



Documento per audizione

12 ottobre 2006

LEGGE FINANZIARIA 2007

Prime valutazioni e proposte di emendamento

Premessa

Le osservazioni contenute nel presente documento si riferiscono al DDL finanziaria tuttora in esame al Parlamento; ciò in quanto ancora non si conoscono le disposizioni che daranno corpo agli accordi intercorsi nell'incontro con il Governo tenutosi il 10 ottobre. Si presentano quindi le prime valutazioni dell'ANCI unitamente agli emendamenti ritenuti più significativi.

Il disegno di legge finanziaria 2007 presentato il 1° ottobre, desta forte preoccupazione **nei Comuni**, dal momento che vengono posti a carico del comparto **oneri difficili da sostenere**, che rischiano di andare ben oltre le previsioni di rientro del deficit, come di seguito analiticamente descritto.

In primo luogo, va sottolineato come malgrado il lavoro tecnico del tavolo istituito presso il Ministero dell'Economia e la disponibilità tecnica dei Ministeri interessati, non si è conosciuta l'entità della manovra per i Comuni fino alla presentazione della legge finanziaria.

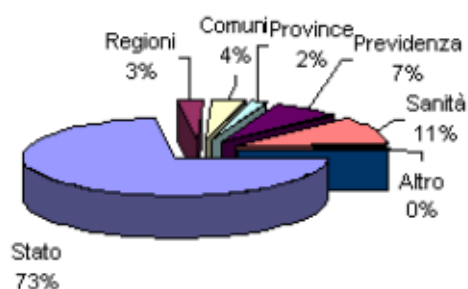
In occasione dei vari incontri, i Comuni hanno sempre dimostrato la propria disponibilità a porre in essere tutte le azioni necessarie per fornire il giusto contributo al risanamento del bilancio pubblico e ad accelerare il processo di sviluppo economico. Ciò nell'ottica di una piena condivisione ed assunzione delle rispettive responsabilità, in quanto facenti parte del complesso ed ampio "sistema Paese". In qualità quindi di enti istituzionali, che rappresentano pienamente cittadini e territorio, i Comuni hanno da sempre e con forza chiesto di essere coinvolti sia nei sacrifici e sia nei vantaggi, in un ambito di indispensabile condivisione del quadro economico generale e degli obiettivi da conseguire.

Ciononostante, la necessaria condivisione dei dati fondamentali non si è verificata e la mancata conoscenza dell'entità della manovra, non ha consentito un'effettiva e condivisa concertazione.

Quadro economico:

Relativamente al merito, si evidenzia che il ddl finanziaria prevede un miglioramento del saldo del comparto comuni pari a circa **2,9 mld di euro**, pari al **19 %** della manovra di risanamento, che ammonta complessivamente a **15 mld di euro**.

A tal fine si ricorda che il deficit dei comuni dell'anno 2005 ammonta a **2,7 miliardi di euro^[1]** e che rispetto al totale del deficit complessivo della PA (58,17 miliardi di euro) **la percentuale comunale, vale circa il 4% del totale**, così come risulta dal grafico sottostante:



Sempre poi nell'anno 2005, nonostante il deficit complessivo della Pubblica Amministrazione sia peggiorato rispetto all'anno precedente di oltre 10 mld e mezzo di €, **il comparto Comuni ha migliorato il proprio deficit, riducendolo del 19%**.

Composizione deficit della PA, 2003-2005 (milioni di euro)			
	2003	2004	2005
Stato	-39.186	-41.231	-52.855
Regioni	3.201	662	1.891
Comuni	-3.767	-3.344	-2.721
Province	-1.737	-2.101	-1.308
Previdenza	-1.097	6.822	5.298
Sanità	-2.622	-6.917	-8.220
xAltro	-828	-1.543	-259
TOTALE	-46.036	-47.652	-58.174

Inoltre, **la spesa totale dei Comuni nel 2005 diminuisce di circa 606 milioni di euro rispetto al 2004**, a fronte di una crescita generalizzata per tutti gli altri comparti della PA fatta eccezione per le province.

fonte istat 2005 - valori in mln di euro

SPESE	amministrazioni pubbliche	amministrazioni comunali
spese correnti	630.241	43.665
spese conto capitale	57.050	17.469
spese totali	687.291	61.134

^[1] Fonte: ISTAT - Conto consolidato della Pubblica Amministrazione

A ciò si aggiunga la riduzione dei trasferimenti da parte del Governo (dall'anno 2005 al 2006 la riduzione è stata di circa **73 mln di Euro**^[2]), che non si controbilancia, almeno per l'anno 2007 con una compartecipazione dinamica ai trasferimenti così come previsto nell'articolo 12 del disegno di legge n.1746. La disposizione infatti prevede che la compartecipazione dinamica all'Irpef debba partire dall'anno 2008. A questo proposito, l'ANCI ritiene che detta compartecipazione debba partire dal 2007 poiché l'avvio previsto al 2008 (con base imponibile di riferimento 2006) farebbe registrare il primo incremento nel 2009. Pertanto, ad avviso dell'ANCI non avrebbe senso inserire nella Finanziaria 2007 una compartecipazione che produrrà i suoi effetti solo nel 2009.

Patto di stabilità interno 2007

Malgrado il ddl 1746 introduca finalmente l'espansione dell'autonomia finanziaria dei Comuni, determinando la possibilità di introdurre nuovi tributi di scopo, da sempre richiesti con forza da ANCI, ed abbia finalmente sbloccato le addizionali comunali all'Irpef, ferme dal 2003, **la manovra incide pesantemente sui bilanci dei Comuni**, già vessati dagli effetti delle ultime leggi finanziarie.

Pur prevedendo il ritorno al meccanismo dei saldi, da sempre richiesto da ANCI e ritenuto il più idoneo in un'ottica di attuazione del federalismo fiscale a garantire l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta agli enti locali dall'articolo 119 della Costituzione, il disegno di legge finanziaria presentato, contiene un metodo di calcolo per raggiungere **l'obiettivo di comparto poco sostenibile**, poiché rischia di creare forti sperequazioni tra i Comuni, con picchi difficilmente sostenibili dalle amministrazioni locali.

La tabella che segue opera una sintesi degli effetti contenuti nelle norme che regolano il patto sui comuni in riferimento alla spesa totale.

riepilogo finanziaria	obiettivo 2.875.154,55	
tutti con la spesa corrente	1.453.360,55	0,034
chi è in disavanzo	1.421.794,00	0,500
deviazione standard		0,03
max		0,28
min		0,01
media		5%

situazione dei comuni rispetto la media		
	N comuni	perc
<media	1257	54%
media	269	12%
>media	803	34%
totale	2329	100%

D'altro canto, la scelta operata dal Governo di consentire una maggiore flessibilità nella determinazione delle entrate comunali, è sicuramente apprezzabile in linea generale; tuttavia si ritiene che questo tipo di scelta sarebbe stata più opportuna se fosse stata adottata in un momento diverso, non legata quindi all'urgenza di risanamento dei conti pubblici, che costituisce il fulcro di questa legge finanziaria.

Tutto ciò nonostante i Comuni abbiano sempre registrato differenziali positivi sia di cassa che di competenza, come risulta dalle Relazioni della Corte dei Conti sul Rendiconto Generale dello Stato negli anni 2003, 2004 e 2005.

I **risultati positivi** conseguiti dai Comuni, sono stati messi in evidenza nella Relazione annuale al Parlamento 10/2004 e 6/2005 della stessa Corte, che ha più volte evidenziato il raggiungimento dell'obiettivo programmatico di comparto, facendo registrare differenziali positivi (nel 2004 ammonta a circa 2 miliardi e 300 milioni di euro, pari all'obiettivo di comparto degli Enti Locali!).

^[2] Fonte: Ministero dell'Interno

ANNO	Obiettivo comparto	Differenziale positivo cassa (milioni di euro)	Differenziale positivo competenza (milioni di euro)
2002	1.137	+ 1.244	+ 1.574
2003	1.800	+ 1.464	+ 1.195
2004	1.850	+ 2.329	+ 2.043

Proposte Anci - Elenco delle possibili correzioni

Occorre innanzitutto correggere il saldo finale a carico dei comuni di 2,872 miliardi di euro attraverso una riduzione dell'onere economico della manovra. In questa prospettiva sembra opportuno individuare una nuova formulazione del patto di stabilità sia in termini quantitativi che qualitativi.

Rispetto al quantum si può diminuire il peso posto a carico dei comuni attraverso l'utilizzo del maggiore gettito derivante dall'espansione della base imponibile ICI. Ci riferiamo agli articoli 4 e 5 del decreto legge n. 262 del 3 ottobre, in materia di classificazione dei beni agricoli, attribuzione nuova rendita agli immobili compresi nella categoria E ed aumento del 40% delle rendite degli immobili ricompresi nella categoria B (che generano un gettito aggiuntivo di **610 milioni** di euro per l'anno 2007).

A questo va aggiunta una considerazione relativa alle voci comprese nel patto di stabilità. Nella manovra è contenuto un elemento che ha un peso molto rilevante; si tratta della voce "opere cofinanziate" (computata per 266 milioni di euro). Si tratta, come è evidente, di un onere posti a carico di tutti i comuni, in modo forfettario, e che generano forti sperequazioni.

Per quanto riguarda le spese cofinanziate e quelle contenute nella legge obiettivo, sicuramente non possono essere messe a carico di comuni che non usufruiscono dei finanziamenti europei o che non realizzano le "grandi opere": si propone di porre spesa a carico del bilancio dello stato.

Seguendo questa proposta il calcolo della somma posta a carico dei comuni sarebbe la seguente:

Valore iniziale	2.872
Entrate DL 262	- 610
Opere Cofin.	- 266
Totale manovra a carico dei comuni	1.996 milioni di euro.

In termini qualitativi il sistema l'attuale proposta crea rilevanti squilibri all'interno del sistema, cioè richiede uno sforzo eccessivo a singoli enti. Comunque il confronto tecnico per sanare il problema è in corso.

Si sintetizza di seguito l'effetto della manovra complessivamente ridotta ma invariata nel metodo.

riepilogo finanziaria 0.021 e 0.3875

	obiettivo 1.996.039,34	
tutti con la spesa corrente	897.663,87	0,021
chi è in disavanzo	1.098.375,47	0,3875
deviazione standard		0,02
max		0,26
min		0,01
media		4%

situazione dei comuni rispetto la media

	N comuni	perc
<media	1290	55%
media	282	12%
>media	757	33%
totale	2329	100%

Per quanto riguarda il limite all'indebitamento il Governo si è impegnato ad eliminare la disposizione di cui all'articolo 74 c.11: sarebbe comunque necessario però eliminare il limite relativo alla spesa per interessi contenuto nel testo unico, oppure uniformarlo a quanto previsto per le regioni (20%).

La finanziaria contiene inoltre molte **norme riferite al funzionamento degli organi ed allo status degli amministratori locali**. Ferma restando la piena disponibilità dei comuni a discutere dei costi necessari al funzionamento delle amministrazioni, sembra però opportuno che questo tema sia discusso in modo organico all'interno della riforma del testo unico e nell'ambito dell'applicazione del titolo V. Riterremmo corretto, quindi, **stralciare** le norme che non hanno una connessione oggettiva con la materia contenuta nel disegno di legge.

Anche relativamente alle **spese per il personale**, il ddl finanziaria 2007 pone una serie di perplessità, soprattutto per i **Comuni con una popolazione inferiore ai 5000 abitanti**, per i quali restano in vigore tutte le limitazioni previste dalle precedenti leggi finanziarie. Ciò è da considerarsi inaccettabile, poiché se da un lato è comprensibile richiedere un controllo della spesa sul personale agli Enti che non hanno rispettato il patto di stabilità, non si può concepire un sistema che mantenga inalterati i limiti previsti lo scorso anno che, come dichiarato dall'ANCI in numerosissime occasioni, stanno ingessando i piccoli Enti a scapito dell'erogazione dei servizi essenziali.

Anche altre norme che l'Anci ha sempre sostenuto potrebbero essere a nostro avviso migliorate. Anche l'introduzione **della compartecipazione dinamica all'IRPEF**, primo e vero segnale di attuazione dell'art.119 della Costituzione, nel modo in cui è stata progettata non avrà alcun effetto per i comuni. Sarebbe invece importante prevedere sin dal 2007 una applicazione di queste norme per legare effettivamente la capacità fiscale dei territori all'autonomia dei comuni.

Anche altre norme che l'Anci ha sempre sostenuto potrebbero essere a nostro avviso migliorate. Ci riferiamo, ad esempio, alla norma sui **contributi di scopo** che contiene il limite del 30% alla possibilità di finanziamento dell'opera pubblica attraverso l'entrata straordinaria. Sarebbe infatti opportuno eliminare questa limitazione e lasciare al patto fra cittadini ed amministrazione la determinazione delle fonti di finanziamento.

Le norme relative al sistema di riscossione meritano a nostro avviso un approfondimento. Riteniamo in particolare necessaria una correzione della norma per la parte riferita alla riscossione dei **tributi locali attraverso F24** che rischia di generare problemi di cassa per i comuni. È indispensabile stabilire in legge che i soggetti riscossori sono comunque obbligati a versare presso le casse comunali le somme di

competenza locale entro 5 giorni dalla presentazione del modello unico. Inoltre non sembra opportuno stabilire fin dal 2008 l'obbligatorietà dell'uso del modello F24 per i tributi locali.

Sarebbe poi opportuno, ad avviso dell'ANCI e sempre nell'ottica di garantire ai Comuni un'autonomia finanziaria piena, introdurre in finanziaria anche due nuove fattispecie di tributi di scopo: il primo riguarda l'istituzione di un'addizionale sui diritti di imbarco sulle navi di merci e passeggeri. La ratio di questa richiesta risiede nel fatto che i Comuni sedi di porti, sopportano forti costi dovuti al transito di merci sul proprio territorio. In particolare, la presenza di porti interessati da una rilevante movimentazione di merci necessita di importanti investimenti in infrastrutture pesanti e mobilità, che non possono essere finanziati solo con mezzi ordinari. E' necessario quindi che i Comuni abbiano la possibilità di reperire fondi straordinari dalle società che operano nel settore. Stesso discorso vale anche per i passeggeri e per gli autoveicoli.

In linea con questa motivazione si pone anche la necessità di istituire un ticket di ingresso nelle città per i soggetti non residenti.

Catasto

Il decentramento delle funzioni catastali c.d. "flessibile" con attribuzioni di funzioni differenziate in base al bacino d'utenza servito dai Comuni, appare coerente con le proposte avanzate dall'Associazione. La scrittura delle norme va però corretta sia per la parte della ridefinizione delle funzioni assegnate ai Comuni, sia per ciò che riguarda il percorso di decentramento (rispettivamente artt. 13 e 14). L'attuale formulazione rischia infatti di non consentire l'esercizio delle funzioni catastali ad un'ampia fascia di Comuni (non capoluogo di provincia) che hanno da tempo sperimentato forme associative avanzate. Sempre in tema di catasto, si chiede l'abrogazione delle disposizioni contenute nel D.l. n. 262 aventi ad oggetto operazioni di compensazione a favore dello Stato del maggior gettito ICI derivante da operazioni di revisione dei classamenti catastali, come peraltro sopra già esplicitato.

Patto di Stabilità 2006: difficoltà applicative

Da un'indagine ANCI su un ampio campione di comuni emerge che solo il 54% dei comuni riuscirà a rispettare tutti e quattro i limiti del patto 2006. Tale dato, particolarmente significativo, mostra, di conseguenza, che il 46% dei comuni andrà "fuori patto", si tratta di ben 1.549 comuni.

Le difficoltà maggiori si hanno nel rispetto dei seguenti limiti:

- sui pagamenti delle spese correnti (28%, pari a 922 enti);
- sulla competenza delle spese per investimenti (27%, pari a 906 enti).

Ciò dimostra quanto sarebbe utile per i comuni una correzione della norma 2006 tesa a superare la distinzione interna fra spese correnti e spese in conto capitale e a considerare solo la distinzione fra competenza e cassa.

Gli enti che dichiarano di non riuscire a rispettare nessuno dei quattro limiti (competenza spese correnti, competenza spese investimento, cassa spese correnti, cassa spese investimento) sono un numero molto ridotto, l'8% (272 comuni).

Altro problema riguarda il rispetto del limite sulla spesa di personale, che il 47% dei comuni dichiara di non riuscire a rispettare.

Si ritiene quindi assolutamente necessario sostituire le sanzioni previste nei confronti degli enti che non rispettano il patto di stabilità con piani di rientro pluriennale, al pari di quello concesso allo Stato italiano dall'Unione Europea. **Comunque andrebbe evitata l'applicazione delle sanzioni ai singoli enti quando il comparto abbia comunque raggiunto gli obiettivi assegnati.**