

La Camera,

premessi che:

i comuni e le province versano in una situazione di grave crisi economico-finanziaria, dovuta a scelte quali l'inadeguata copertura del mancato gettito derivante dalla soppressione dell'Ici sulla prima casa, il blocco dell'autonomia impositiva degli enti territoriali, il taglio dei trasferimenti erariali e dei fondi destinati alle politiche sociali, le regole fortemente restrittive del patto di stabilità interno;

dopo il significativo apporto reso dall'intero comparto al riequilibrio della finanza pubblica (secondo i dati Istat, tra il 2004 e il 2007 i comuni sono passati da un deficit di 3.689 milioni di euro ad un avanzo di 325 milioni, mentre le province hanno migliorato il loro deficit da 1.968 a 1.270 milioni), il decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, all'articolo 77, ha imposto agli enti locali un contributo alla manovra finanziaria di 1.650 milioni nel 2009 (di cui 1.340 a carico dei comuni e 310 delle province), 2.900 milioni nel 2010 e 5.140 milioni nel 2011;

si tratta di un obiettivo che, se non sarà allentato, determinerà per molti enti l'oggettiva impossibilità di rispettare il patto di stabilità interno, un'ulteriore contrazione della spesa per investimenti, l'assenza di sostegno all'economia a fronte della crescente stagnazione produttiva;

con l'approvazione della legge finanziaria per l'anno 2008 (articolo 1, comma 5) e, successivamente, con l'approvazione del decreto-legge n. 93 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 126 del 2008, l'abitazione principale è stata esentata dal pagamento dell'Ici, con l'eccezione di una piccola minoranza di immobili appartenenti alle categorie catastali A1, A8 e A9 (abitazioni signorili, ville e castelli);

il Governo, nel documento di programmazione economico-finanziaria 2009-

2013, ha assicurato l'integrale copertura finanziaria del minor gettito Ici ai comuni a partire dall'anno 2008;

in realtà, i trasferimenti compensativi per minori entrate Ici sull'abitazione principale previsti per l'anno 2009 nel bilancio dello Stato ammontano a 2.604 milioni di euro e, a legislazione vigente, coprono una percentuale pari a circa l'86 per cento del complessivo gettito attestato dai comuni nel corso del 2008. Appare, tuttavia, verosimile ritenere che l'importo che verrà certificato dai comuni entro il 30 aprile 2009, in esecuzione del comma 32 dell'articolo 77-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, supererà addirittura quanto certificato nel 2008, perché, tenendo conto delle stime del gettito Ici sull'abitazione principale di fonte Istat (3.831 milioni di euro), Anci (3.200 milioni di euro) e del Servizio bilancio del Senato della Repubblica (3.738 milioni di euro), la copertura finanziaria per la compensazione del minor gettito Ici ai comuni è da ritenersi ampiamente insufficiente, specie a fronte dell'emergere di fenomeni di cambiamenti di residenza o di separazioni fra coniugi fittizie, che provocano un restringimento della base imponibile e una riduzione del gettito;

il combinato disposto della legge finanziaria 2008 (articolo 2, comma 31) e del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (articolo 61, comma 11), impone un taglio dei trasferimenti per gli enti locali pari a 563 milioni di euro: 313 milioni (di cui 251 milioni a carico dei comuni e 62 a carico delle province) in relazione alla riduzione dei costi della politica (a fronte di risparmi effettivi conseguiti assai inferiori alle stime del Governo) e 250 milioni sotto forma di riduzione del fondo ordinario destinato ai comuni (200 milioni) e alle province (50 milioni);

per quanto riguarda le province, il fronte del calo delle entrate, principal-

mente collegate a tributi relativi al mercato dei veicoli, sta determinando evidenti difficoltà a gestire i bilanci per l'anno 2009, inasprando ulteriormente i già pesanti vincoli. Dalle rilevazioni effettuate dalle province, infatti, emerge che per quanto concerne l'Ipt, gli incassi 2008 fanno registrare un -8 per cento rispetto al 2007, mentre il dato di gennaio 2009 è addirittura inferiore del 25 per cento rispetto allo stesso mese del 2008; ancor meno confortante è il dato relativo all'imposta responsabilità civile auto, dove annualmente il 2008 ha chiuso con un -5 per cento e la differenza tra gennaio 2009 e gennaio 2008 è addirittura del 14 per cento;

il comma 8 dell'articolo 77-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dalla legge n. 203 del 2008 (legge finanziaria per il 2009), dispone che le risorse originate da una serie di operazioni di carattere straordinario (cessioni di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società qualora quotate sui mercati regolamentati e vendita del patrimonio immobiliare) non sono conteggiate nella base assunta nel 2007 a riferimento per l'individuazione degli obiettivi e dei saldi utili per il rispetto del patto di stabilità interno, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito;

con la circolare n. 2 del 27 gennaio 2009, sul patto di stabilità interno per il 2009-2011, la Ragioneria generale dello Stato ha interpretato il dettato letterale del comma 8 in senso fortemente restrittivo, stabilendo che l'esclusione delle suddette risorse deve essere riferita non solo al saldo finanziario preso a base di riferimento, ossia l'anno 2007, ma anche al saldo di gestione degli anni del patto 2009-2011, con il rischio di una vera e propria paralisi degli investimenti degli

enti locali (che rappresentano una quota maggioritaria del totale degli investimenti pubblici);

la citata circolare ha evidentemente snaturato la portata della norma, poiché l'esclusione dei proventi di cui al citato comma 8 non solo dalla base di riferimento 2007, ma anche dai saldi utili ai fini del patto di stabilità interno 2009/2011, limita fortemente l'opportunità degli enti locali di destinare ad investimenti le risorse conseguite con dismissioni di azioni, quote di società, vendite di immobili e dividendi e rende difficile la programmazione delle spese in conto capitale, spese da sottoporre a revisione ogni anno del triennio 2009-2011 per la verifica del rispetto del patto;

questo significa cancellare dai bilanci dei comuni almeno 1.700 milioni di euro di operazioni virtuose, bloccando ulteriormente pagamenti di investimenti già realizzati e l'utilizzo degli avanzi di amministrazione proprio per quei comuni, che più hanno contribuito al patto negli anni scorsi;

al contrario, le analisi evidenziano che le opere medio-piccole producono un effetto moltiplicatore sul sistema economico e sull'occupazione molto più elevato delle grandi infrastrutture e distribuito in modo diffuso sul territorio, da cui le piccole e medie imprese potrebbero avere grande beneficio. Il Governo, invece, ha destinato le risorse (spesso sottratte alle destinazioni originarie, come nel caso del Fondo per le aree sottoutilizzate) per realizzare grandi infrastrutture, che produrranno effetti solo nel lungo periodo: secondo la Confindustria, dei 16,6 miliardi di euro stanziati sono effettivamente spendibili, nel 2009, solo 650 milioni e, nel 2010, 3,6 miliardi;

gli enti locali nel 2007 hanno realizzato il 50,9 per cento degli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche (i comuni il 43 per cento e le province il 7,9 per cento). Molti enti locali hanno a disposizione risorse economiche libere ed utilizzabili per finanziare opere già pro-

gettate, cantierabili immediatamente o già cantierate, ma ferme a causa dei vincoli posti dal patto di stabilità che bloccano gli investimenti locali (pari a circa l'80 per cento del totale della spesa pubblica per investimenti), riducendo gli esigui spazi di bilancio lasciati aperti per attivare nuovi impegni di spesa con le risorse disponibili. Inoltre, impediscono il pagamento dei lavori già eseguiti ovvero il proseguimento delle opere appaltate e in corso di realizzazione (si registra un'impennata nei ritardi dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni e si stima che molti adempimenti verranno rinviati, trasformandosi in situazioni debitorie per i comuni, ma soprattutto di paralisi dell'attività aziendale, a causa dell'assenza di liquidità);

in tutti gli altri Paesi dell'Europa e dell'Occidente le misure di politica economica per contrastare la crisi comprendono l'attivazione di programmi infrastrutturali diffusi a valenza locale, a partire dalla manutenzione dei beni pubblici, dall'edilizia popolare, dalle opere di dimensione piccola e media;

andrebbe assegnata una corsia preferenziale all'utilizzo di quelle risorse, peraltro disponibili, che possono essere impegnate nella manutenzione dei beni pubblici, quali, ad esempio, scuole, reti idriche, strade, ovvero nella realizzazione di progetti già cantierati — ad esempio, edilizia residenziale pubblica — e in grado di essere ultimati velocemente, entro il 2010: è stato stimato che un allentamento del patto di stabilità per i comuni consentirebbe di mettere in moto opere medio-piccole pari a circa 4,5 miliardi di investimento finanziario complessivo, con sicuri effetti sul piano occupazionale in settori, quali quello dell'edilizia e il suo indotto, che, secondo stime Ance, ha già perso in questo inizio 2009 circa 130 mila posti di lavoro;

sarebbe necessario consentire alle amministrazioni locali un'immediata spendibilità di ulteriori risorse che gli stessi enti avrebbero la possibilità di attivare,

sbloccando una parte dei residui passivi relativi alla spesa in conto capitale ovvero procedendo alla definizione di nuovi apporti finanziari tramite dismissioni o alienazioni patrimoniali per mettere in campo con immediatezza programmi di manutenzione ordinaria e straordinaria: scuole, verde pubblico, beni artistici e culturali, periferie, edilizia pubblica;

inoltre, sul fronte del *welfare* sono proprio gli enti locali il primo fronte di lotta alla povertà e di argine alla preoccupante crescita del disagio economico, sociale ed occupazionale,

impegna il Governo:

a definire gli interventi da adottare per ovviare alla grave situazione in cui versano i comuni e le province, assumendo, nei tempi utili alla predisposizione dei bilanci di previsione per il 2010, iniziative normative urgenti di riordino della finanza locale volte a garantire l'autonomia finanziaria degli enti locali nel quadro della concreta attuazione del federalismo fiscale;

a garantire l'integrale copertura del minor gettito derivante dall'abolizione dell'Ici sulle abitazioni principali;

ad adottare iniziative normative volte a superare, d'intesa con le associazioni delle autonomie locali, le criticità derivanti dall'applicazione del comma 8 dell'articolo 77-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, anche tenendo conto dei bilanci approvati;

ad adottare iniziative per consentire l'utilizzo degli avanzi di amministrazione per la spesa in conto capitale, in particolare per lavori di medio importo realizzabili entro il 2009;

ad adottare iniziative per escludere il più possibile dai saldi utili del patto di stabilità interno i pagamenti a residui concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa,

a fronte di impegni regolarmente assunti ai sensi dell'articolo 183 del testo unico degli enti locali;

a incentivare l'utilizzo, del patrimonio immobiliare per sostenere la spesa in conto capitale ed abbattere il debito, in particolare eliminando i vincoli che impediscono l'utilizzo dei proventi della vendita del patrimonio per finanziare la spesa per investimenti.

(1-00123) *(Nuova formulazione)* « Franceschini, Soro, Sereni, Bressa, Amici, Baretta, Fluvi, Bersani, Fontanelli, Zaccaria, D'Antoni, Lanzillotta, Bordo, D'Antona, Ferrari, Giovanelli, Lo Moro, Minniti, Naccarato, Piccolo, Pollastrini, Vassallo, Boccia, Calvisi, Capodicasa, Cesario, Duilio, Genovese, Marchi, Cesare Marini, Misiani, Nannicini, Andrea Orlando, Rubinato, Vannucci, Ventura, Carella, Causi, Cecuzzi, De Micheli, Fogliardi, Gasbarra, Graziano, Losacco, Marchignoli, Pizzetti, Ria, Sposetti, Strizzolo ».

*(25 febbraio 2009)*

Si pubblica il testo riformulato della mozione Donadi n. 1-00134, già pubblicata nell'allegato B ai resoconti della seduta n. 146 del 16 marzo 2009.

La Camera,

premessi che:

i comuni sono l'istituzione più vicina ai cittadini che può fronteggiare in modo efficace la crisi economica, con investimenti che siano un volano per l'economia e con politiche sociali che sostengano famiglie e persone in difficoltà, garantendo una comunità coesa e solidale;

i comuni hanno partecipato più di altri comparti al risanamento della fi-

nanza pubblica, essendo il comparto che ha realizzato un surplus rispetto all'obiettivo assegnato dal patto di stabilità;

i comuni sono in difficoltà per i tagli ai trasferimenti, per la non ancora avvenuta completa compensazione Ici sulla prima casa, che vale 800 milioni a livello nazionale, per i tagli al fondo delle politiche sociali, per la sopravvalutazione delle entrate presunte dell'Ici ex-rurale e della riduzione dei costi della politica;

la situazione è critica ed è ben delineata nel rapporto redatto dall'Istituto per la finanza e l'economia locale (Ifel). Si tratta di una progressiva diminuzione di risorse ai comuni:

a) meno 451 milioni per il 2009 sul contributo ordinario;

b) meno 800 milioni di Ici non compensata;

c) minor corresponsione sul fondo delle politiche sociali, con tagli del 35 per cento per il 2008 e del 37 per cento per il 2009;

tutto questo mentre la crisi evidenzia una crescente fascia di povertà e, quindi, una maggior richiesta ai comuni di sussidi ed una maggior spesa proprio rivolta al sociale;

i comuni devono, altresì, confrontarsi, a causa delle regole del patto di stabilità, con una difficoltà sempre maggiore ad effettuare investimenti;

il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, rappresenta una parte rilevante della manovra finanziaria per il triennio 2009/2011;

in particolare, ai commi da 2 a 31 dell'articolo 77-bis, è prevista la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali per gli anni 2009/2011, in base al quale il settore della finanza locale concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009/2011 in misura pari a 9.690 milioni di euro;

la manovra finanziaria 2009 del Governo ha, dunque, previsto per gli enti locali uno sforzo di riequilibrio dei conti molto pesante nel 2009 e decisamente insostenibile nel 2010-2011:

a) 1.650 milioni nel 2009 (di cui 1.340 a carico dei comuni e 310 delle province);

b) 2.900 milioni nel 2010 (di cui 2.370 a carico dei comuni e 530 delle province);

c) 5.140 milioni nel 2011 (di cui 4.145 a carico dei comuni e 995 delle province);

il contributo richiesto agli enti locali non è proporzionato al loro peso sull'insieme delle amministrazioni pubbliche e non tiene conto che tra il 2004 e il 2007 i comuni sono passati da un deficit di 3.689 milioni ad un avanzo di 325 milioni, mentre le province hanno ridotto il loro deficit da 1.968 a 1.270 milioni;

per effetto della sospensione dell'autonomia impositiva degli enti locali, la manovra di riequilibrio verrà realizzata quasi esclusivamente sul lato delle uscite e gran parte della riduzione delle uscite avverrà sul conto capitale, attraverso la riduzione degli investimenti e il blocco dei pagamenti in conto capitale effettuati da comuni e province;

in particolare, il comma 8 dell'articolo 77-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dalla legge finanziaria per il 2009, dispone che le risorse originate dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, nonché quelle derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società, qualora quotate in mercati regolamentati, e le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare non sono conteggiate nella base assunta a riferimento nel 2007 per l'individuazione degli obiettivi e dei saldi utili per il

rispetto del patto di stabilità interno, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito;

la riformulazione del comma 8 era stata finalizzata all'esclusione dalla base di calcolo per il patto di stabilità interno (anno 2007) di una serie di entrate di carattere straordinario, che rischiavano di alterare in molte realtà il saldo finanziario di partenza per il conteggio degli obiettivi 2009-2011;

la Ragioneria generale dello Stato, con la circolare n. 2 del 27 gennaio 2009 sul patto di stabilità interno 2009-2011, ha interpretato il dettato letterale del comma 8 in senso fortemente restrittivo, stabilendo che l'esclusione delle risorse straordinarie di cui sopra deve essere riferita non solo al saldo finanziario dell'anno base, ma anche a quello degli anni 2009-2011;

in pratica, stando alla circolare della Ragioneria generale dello Stato, i comuni e le province, nel triennio 2009-2011, non potranno conteggiare tra le entrate valide, ai fini del patto di stabilità interno, le vendite del patrimonio immobiliare. Per i comuni soggetti al patto (che nel 2006 hanno realizzato il 73 per cento delle spese in conto capitale dell'insieme dei comuni) e le province diventerà sostanzialmente inutilizzabile un'importante (e virtuosa) fonte di finanziamento delle spese in conto capitale, mettendo a rischio investimenti per circa 2 miliardi di euro;

si cancellano così dai bilanci dei comuni italiani due miliardi di euro, con un'interpretazione ministeriale che, secondo i firmatari del presente atto di indirizzo, è in contrasto con alcuni ordini del giorno presentati da parlamentari di diversi gruppi e accolti dal Governo come raccomandazione nel corso della discussione sulla legge finanziaria per l'anno 2009;

una recente pronuncia della Corte dei conti della Lombardia, che definisce — in contrasto con la legge finanziaria 2009 — la circolare emanata dal Ministro Tre-

monti il 27 gennaio 2009, conferma che le proteste espresse in quei giorni dai comuni italiani e dall'Ance erano giuste e motivate;

ma agli amministratori locali servono certezze;

alcuni comuni hanno consistenti risorse, che non possono utilizzare proprio per i vincoli del patto di stabilità;

alcuni provvedimenti del Governo hanno ripianato gestioni deficitarie e di dissesto finanziario, come nel caso del comune di Catania, o hanno escluso dal rispetto delle regole del patto di stabilità il comune di Roma, senza modificare le regole per tutti, lasciando così spazio a gravi fenomeni di irresponsabilità amministrativa e di discriminazione su base geografica;

la situazione è paradossale: il quadro generale è tale che l'aver bene amministrato risulta oggi addirittura penalizzante. Roma, Catania ed altre città ancora, che erano in situazioni di dissesto, hanno avuto quanto chiedevano. Altre realtà non possono neppure utilizzare risorse proprie e ciò appare francamente inaccettabile;

di fronte a questi fatti l'Ance ha deciso dal 5 febbraio 2009 di sospendere le relazioni istituzionali col Governo, in attesa di un confronto finalizzato al cambiamento delle regole del patto di stabilità;

un ulteriore fattore di riduzione degli investimenti è rappresentato dalla crisi del mercato immobiliare, destinata a ripercuotersi negativamente sui proventi per concessioni edilizie, che nel 2006 hanno coperto il 9,7 per cento delle riscossioni in conto capitale dei comuni;

per quanto concerne le province, la crisi economica in corso incide sull'imposta provinciale di trascrizione (Ipt), il cui gettito 2008 è diminuito dell'8 per cento rispetto al 2007, mentre il dato di gennaio 2009 è addirittura inferiore del 25 per cento rispetto allo stesso mese del 2008; ancor meno confortante è il dato relativo all'imposta responsabilità civile auto, dove annualmente il 2008 ha chiuso con un -5

per cento e la differenza tra gennaio 2009 e gennaio 2008 è addirittura del 14 per cento;

secondo i dati Istat, gli enti locali realizzano la maggioranza degli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche: 18,4 miliardi di euro nel 2007, pari al 50,9 per cento del totale (15,5 miliardi i comuni e 2,9 le province);

le grandi opere decise nell'ultima riunione del Cipe entreranno in campo tra tre anni; servono, invece, opere cantierabili subito: le opere medio-piccole (realizzate, nella gran parte dei casi, dai comuni e dalle province) producono un effetto moltiplicatore sul sistema economico e sull'occupazione molto più elevato delle grandi infrastrutture e distribuito in modo diffuso sul territorio. Tra queste, l'Ance, l'Associazione nazionale dei costruttori edili, ne ha indicate 166, che hanno i progetti pronti, che potrebbero partire subito, ma non sono finanziate;

le difficoltà finanziarie dei comuni e delle province pesano negativamente sull'attività di molte piccole e medie imprese: secondo una recente indagine dell'Ance sui ritardi nei pagamenti da parte delle stazioni appaltanti per lavori pubblici eseguiti, il patto di stabilità interno è una delle cause maggiormente segnalate dalle imprese (46,3 per cento),

impegna il Governo:

ad attuare un confronto con i comuni e le province per:

a) la definizione di un patto di stabilità territoriale che abbia l'obiettivo di premiare gli enti virtuosi e sostenere gli investimenti;

b) la modifica delle regole del patto di stabilità, permettendo alle province ed ai comuni virtuosi di effettuare investimenti ed accelerare i pagamenti delle opere e dei servizi in corso;

a garantire ai comuni l'integrale copertura del minor gettito derivante dall'abolizione dell'Ici sulla prima casa;

ad adottare iniziative normative volte a superare, d'intesa con le associazioni delle autonomie locali, le criticità derivanti dall'applicazione del comma 8 dell'articolo 77-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, anche tenendo conto dei bilanci approvati;

ad adottare iniziative per escludere il più possibile dai saldi utili del patto di stabilità interno i pagamenti a residui concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa, a fronte di impegni regolarmente assunti ai sensi dell'articolo 183 del testo unico degli enti locali;

ad adottare iniziative per consentire l'utilizzo degli avanzi di amministrazione per la spesa in conto capitale, in particolare per lavori di medio importo realizzabili entro il 2009.

(1-00134) (Nuova formulazione) « Donadi, Borghesi, Evangelisti, Cambursano ».

(16 marzo 2009)

Si pubblica il testo riformulato della mozione Galletti n. 1-00135, già pubblicata nell'allegato B ai resoconti della seduta n. 146 del 16 marzo 2009.

La Camera,

premessi che:

la situazione della finanza locale è giunta ad un punto molto critico, dovuto al gravoso contributo imposto ai comuni ai fini del risanamento dei conti pubblici, all'abolizione dell'Ici sulla prima casa, ai vincoli stringenti sul nuovo patto di stabilità interno;

le gravi condizioni di bilancio in cui versano gli enti locali, che hanno effettuato investimenti e programmazioni economiche-finanziarie sulla base delle previste entrate Ici e dei trasferimenti

dello Stato che poi sono venuti a mancare, rendono consistente il rischio collasso di tutto il sistema;

la manovra di contenimento della spesa delle autonomie territoriali ha conseguenze rilevanti sulla spesa sociale e sugli investimenti degli enti locali, che rappresentano il 70 per cento del complesso degli investimenti realizzati sul territorio nazionale;

questo è particolarmente grave in una situazione di crisi economica internazionale, nella quale gli investimenti pubblici anche locali sono considerati in tutti i Paesi un importante sostegno all'economia;

le opere infrastrutturali locali rappresentano, inoltre, un volano per lo sviluppo del territorio di riferimento, anche ai fini del rilancio occupazionale;

L'Anci, attraverso la Fondazione Istituto per la finanza e l'economia locale (Ifel), ha condotto un'indagine tra i comuni soggetti al rispetto del patto di stabilità interno, al fine di comprendere nel miglior modo possibile l'impatto della manovra finanziaria per l'anno 2009, analizzare la struttura e le dinamiche dei trasferimenti ricevuti dagli enti locali, gli effetti sull'autonomia tributaria derivanti dalla soppressione dell'Ici sulla prima casa, le conseguenze del nuovo patto di stabilità interno sulla spesa per investimenti;

il rapporto dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (Ifel) 2008 ha evidenziato che, per quanto concerne il quadro di finanza dei comuni, dopo un trend finanziario declinante dal 1990 al 2002, si è avuta una tendenza migliorativa dei bilanci culminata nel 2007, quando i comuni sono stati l'unico comparto della pubblica amministrazione ad aver raggiunto un avanzo di bilancio, dovuto ad un minimo utilizzo della leva fiscale e ad un massimo controllo della spesa, compresa quella per investimenti;

nonostante tale comportamento virtuoso dei comuni, la recente program-

mazione di bilancio, sebbene orientata a rafforzare la solidità dei conti pubblici, ha ridotto l'autonomia tributaria e la necessità di sviluppo degli enti locali, obbligandoli ad uno sforzo superiore al peso del comparto;

infatti, il documento di programmazione economico-finanziaria 2009-2013, ripartendo gli obiettivi di finanza pubblica sui diversi livelli di governo, a fronte di una riduzione complessiva del deficit di circa 1,6 punti percentuali in rapporto al prodotto interno lordo, ha imposto ai comuni un risanamento pari al 25 per cento del totale, ben superiore al peso relativo di comparto, pari invece al 7 per cento, e tale contrazione riguarda necessariamente il versante della spesa, rappresentata per circa la metà da quella per investimenti;

le misure dell'ultima manovra di bilancio generano nel 2011 un taglio della spesa finale dei comuni pari ad oltre il 18 per cento di quella realizzata nel 2008, anno già caratterizzato da un forte declino degli investimenti;

l'entità della manovra imposta si connette con la riduzione di risorse messe a disposizione dei comuni, realizzata sia attraverso una progressiva riduzione dei trasferimenti in quota al prodotto interno lordo, sia mediante l'abbattimento dell'autonomia tributaria indotto dall'abolizione dell'Ici sulla prima casa, mettendo a serio rischio il sistema finanziario delle amministrazioni comunali e la loro posizione debitoria;

per molti comuni il livello di indebitamento è maggiore del 200 per cento delle entrate proprie correnti e per essi a breve si potrebbe configurare la necessità di utilizzare risorse aggiuntive, creando ulteriori pressioni sui loro bilanci e sulla tenuta dei servizi locali;

il gettito Ici rappresentava per i comuni un'importante fonte di entrata e ne garantiva buona parte dell'autonomia tributaria, permettendo di disporre delle risorse necessarie all'erogazione dei servizi

pubblici di prossimità, quali servizi sociali, servizi scolastici, trasporto pubblico locale e servizi ambientali;

secondo il rapporto dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (Ifel) sul dato Ici relativo al 2006, pari per l'insieme dei comuni a 3,3 miliardi, l'abolizione decisa con il decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, genera un taglio del 7 per cento delle entrate correnti (solo in parte compensato da trasferimenti erariali) e comunque del 13 per cento di quelle tributarie, riducendo l'autonomia tributaria degli stessi di cinque punti percentuali;

le difficoltà finanziarie dei comuni e i problemi di liquidità connessi al mancato gettito Ici, non ancora completamente coperto, sono andati peggiorando, a causa delle stringenti regole connesse al nuovo patto di stabilità;

ad essere penalizzati sono, soprattutto, gli investimenti degli enti locali, per il fatto che le norme sui saldi finanziari impediscono di utilizzare risorse che i comuni hanno a disposizione, a partire dagli avanzi di amministrazione;

l'articolo 77 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha definito gli obiettivi finanziari del patto di stabilità interno per le regioni e gli enti locali per il triennio 2009-2011, fissando il concorso del settore locale alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, in termini di indebitamento netto, in misura pari a 1.650 milioni di euro per l'anno 2009, 2.900 milioni di euro per l'anno 2010 e 5.140 milioni di euro per l'anno 2011;

l'articolo 77-bis del medesimo decreto-legge detta le regole relative al nuovo patto di stabilità interno per gli enti locali, al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi finanziari stabiliti per il triennio 2009-2011;

gli obiettivi programmatici imposti dal patto di stabilità a ciascun ente locale



consistono nel raggiungimento, ai sensi dei commi 6 e 7 dell'articolo 77-bis, per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, di un saldo finanziario in termini di competenza mista pari a quello del 2007, migliorato per gli enti in disavanzo o peggiorato per gli enti in avanzo della misura determinata dall'applicazione di specifici coefficienti al saldo 2007;

il comma 8 del medesimo articolo 77-bis ha stabilito che le risorse derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali e le risorse derivanti dalla vendita del patrimonio immobiliare non sono conteggiate nei saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno, qualora siano destinate alla riduzione del debito o alla realizzazione di investimenti strutturali;

l'articolo 2, comma 41, della legge finanziaria 22 dicembre 2008, n. 203 (legge finanziaria 2009), ha modificato il comma 8 dell'articolo 77-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, escludendo dai saldi anche le risorse provenienti dalla distribuzione dei dividendi derivanti da operazioni straordinarie poste in essere dalle società di servizi pubblici locali, purché quotate nei mercati regolamentati, a condizione che tali risorse siano destinate alla realizzazione di investimenti a qualsiasi titolo (e non solo di quelli infrastrutturali) o alla riduzione del debito;

in base alla nuova formulazione del comma 8, tali voci risulterebbero escluse dal computo del saldo finanziario 2007, preso a base di riferimento per l'individuazione dei saldi obiettivo e dei saldi utili per il rispetto del patto di stabilità interno;

il comma 8 dell'articolo 77-bis dispone in questo modo la neutralità dei proventi da alienazioni per la costruzione dei saldi rilevanti ai fini del rispetto del patto di stabilità interno;

questa disposizione, che genera un effetto positivo per gli enti che nel 2007 hanno operato dismissioni in misura consistente, ha effetti negativi, invece, per gli enti che faranno alienazioni dall'anno

2009, in quanto non potranno computare questi proventi straordinari come entrate utili ai fini del patto e per finanziare spesa per investimenti;

se si considera che negli anni scorsi l'incidenza di tali entrate sul totale della spesa è stata pari in media all'11 per cento, con picchi superiori al 25 per cento, si può intuire quali saranno gli effetti sulla spesa per investimenti dei comuni nei prossimi anni;

infatti, qualora tale dispositivo non venga modificato, rendendolo facoltativo come richiesto dall'Anci, i comuni soggetti ai vincoli del patto di stabilità interno avranno grandi difficoltà a compensare la spesa per investimenti programmata;

questo risultato appare in palese contrasto con quanto stabilito dall'articolo 58 dello stesso decreto-legge n. 112 del 2008, che incentiva le dismissioni del patrimonio immobiliare locale;

la circolare n. 2 del 27 gennaio 2009, emanata dalla Ragioneria generale dello Stato, concernente il patto di stabilità interno per il 2009-2011 per province e comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, disciplinato dall'articolo 77-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, come modificato dalla legge finanziaria per il 2009, contiene al punto C.2, - Esclusione dal saldo delle entrate rivenienti dalle alienazioni mobiliari e immobiliari e da dividendi -, un'interpretazione restrittiva del comma 8 dell'articolo 77-bis, secondo la quale l'esclusione delle suddette risorse deve essere riferita non solo al saldo finanziario preso a base di riferimento, ossia l'anno 2007, ma anche al saldo di gestione degli anni del patto, ossia gli anni 2009-2011, cosa che limita fortemente l'opportunità degli enti locali di destinare ad investimenti le risorse conseguite con dismissioni di azioni, quote e immobili;

la restrittiva interpretazione deriverebbe dal fatto che nel comma 8, come modificato dall'articolo 2, comma 41, della legge finanziaria per il 2009, sono state inserite le parole «e dei saldi utili per il

rispetto del patto di stabilità interno», il che implicherebbe che l'esclusione non debba riferirsi solo al saldo finanziario 2007, ma ad entrambe le tipologie di saldo;

la circolare spiega, inoltre, che escludere le entrate straordinarie solo dal saldo preso a riferimento per la determinazione degli obiettivi (anno 2007) e non anche dalla verifica comporta un peggioramento dei saldi di finanza pubblica, in quanto verrebbero significativamente ridimensionati gli obiettivi degli anni 2009, 2010 e 2011; peggioramento che, nella fase di approvazione legislativa, avrebbe richiesto un'adeguata compensazione finanziaria. Le entrate straordinarie, infatti, devono essere escluse anche dai saldi utili per la verifica del rispetto del patto, in quanto solo in tale circostanza è sostenibile la tesi della neutralità della disposizione, in ragione del fatto che i benefici di alcuni enti locali sarebbero compensati dagli svantaggi di altri;

tale interpretazione, essendo gli investimenti realizzati in più anni, rende difficile la programmazione delle spese in conto capitale da sottoporre a revisione ogni anno del triennio 2009-2011 per la verifica del rispetto del patto di stabilità;

non consentire l'utilizzo dei proventi derivanti dalle alienazioni immobiliari per finanziare la spesa per investimenti significa cancellare dai bilanci degli enti locali una base di riferimento significativa e consistente, nonché bloccare le opere pubbliche già programmate, causando così seri problemi in termini di servizi, di sicurezza e di sviluppo del territorio, oltre che in termini di rispetto del patto di stabilità per circa l'80 per cento dei comuni italiani, con ulteriori ripercussioni sulla tenuta dei saldi di finanza pubblica;

le suddette misure non permettono alle amministrazioni locali un'immediata spendibilità di quelle risorse che gli stessi enti avrebbero la possibilità di attivare sbloccando una parte dei residui passivi relativi alla spesa in conto capitale, per

portare a termine opere già cantierate e non concluse perché i comuni non possono spendere risorse che sono già in loro possesso, pena il superamento dei vincoli posti dal patto di stabilità,

impegna il Governo:

ad assicurare ai comuni la totale compensazione delle minori entrate derivanti dall'abolizione dell'Ici sulla prima casa, che rappresentava un'importante fonte di entrata e ne garantiva buona parte dell'autonomia tributaria;

ad introdurre, ai fini del computo del saldo finanziario, criteri più flessibili per favorire le spese di investimento sostenute dagli enti locali, che rappresentano il 70 per cento del complesso degli investimenti realizzati sul territorio nazionale;

ad interpretare la norma contenuta nel comma 8 dell'articolo 77-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, nel senso che l'esclusione delle risorse derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle suddette società e dalla vendita del patrimonio immobiliare sia applicata solo alla base di riferimento anno 2007 e non anche in rapporto al saldo degli anni di gestione del patto per il triennio 2009-2011, al fine della verifica degli obiettivi di finanza pubblica;

a definire nuovi meccanismi finanziari che consentano agli enti locali virtuosi di poter incrementare la spesa per i propri investimenti attraverso l'utilizzazione dei proventi derivanti dall'attuazione del comma 8 dell'articolo 77-*bis*;

ad adottare iniziative per escludere dai saldi utili del patto di stabilità interno degli enti locali i pagamenti a residui concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti, ai sensi dell'articolo 183 del testo unico degli enti locali;

ad attuare una rimodulazione degli obiettivi di finanza locale in misura equa per tutto il comparto e compatibile con le realtà di bilancio dei singoli enti, nonché un riproporzionamento dei contributi di ciascun livello di governo al perseguimento degli obiettivi di risanamento pubblico più rispondente al peso effettivo di ciascuno all'interno della pubblica amministrazione.

(1-00135) (Nuova formulazione) « Galletti, Vietti, Ciccanti, Occhiuto, Tabacchi, Tassone, Compagnon, Naro, Volontè ».

(16 marzo 2009)

Si pubblica il testo riformulato della mozione Cicchitto n. 1-00138, già pubblicata nell'allegato B ai resoconti della seduta n. 146 del 16 marzo 2009.

La Camera,

premessi che:

il patto di stabilità per gli enti locali (regioni, province e comuni sopra i 5.000 abitanti) ha lo scopo di coordinare la finanza degli enti locali con quella dello Stato, al fine di ottemperare al patto di stabilità europeo;

in base al patto di stabilità europeo, gli Stati membri che, soddisfacendo tutti i cosiddetti parametri di Maastricht, hanno deciso di adottare l'euro, devono continuare a rispettare quelli correlati alla finanza pubblica, ossia un deficit pubblico non superiore al 3 per cento del prodotto interno lordo e un debito pubblico al di sotto del 60 per cento del prodotto interno lordo (o, comunque, un debito pubblico che dia segnali di rientro);

da più parti si è sottolineato il fatto che il meccanismo rigido e quasi automatico del patto di stabilità rischia di riflettersi in termini negativi sui tassi di sviluppo del Paese e di agire in termini prociclici. È, invece, indispensabile, soprattutto in un periodo di crisi economica

come l'attuale, adottare politiche anticicliche finalizzate a contrastare il decremento dello sviluppo;

a tal fine si deve valutare l'opportunità, per quanto concerne l'Italia, di rimodulare internamente i vincoli del patto di stabilità, che valgono rigidamente per i saldi di finanza pubblica statale, al fine di premiare gli enti più virtuosi e non comprimere eccessivamente gli investimenti, che possono avere non solo funzione anticiclica, ma costituire un'importante massa d'urto, tenendo anche conto del fatto che, a differenza dei pur essenziali interventi infrastrutturali di grande rilievo, essi rappresentano somme immediatamente spendibili e quindi hanno un impatto immediato;

il patto di stabilità interno per gli enti locali relativo agli anni 2009-2011, introdotto con il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al fine di evitare eccessive correzioni nell'ambito della struttura dei conti di tali enti, non poteva che muoversi, nelle grandi linee, se non in armonia con il contenuto del precedente patto di stabilità e quindi ha mantenuto il meccanismo della competenza mista — competenza per la spesa corrente e cassa per quella in conto capitale — per la definizione dei saldi-obiettivo della manovra;

tale sistema, per quanto concerne la spesa per investimenti, rischia di danneggiarla a vantaggio della spesa corrente e, d'altro canto, non è idoneo a garantire flussi adeguati ai pagamenti in relazione all'effettivo realizzarsi della spesa in conto capitale;

malgrado le modifiche e le innovazioni introdotte sia nel citato decreto-legge n. 112 del 2008, sia nella legge finanziaria per il 2009, risultano comunque difficoltà ad incrementare la spesa per investimenti e quindi è opportuna un'ulteriore revisione in materia;

a tale proposito, il comma 8 dell'articolo 77-bis del già citato decreto-legge

n. 112 del 2008, pur avendo la finalità di consentire incrementi della spesa di investimento, con copertura riferita ad entrate di carattere straordinario, ha dato luogo ad interpretazioni difformi (si veda quella data dalla sezione regionale lombarda della Corte dei conti, interpellata dal sindaco di Varese) e, in particolare, la sua applicazione rigida contenuta nella circolare in materia della Ragioneria generale dello Stato ha lasciato insoddisfatti molti enti locali;

una maggiore autonomia di spesa, soprattutto per investimenti degli enti locali, è in linea con i nuovi principi del federalismo fiscale che la Camera dei deputati si accinge a discutere e ad approvare;

per risolvere alcune situazioni di crisi di specifici comuni italiani, il Governo è dovuto intervenire con specifiche dotazioni finanziarie, che si sono dovute porre al di fuori dei meccanismi del patto di stabilità, creando un certo grado di malcontento, soprattutto da parte degli enti locali più virtuosi;

gli stretti vincoli del patto di stabilità per il triennio 2009-2011 non consentono alle amministrazioni locali di utilizzare i residui passivi relativi alla spesa in conto capitale per portare a termine opere già programmate, nonché regolare i pagamenti alle imprese fornitrici, che sono in grave difficoltà per mancanza di liquidità;

gli enti locali potrebbero essere « costretti » a contrarre non solo i pagamenti alle aziende fornitrici, ma anche l'erogazione di servizi sociali essenziali, pur di rispettare il patto di stabilità per il triennio 2009-2011 ed evitare le applicazioni di sanzioni amministrative;

per un efficace rilancio degli investimenti, anche ai fini anticongiunturali, è necessario che queste risorse, già in possesso degli enti locali, possano essere almeno in parte utilizzate al fine di effettuare investimenti necessari in infrastrut-

ture, scuole, manutenzioni ordinarie e straordinarie, ritenute essenziali per l'erogazione dei servizi ai cittadini,

impegna il Governo:

ad adottare iniziative normative volte a rivedere i criteri su cui si basa la disciplina del patto di stabilità (calcolo del saldo finanziario e principio della competenza mista, nonché riferimento ad un solo anno per il calcolo dei saldi-obiettivo), introdotta dal Governo Prodi, per renderla più idonea all'adozione di politiche dinamiche della spesa, atte a premiare gli enti virtuosi e a selezionare positivamente le tipologie di spesa più adeguate a promuovere lo sviluppo economico del Paese, nonché per tenere anche conto delle variazioni demografiche dei comuni;

a definire gli interventi da adottare per ovviare alla grave situazione in cui versano gli enti locali, assumendo, nei tempi utili alla predisposizione dei bilanci di previsione per il 2010, iniziative normative urgenti di riordino della finanza locale volte a garantire l'autonomia finanziaria di tali enti nel quadro della concreta attuazione del federalismo fiscale;

a operare, sin da subito, con un'immediata iniziativa normativa, per poter ampliare il più possibile, ferme restando le compatibilità finanziarie complessive, gli attuali vincoli del patto di stabilità interno, al fine di incentivare la spesa di investimento degli enti locali virtuosi;

ad adottare iniziative normative volte a superare, d'intesa con le associazioni delle autonomie locali, le criticità derivanti dall'applicazione del comma 8 dell'articolo 77-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, anche tenendo conto dei bilanci approvati;

a valutare l'adozione di strumenti che consentano, in tale quadro, la liquidazione della maggiore quantità possibile di crediti maturati dalle piccole e medie imprese nei confronti dei comuni, eventualmente mediante l'intervento della Cassa depositi e prestiti oppure mediante il rilascio di forme di garanzia dello Stato, al fine di

sopperire alla grave mancanza di liquidità delle piccole e medie imprese.

(1-00138) *(Nuova formulazione)* « Cicchitto, Cota, Lo Monte, Bitonci, Bocchino, Iannaccone, Osvaldo Napoli, Fugatti, Baldelli, Lorenzin, Zorzato ».

(16 marzo 2009)

**OMISSIS**