaco non me ne voglia - si aggirano. Per quanto mi riguarda, darei meno risorse sul saldo netto da finanziare, perché rimane meno in termini di ritardati pagamenti, quindi meno rabbia nel cittadino, che fa un lavoro per il quale non riscuote. Invece, sull'indebitamento netto bisogna battersi, come sulla famosa multa del patto di stabilità.

La vecchia legge, fatta in un modo abbastanza buffo, con la Commissione bicamerale e il decreto Calderoli, prevedeva il 3 per cento massimo, sempre dei primi tre titoli delle entrate di bilancio. Quindi, il Governo ha detto che, siccome i primi tre titoli delle entrate sono sempre fissi, si può andare fuori di un milione di euro o di 15 milioni, per cui ha tolto questa misura. Di conseguenza, se un comune non rispetta il patto di stabilità interno anche sull'indebitamento netto paga quella cifra. Invece, per renderlo virtuoso, noi avevamo suggerito il 5 per cento delle spese. Comunque, presenteremo degli emendamenti su questo, come sugli investimenti.

Signor sindaco, condivido quanto dice sul fatto che siamo fermi alla spesa corrente, perché portare al 6 per cento la percentuale sugli interessi, quando il patto è strutturato in termini di competenza mista, è un'assurdità. Non può venire nessuno a dire che si peggiorano i saldi, perché si tratta di una redistribuzione nel patto misto. Quindi, anche su questo dobbiamo smetterla di ragionare senza conoscere le cose di cui si parla. Non mi riferisco all'ANCI, ma al sottosegretario Polillo, che è andato via.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere che ho fatto notare al rappresentante del Governo che - tra il dare e l'avere - alla fine contabilizzava 2 miliardi di euro in meno di tassazione sulle famiglie, senza, però, considerare l'effetto indiretto dell'aumento della tassazione locale che potrebbe derivare dal taglio ai comuni. Secondo voi, posto che alcuni sono già arrivati alla saturazione delle possibilità di incremento della tassazione locale, quanto di questi 2 miliardi di euro di tagli rivolti ai comuni potrebbero traslarsi in un aumento della tassazione deciso a livello dei comuni?

GUIDO CASTELLI, *Sindaco di Ascoli Piceno e delegato ANCI alla finanza locale*. Un aspetto da rilevare, quando si parla di comuni, è che essi sono più di 8.000 e hanno condizioni estremamente diverse, quindi, ragionare in termini di comparto non sempre corrisponde alla realtà.

È vero, però, che moltissimi ormai hanno agito sulla leva fiscale al massimo, per cui l'unico modo per cercare di far fronte al complesso della manovra, che è un sistema composito di tagli più patto, produce potenzialmente effetti simili a quelli che prima evocavo, dicendo che faremo solo spese obbligatorie. Questo è il punto. Non è facile dare delle indicazioni in termini percentuali, ma è certo che in larga parte sarà così.

Da marchigiano, posso dire che nella nostra regione sono tre o quattro i comuni sopra i 15.000 abitanti che hanno convocato il consiglio per arrivare all'aliquota del 10,6 per l'IMU sulla seconda casa e si consideri che parliamo di un tessuto sociale solido, che non lascia dubbi circa la sana e prudente gestione.

AMEDEO CICCANTI. Vorrei fare una riflessione. A proposito del decreto-legge n. 174 del 2012, abbiamo parlato della virtuosità in relazione al rispetto del patto di stabilità interno e così via.

Ora, il problema è capire se possa essere utile prendere in considerazione un altro parametro, cioè il livello di penetrazione dell'imposizione fiscale autonoma. Infatti, vi sono livelli di penetrazione che vanno dal 40 all'80 per cento. È chiaro che ci sono dei comuni che riescono ad avere un livello, anche nel calcolo del patto di stabilità interno nella forma mista, più virtuoso e ottimale, perché hanno una maggiore possibilità. Certo, non parlo dei comuni montani o piccoli, in cui è difficile applicare l'IMU. Tuttavia, nei comuni con parametri omogenei, uno degli indici che dovrebbero essere presi in considerazione è la capacità di

imposizione e l'autonomia fiscale. Del resto, la situazione non è uguale dappertutto. Per esempio, si potrebbe valutare in che rapporto si pone il parametro della spesa in conto capitale e della spesa corrente, visto che ci sono comuni che hanno azzerato la spesa in conto capitale, perché hanno una gestione allegra della spesa corrente; viceversa, altri sono virtuosi.

Insomma, oggi, non bastano i parametri per capire se un comune è virtuoso o meno, stando al sistema misto del patto di stabilità. Prodi, riferendosi a quello europeo, disse che il patto di stabilità è stupido. Credo che sia stupido anche il patto di stabilità interno che abbiamo deciso noi. Occorrerebbe inserire, quindi, altri parametri di contorno, magari relativi al condizionamento. Tuttavia, la discussione sarebbe complessa.

MASSIMO POLLEDRI. Mi sembra che ci sia una volontà trasversale da parte dei relatori di affrontare il problema della revisione del patto di stabilità interno. Tuttavia, abbiamo una distinzione tra comuni virtuosi e non virtuosi, quindi tra chi ha cassa, ma non riesce a spendere, e chi rasenta una condizione di insolvenza. Come intendete affrontare questo problema?

Inoltre, vi chiedo se nella *spending review* si è fatto un minimo cenno al taglio del personale e alle piante organiche ideali. Il dato di fatto è che, dal 2004, nei comuni italiani si è ridotta del 32 per cento la spesa in conto capitale, ma il totale della spesa si è ridotto del 6 per cento, con un aumento della spesa corrente del 5 per cento. Questo è un fenomeno che andrebbe contenuto. Quindi, quale potrebbe essere la soluzione, secondo voi?

Infine, vi chiedo se intendete dare qualche suggerimento sul federalismo fiscale, rimandato dal Governo.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri auditi per una replica conclusiva.

GUIDO CASTELLI, *Sindaco di Ascoli Piceno e delegato ANCI alla finanza locale*. Per quanto riguarda l'incremento della spesa corrente, al netto del ciclo economico, ci risulta che essa sia stabile. Questo è il dato ufficiale ISTAT, anche se spesso - come nel caso del sottosegretario Polillo - ci sono delle discrepanze. Tuttavia, questo è il dato ISTAT, per cui credo non sia confutabile.

Mi preme, comunque, evidenziare un ragionamento. Il problema del patto esiste nella misura in cui si lega anche ai tagli; cioè è la manovra che, sommando patto e tagli, disegna uno scenario insostenibile. Se, poi, si considera quello che diceva l'onorevole, nel 2013, il comparto dei comuni si dovrà presentare in avanzo per 4,5 miliardi di euro, avendo qualcosa come 11 miliardi di euro - coperti da cassa - che sono fermi non per virtuosità o meno, ma per l'effetto combinato dei tagli e della manovra. Pertanto, la virtuosità diventa un sostantivo che rischia di rarefarsi sull'altare di incongruenze che, oggi, portano a spendere o meno, bene o male, non tanto perché c'è un comportamento virtuoso, ma perché tutta questa giostra dei dati e degli elementi produce la possibilità o meno di spendere. Devo dire, però, che nel 2013 la possibilità di spendere sarà comunque ridotta al lumicino, perché anche chi aveva dei fondamentali migliori si trova oggi in questa condizione.

Parlando di virtuosità, vi è un dato che, anche grazie all'ANCI, è stato riportato in auge. A proposito della *spending review*, la virtuosità non può essere quella delle valutazioni fatte sui certificati dei conti, ma si collega ai costi standard. Il costo standard rappresenta la strada per potere far sì che il termine virtuosità possa riavere una sua attendibilità, altrimenti sono i marosi degli incroci econometrici a determinare quello che assomiglia più a una riffa che a una reale capacità di gestione oculata e sana delle risorse comunali.

PRESIDENTE. Colgo l'occasione per ricordare che mercoledì prossimo la Commissione bilancio della Camera avvierà l'esame dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sui costi standard della polizia locale.

Ringrazio i rappresentanti dell'ANCI per il contributo offerto e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 20,55.