



AUDIZIONE

COMMISSIONI RIUNITE BILANCIO e FINANZE

CAMERA DEI DEPUTATI

AC 4829

Conversione in legge del decreto-legge 6 dicembre 2011,
n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità
e il consolidamento dei conti pubblici

Roma, 9 dicembre 2011

MANOVRA E PATTO DI STABILITA'

Attualmente il contributo dei singoli comparti della PA alla manovra è calcolato in base al criterio del peso di ognuno in relazione alla spesa totale al netto della sanità e della previdenza. Posti gli obiettivi nazionali il peso del miglioramento dei saldi di finanza pubblica è così ripartito, senza alcuna considerazione circa i risultati conseguiti da ogni comparto, né in relazione alle politiche che ci si propone di realizzare.

Infatti malgrado i luoghi di concertazione non manchino (Conferenza unificata, Parlamento, ora commissione permanente per la finanza pubblica) non si ha disponibilità di un "tendenziale", che è la rappresentazione pluriennale delle manovre di finanza pubblica e dei loro effetti, né di un'analisi degli effetti conseguiti a consuntivo.

I comuni hanno infatti subito il taglio di due miliardi e mezzo di trasferimenti erariali e la fissazione del contributo al risanamento della finanza pubblica in termini di saldo positivo (avanzo) in applicazione del vigente patto per 4 miliardi e mezzo di euro.

Tutto ciò ha generato un **blocco generalizzato dei pagamenti**, in particolare di quelli in conto capitale; infatti l'entità del miglioramento imposto, che equivale in termini finanziari ad una riduzione pari almeno al 19,2% nel 2012 della spesa al netto del personale e dei proventi ed al 16 per cento della spesa corrente, non consente di fare altrimenti. La rigidità delle poste del bilancio corrente non consente tali percentuali di miglioramento.

A ciò si aggiunge un ulteriore taglio al Fondo sperimentale di riequilibrio a decorrere dal 2012 di 1 miliardo e 450 milioni di euro.

E' necessario quindi ripensare immediatamente alle modalità di apporto dei comuni al risanamento della finanza pubblica: il metodo fino ad oggi adottato comporta sacrifici in termini di sviluppo insostenibili per le comunità locali; le dotazioni finanziarie assegnate al sistema-comuni devono essere disponibili per le aree cui sono assegnate, mentre ora assistiamo a paradossi contabili (avanzi non spendibili) che hanno snaturato l'azione ed il sistema amministrativo dei Comuni.

L'analisi dell'andamento di spesa di singoli comparti dimostra che i comuni sono gli unici che hanno tenuto sotto controllo la spesa corrente, ma hanno dovuto sacrificare la spesa in conto capitale per rispettare i vincoli di finanza pubblica. Istat rileva una riduzione della spesa per

investimenti tra il 2009 ed il 2010 del 16% ed è prevedibile una riduzione pari almeno al 18% dal 2012, con effetti fortemente recessivi sull'economia locale e nazionale.

Spese per investimenti (conto economico)								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Spese per investimenti (in mln €)	14.977	16.651	15.272	15.159	15.662	14.726	15.116	12.629
Spese per investimenti - Variazione % annua		11,2%	-8,3%	-0,7%	3,3%	-6,0%	2,6%	-16,5%
<i>Elaborazioni IFEL su dati ISTAT</i>								

Infatti, la spesa complessiva della P.A., nonostante le manovre degli ultimi 20 anni, continua ad aumentare. Nel quinquennio 2005-2009 il saldo di bilancio della Pubblica Amministrazione è peggiorato di quasi 20 miliardi di euro, mentre nello stesso periodo il bilancio aggregato del comparto comunale ha registrato un miglioramento di 2,6 miliardi di euro.

CONTO ECONOMICO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI						
(Dati espressi in milioni di euro)						
2010	Entrate totali (a)	di cui: trasferimenti da PPAA	Spese totali (b)	di cui: trasferimenti a PPAA	indebitamento/ accreditamento (a-b)	saldo primario (d)=(a-b+c)
Stato	383.102	8.187	450.879	215.735	-67.777	-307
Enti di previdenza	310.914	97.475	305.235	5.297	5.679	5.968
Regioni	162.900	82.827	160.492	126.394	2.408	3.525
Sanità	108.516	105.456	114.758	974	-6.242	-5.903
Province	11.564	5.436	12.538	682	-974	-697
Comuni	64.068	30.238	66.150	1.824	-2.082	-779
<i>Fonte: elaborazioni IFEL su dati ISTAT</i>						

I comuni inoltre non producono più deficit corrente, mentre il debito è pari al 2,7 % del debito totale della P.A. .

Quindi il sistema è maturo per l'introduzione di uno stabile dispositivo di controllo dei conti che una volta posto l'obiettivo di debito e deficit per il comparto, lasci esplicitarsi pienamente l'autonomia di gestione finanziaria del comune. Nel prossimo futuro significherebbe che una volta fissato il livello di entrate queste possano essere tutte utilizzate, fermo l'equilibrio di bilancio di parte corrente al netto degli interessi ed un limite allo stock di debito.

In ogni caso, il nuovo sistema deve considerare insieme entrate e obiettivi di finanza pubblica; le grandezze coinvolte e gli effetti complessivi devono essere conosciuti e governati insieme, per evitare le aberrazioni del presente.

	2011	2012	2013
<i>Dati in Mln euro</i>			
Obiettivo Patto	2.160	3.700	4.500
Taglio trasferimenti	1.500	2.500	2.500
Ulteriore taglio ex d.l. 206/2011		1.450	1.450
Totale contributo finanziario	3.660	7.650	8.450
- Di cui manovre 2011	-	2.650	3.450
<i>Quota risorse trasferite nel 2010</i>	<i>29,2</i>	<i>61,0</i>	<i>67,4</i>
<i>Quota della spesa corrente (*)</i>	<i>7,6</i>	<i>16,0</i>	<i>17,6</i>
<i>Fonte: Elaborazioni Direzione scientifica Ifel</i>			

REVISIONE ENTRATE COMUNALI

La manovra di dicembre (d.l. n. 201) dispone l'anticipo al 2012, in forma sperimentale, dell'entrata in vigore dell'imposta immobiliare unica, con rilevanti modificazioni rispetto alla disciplina di cui agli articoli 8 e 9 del d.lgs. n. 23 del 2011.

Il provvedimento dispone l'applicazione della nuova imposta sugli immobili ai titolari di diritti reali sugli immobili, compresa l'abitazione principali; parimenti è disposta una rivalutazione molto accentuata delle rendite catastali, attraverso l'adozione di nuovi coefficienti per la determinazione del valore imponibile, con effetto sulla nuova imposta immobiliare.

Le variazioni dei moltiplicatori in rapporto ai valori previgenti sono riportate nel prospetto:

Classificazioni catastali	Moltiplicatore attuale	Nuovo moltiplicatore (art. 13, co. 4)	Variazione percentuale
Abitazioni (fabbricati classificati nel gruppo catastale A e nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, con esclusione della categoria catastale A/10);	100	160	60%
Caserme, comunità, edifici pubblici (fabbricati classificati nel gruppo catastale B)	140	140	0%
Laboratori artigiani e altri fabbricati ad uso sportivo e balneare senza fini di lucro (fabbricati classificati nelle categorie catastali C/3, C/4 e C/5);	100	140	40%
Uffici (fabbricati classificati nella categoria catastale A/10);	50	80	60%
Edifici industriali e commerciali (fabbricati classificati nel gruppo catastale D)	50	60	20%
Negozi (fabbricati classificati nella categoria catastale C/1)	34	55	61,8%

Le variazioni indicate portano ad un aumento medio dei valori immobiliari imponibili (escluse le abitazioni principali), pari a circa il 40% su base nazionale. A tale risultato si giunge ponderando gli aumenti dei coefficienti relativi ai fabbricati con l'ammontare delle rendite di ciascun gruppo.

Inoltre, con l'applicazione di una aliquota di base dell'IMU pari al 7,6 per mille, a fronte dell'aliquota media attuale applicata all'ICI (6,48 per mille), l'aumento complessivo del prelievo sui fabbricati risulta di poco superiore al 60%.

Il ripristino del prelievo patrimoniale sull'abitazione principale avviene sulla base di un'aliquota di base ridotta (4 per mille). All'abitazione principale si applica inoltre una detrazione fissa pari a 200 euro. Considerando la robusta crescita della detrazione rispetto al regime dell'ICI in vigore fino al 2007 (detrazione base pari a € 103,29), a fronte di un'aliquota media che in base ad elaborazioni IFEL risultava intorno al 5 per mille, è prevedibile che il gettito base dell'IMU derivante dalle abitazioni principali risulterà ancor più concentrato (rispetto alla situazione 2007) nelle aree con abitazioni a maggiore valutazione catastale (e/o più "ricche" di abitazioni principali), mentre nelle altre aree, l'incremento della detrazione comporterà riduzioni di prelievo anche rilevanti.

Il margine di manovra comunale è fissato a ± 3 punti per mille con riferimento all'aliquota ordinaria, ridotto a ± 2 punti per mille per le abitazioni principali e affitti.

Il rilevante aumento del prelievo, che la Relazione tecnica al provvedimento stima in circa 22 mld. di euro, viene assorbito in larga parte dallo Stato (art. 13, co. 11), al quale è riservata una quota pari al 50% del gettito IMU derivante da immobili diversi dall'abitazione principale e dai fabbricati rurali, ad aliquota base.

Questo dispositivo comporta una non desiderabile commistione di responsabilità sulla principale imposta comunale, i cui parametri applicativi possono essere variati dai Comuni, ma la pressione fiscale complessiva generata sulla comunità locale è acquisita al bilancio dello Stato.

Gli effetti finanziari netti del nuovo tributo risultano nelle previsioni formulate nella relazione tecnica sostanzialmente invariati sulle risorse complessive destinate ai Comuni. Infatti, il maggior gettito locale previsto ad aliquote base viene compensato da una corrispondente riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio destinato a sua volta a compensare gli squilibri nel passaggio al nuovo regime.

La relazione tecnica stima il miglioramento dei saldi di finanza pubblica per 2 miliardi, quindi una riduzione di pari importo a carico del fondo di riequilibrio destinato ai Comuni (art. 13, co. 17). Appare tuttavia probabile che un numero consistente di comuni possa registrare un gettito inferiore nel passaggio dal vecchio regime ICI al nuovo regime fiscale.

Al fine quindi di garantire la tenuta finanziaria dei bilanci comunali è necessario disporre la garanzia di invarianza di risorse ad aliquote base nel passaggio dal vecchio al nuovo regime fiscale. Parimenti nel caso in cui la differenza tra vecchio e nuovo regime fosse superiore. In questo senso vanno le integrazioni al comma 17 e all'articolo 28 proposte da Anci, che mirano a:

- determinare tramite accordo presso la Conferenza Stato-Città e autonomie locali le eventuali correzioni delle variazioni previste per il fondo di riequilibrio (o perequativo) in relazione ai

getti effettivamente rilevati a fine esercizio, fino all'entrata a regime del nuovo assetto delle entrate comunali;

- assicurare variazioni compensative del fondo di riequilibrio sia in diminuzione (a fronte di gettiti superiori a quelli originari), che in aumento, nell'eventualità contraria e fissare un limite massimo di riduzione del fondo pari a 3,45 mld. (2 mld. per la stima degli extragegetti da IMU e 1,45 mld. per la riduzione di risorse disposta con l'articolo 28 del d.l. 201).

Vengono di seguito riassunte alcune evidenze relative alle quantificazioni dei gettiti della Relazione tecnica, che portano a sottolineare l'esigenza di clausole di salvaguardia ben definite attraverso modifiche all'attuale comma 17 dell'articolo 13 e dell'articolo 28.

Impatto sui comuni della possibile sovrastima del gettito IMU
riportata nella Relazione tecnica al d.l. 201 del 2011

Migliaia di euro	QUANTIFICAZIONI			APPLICAZIONE
	IFEL	RT	IFEL-RT	Gettiti IFEL - tagli RT
RISORSE OGGI	21.657	21.657	0	21.657
ICI	9.200	9.200	0	9.200
FONDO	12.457	12.457	0	12.457
RISORSE IMU	21.657	21.657	0	21.657
IMU7,6	10.800	10.800	0	10.800
FONDO	12.457	12.457	0	12.457
TAGLIO 1,6 (ALTRI USI)	-1.600	-1.600	0	-1.600
RISORSE SALVAITALIA	20.157	20.157	0	18.635
50% IMU POTENZIATA 7.6	8.080	9.000	-920	8.080
IMU PRIMA CASA	3.198	3.800	-602	3.198
FONDO	12.457	12.457	0	12.457
TAGLIO 1,6 (ALTRI USI)	-1.600	-1.600	0	-1.600
COMMA 17	-478	-2.000	1.522	-2.000
Taglio Art 28	-1.500	-1.500	0	-1.500
VARIAZIONE RISORSE	-1.500	-1.500	0	-3.022

Elaborazione IFEL su dati Relazione tecnica al d.l. 201 e Agenzia del territorio.

Il saldo netto previsto in concomitanza dell'introduzione dell'IMU ammontano a - 1,45 mld. (1,5 nelle prime due colonne della tabella). Tale risultato si ottiene secondo la relazione tecnica riducendo di 3,6 mld. il fondo di riequilibrio a compensazione dei maggiori gettiti IMU, comprensivi di 1,6 mld. provenienti dall'esclusione della tassazione in Irpef degli immobili a disposizione e ad altro uso, cui si aggiunge la riduzione netta di 1,45 mld. (art. 28 del decreto).

Tuttavia, se - come emerge da alcune elaborazioni svolte - i gettiti aggiuntivi risultassero inferiori, il risultato netto potrebbe essere a rischio per importi molto consistenti (fino a circa 1,5 mld. di perdita ulteriore per il comparto-Comuni).

La colonna di destra della tabella mostra questo risultato, attraverso l'applicazione alle regole attualmente inserite nel decreto e riprese dalla Relazione tecnica dei gettiti (più bassi) stimati autonomamente. L'incertezza sui gettiti effettivi, che potrebbe essere ridotta con l'acquisizione di dati di maggior dettaglio - in particolare per ciò che riguarda le rendite catastali delle abitazioni principali - porta alla pressante esigenza di introdurre le modifiche proposte da Anci e sopra sintetizzate.

Non è stato possibile, a causa dei tempi ristretti, riportare diverse osservazioni sull'introduzione del nuovo tributo RES, che assorbirà dal 2013 l'attuale prelievo relativo ai rifiuti e un nuovo ambito di imposizione relativo ai servizi indivisibili (articolo 14 del d.l. 201). Si tratta di punti anche rilevanti in termini gestionali e di disciplina del tributo che ci riserviamo di formulare nelle prossime settimane ai fini di un'auspicabile correzione della norma.

RISCOSSIONE

È urgente valutare l'opportunità di congelare tutte le norme sulla riscossione incombenti (scadenza regime transitorio della riforma del 2005 al 31/12/2011, modifiche al regime della riscossione comunale e fuoriuscita di Equitalia dal sistema della riscossione delle entrate comunali, di cui al d.l. 70/2011) fino ad un intervento apposito da effettuarsi entro il 2012 con riferimento alle modalità di gestione dei tributi /entrate comunali/locali, in applicazione della legge 42, articolo 25 (*Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni*).

Tra le proposte di emendamento al d.l. 138, l'AnCI ha prospettato di sospendere per un anno l'efficacia delle norme introdotte dal d.l. n. 70, subordinandone l'applicazione all'emanazione di un decreto ministeriale concertato che ne determini le modalità di attuazione, nell'interesse dell'ordinato mantenimento delle capacità di riscossione delle entrate comunali. Tali esigenze vanno considerate non solo alla luce di elementi di maggiore razionalità e di un più meditato riordino di un settore vitale per il funzionamento dei Comuni, ma anche per poter valutare sulla base di informazioni affidabili e condivise gli effetti drammatici della cessazione improvvisa di ogni attività fin qui svolta da Equitalia in tale campo e della radicale modifica della capacità di azione delle aziende private e miste iscritte all'albo dei riscossori, mentre si attivano le prescrizioni della decreto n. 203 del 2005 circa l'obbligo di evidenza pubblica negli affidamenti della riscossione e dell'accertamento delle entrate a soggetti esterni, in alternativa alla gestione in economia o attraverso aziende comunali *in house*.

Dovrebbero invece essere organicamente affrontati temi previsti dalla normativa (quali la revisione della regolamentazione dei requisiti di accesso all'albo prevista dal d.l. n. 40 del 2010) ovvero la ridefinizione dei servizi legati alla riscossione delle entrate quali strumentali alla funzione

istituzionale della gestione finanziaria, superando le ambiguità tuttora esistenti rispetto alla definizione dei servizi pubblici locali.

Si tratta, come è facile comprendere, di temi complessi e troppo a lungo trascurati, che devono essere regolati da un solido quadro normativo, pena il rischio di contenziosi generalizzati e di un sostanziale blocco delle attività di riscossione dei Comuni.