



DOCUMENTO
SU
DISEGNO DI LEGGE AC 5310

***DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E
PLURIENNALE
DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 2005)***

Roma, 8 ottobre 2004

PREMESSA

Le Province esprimono una profonda preoccupazione per la situazione di indeterminatezza nel processo di attuazione del disegno costituzionale relativo al Federalismo Fiscale: è evidente ormai una prolungata situazione di inadempienza da parte del Governo negli adempimenti per l'attuazione delle relative norme costituzionali e legislative; inadempienza che è accompagnata da un impianto della legge finanziaria che offre per molti versi contraddittori rispetto alla dichiarata volontà di procedere in direzione di una evoluzione ancora più accentuata federalistico dell'ordinamento della Repubblica.

Le Province ritengono necessario rimuovere in Commissione la discussione della Legge finanziaria, una forte sollecitazione al Governo ed al Parlamento perché metta in atto una iniziativa chiara per l'attuazione del federalismo fiscale: in particolare è indispensabile che il Governo in primo luogo porti in discussione nella Conferenza Unificata gli indirizzi di cui all'art. 3 della legge 289/2002, dando così alla Alta Commissione gli elementi per portare a conclusione le elaborazioni compiute fino al 30 settembre scorso.

1) IL NUOVO PATTO DI STABILITA' INTERNO: IL TETTO DEL 2% ALLE SPESE.

L'impostazione data alla manovra economica per l'anno 2005, imperniata sul tetto del 2% alla crescita delle spese delle amministrazioni pubbliche riflette, in primo luogo, una scarsa consapevolezza della reale portata del nuovo titolo V della Costituzione, che vede Regioni, Province e Comuni enti autonomi, anche sul versante finanziario all'interno di un quadro di coordinamento della finanza pubblica; rileva altresì una conoscenza superficiale del ruolo, assolutamente primario, degli enti locali, nelle politiche di investimento sul territorio.

Il nuovo patto di stabilità, così come riformulato dall'art. 6 del disegno di legge, elimina la centralità delle dinamiche di controllo dei saldi e introduce, come parametro di riferimento, il complesso delle spese, correnti e di investimento, ponendo un tetto alla loro crescita, pari al 4,8% per l'anno 2005 (su base 2003) mentre, per i due anni seguenti, la spesa ai fini del patto non potrà crescere oltre quella programmatica per l'anno precedente aumentata del 2%. L'effetto di compressione della spesa di investimento risulterà amplificata e perciò insopportabile nel biennio 2006-2007.

Il risultato di tale manovra, come si evince dalla simulazione allegata al documento, determinerà, per le Province, mancati investimenti sul territorio pari a circa 1,5 miliardi di euro, riferiti ad impegni di spesa già assunti, e dotati di apposita copertura finanziaria, e relativi, in larga parte, a settori fondamentali come strade e scuole.

2) EFFETTI SULLE PROVINCE

I risultati della simulazione rappresentano, attraverso i numeri, l'evoluzione che la Provincia ha subito negli scorsi anni: il decentramento amministrativo prima e il nuovo titolo V Cost. hanno rafforzato notevolmente questo livello di governo locale, affidandogli fondamentali funzioni relativamente ai servizi all'impiego, la tutela del territorio, oltre che la costruzione e manutenzione di strade e scuole.

Rappresentano, come la stessa Corte dei Conti rileva, un forte volano alla politica degli investimenti.

Allo stesso tempo hanno sempre conseguito gli obiettivi previsti dal patto di stabilità interno dal 1999 ad oggi.

L'inclusione delle spese per gli investimenti all'interno del tetto del 2% rappresenta dunque un elemento di estrema pericolosità, costringendo ad una scelta tra il continuare a sviluppare le politiche di infrastrutturazione e sviluppo dei territori oltre che a fornire servizi adeguati alle collettività, oppure non rispettare il tetto di spesa e, di conseguenza, il patto di stabilità interno per il 2005.

Un esempio interessante in questo senso è rappresentato dalle funzioni trasferite a decorrere dal 2004 (unitamente alle relative risorse) alle Province: in questo caso la Provincia si troverà nella condizione di dover scegliere se rispettare il tetto bloccando i servizi, oppure erogare i servizi e subire le sanzioni relative al patto di stabilità. Ciò anche in presenza di un bilancio sano e "virtuoso".

Ma soprattutto ciò che appare quanto meno singolare è che i dati Istat, utilizzati dal Governo per l'elaborazione del Dpef e della legge finanziaria, già rappresentavano questa situazione: dal 2001 al 2003 l'incremento delle spese per investimenti delle Province è stato pari al 48% (11% tra 2001-2002 e 34% tra 2002-2003). Stante questa situazione, come si può imporre un tetto alla crescita del 4,8 (sul 2003) ovvero del 2% annuale senza compromettere lo sviluppo dei territori?

3) LE CRITICHE AL NUOVO PATTO DI STABILITA' INTERNO

1. Tale meccanismo è del tutto estraneo a quelli previsti dal patto di stabilità e crescita europeo. In definitiva viene eliminato qualsiasi riferimento all'obiettivo di miglioramento del saldo e si ritorna ad un meccanismo di mero contenimento delle spese.
2. Un patto di stabilità fondato solo sul tetto di spesa ha come principale effetto di vanificare qualsiasi politica di bilancio, disincentivando lo sforzo tributario, e svincolando di fatto la politica delle entrate da quella delle spese, considerando l'insieme delle autonomie al pari di amministrazioni decentrate dello Stato.
3. Altro effetto perverso e immediato è sicuramente quello di bloccare qualsivoglia processo di decentramento in atto o futuro. Soprattutto in una fase di federalismo ancora in via di attuazione e completamento, l'ente locale destinatario di risorse per l'esercizio di funzioni trasferite o delegate da parte dello Stato o delle Regioni si troverebbe nella condizione di dover scegliere tra lo sfondamento del tetto di spesa o la rinuncia all'attribuzione della funzione, a fronte del fatto che non può scomputare tali uscite dal novero delle spese, possibilità che invece viene data all'ente che decide di delegare o trasferire l'esercizio di funzioni e le relative risorse.
4. L'inclusione delle spese per investimenti nel tetto di crescita della spesa penalizzerà gli enti locali che devono adempiere in termini di cassa ad obblighi contrattuali, a fronte di investimenti già avviati negli anni precedenti, determinando di fatto un'uscita dal patto di stabilità interno. Non è credibile un obbligo di bloccare l'erogazione dei flussi di cassa legati ad attività il cui iter ha avuto già inizio, ed il cui finanziamento è già acquisito, perché ciò avrebbe la nefasta conseguenza di bloccare cantieri o costringere ad una rescissione di contratti già stipulati.

4) LA PROPOSTA UPI

Per quanto sopra affermato l'UPI è contraria all'introduzione del tetto alla crescita della spesa, né condivide la logica del mero contenimento della stessa, trascurando del tutto il versante delle entrate, marginalizzando, come prima ricordato, una seria politica di bilancio da parte degli enti.

Ad un ottica di raggiungimento di un obiettivo finanziario complessivo da parte di tutte le pubbliche amministrazioni, le Province ritengono assai più utile, nonché meno mortificante, un percorso condiviso che sappia individuare le opportune modalità di conseguimento del risparmio necessario, attraverso una logica veramente di sistema in grado di valutare con attenzione le singole peculiarità degli enti locali nonché il loro ruolo all'interno di un quadro di equiordinazione tra Stato, Regioni, Province e Comuni, ritenendo percorribile la strada di un patto di stabilità interno basato sui saldi che per quanto riguarda la spesa di investimento prenda in considerazione il saldo netto da finanziare risultante dai conti consuntivi delle Province per l'anno 2003, e applicando ad esso una percentuale di riduzione pari al 20% (un quinto) relativamente alla sola competenza.

Con tale proposta si intende operare un forte contenimento dell'indebitamento futuro per spese di investimento.

Contestualmente relativamente al vincolo di competenza e di cassa concernente la situazione corrente (entrate finali e spese correnti) si conferma il quadro normativo di cui all'art. 29, commi 4 e 5 Legge 289/02.

Le Province chiedono quindi la soppressione dell'art. 6 del disegno di legge e la conseguente riscrittura della norma relativa al Patto di Stabilità sulla base dei predetti principi.

In questo senso l'UPI ribadisce l'impegno delle Province al rispetto del patto per l'anno 2005, in una logica di salvaguardia dell'autonomia di bilancio e sulla responsabilizzazione nelle politiche di entrata e di uscita.

5) LEGGE FINANZIARIA E ASPETTI PARTICOLARI DI RILIEVO PER LE PROVINCE

1) Edilizia scolastica

Un aspetto di preminente interesse delle Province è legato alla realizzazione degli interventi **di messa in sicurezza degli edifici scolastici**: come è noto il 31.12.04 scadrà il termine ultimo per l'adeguamento ai sensi della vigente normativa sulla sicurezza (dlgs 626/94 e l.n. 46/90) ma l'intero patrimonio scolastico provinciale - 7000 scuole per 2,5 milioni di studenti – richiede una mole di investimenti massiccia che per il 2005 ammonta a **circa 774 milioni di euro**.

In tal senso pur apprezzando la conferma del finanziamento triennale della legge Masini, ai sensi di quanto previsto dalla l.n. 362/98 pari a circa 31 milioni di euro per gli anni 2005, 2006, 2007, le Province ritengono assolutamente inadeguato tale finanziamento e sulla base delle esigenze sopra evidenziate considerano indispensabile almeno il raddoppio di tali somme (60 milioni di euro) pur comportando un rilevante cofinanziamento da parte delle Province.

2) Centri per l'impiego

Sin dal 2001 (art. 117, co.5, legge n.388/00) alle province sono stati assegnati circa 51 milioni di euro al fine di potenziare **lo sviluppo dei servizi per l'impiego**. Nel disegno di legge finanziaria 2005 tale stanziamento non è presente, e ciò appare quanto mai inspiegabile proprio in una fase di liberalizzazione del mercato ed ingresso dei soggetti privati all'interno delle politiche di incontro tra domanda e offerta di lavoro, con l'evidente rischio di depotenziare l'attore pubblico. Pertanto le Province richiedono la riproposizione di tale finanziamento.

3) Rimborso ecoincentivi

Di particolare urgenza è il problema legato al rimborso dell'Ipt connessa alla seconda stagione di **ecoincentivi** che il Governo, attraverso il decreto legge 2/03, ha inteso promuovere per la rottamazione di veicoli non più conformi alle direttive europee sull'inquinamento. Per tale campagna, conclusasi il 31.3.03 erano stati stanziati 31,9 milioni di euro, comprensivi dei minori introiti di Ipt e bollo Auto (12,2 milioni per gli anni 2004 e 2005 per il bollo). Sulla base dei dati in possesso delle Province lo stanziamento è insufficiente per un importo di circa 30 milioni di euro. Le Province chiedono pertanto in

Finanziaria la copertura dello stanziamento mancante nella misura sopra indicata. Allo stesso tempo si rileva come le Province siano ancora in attesa di essere rimborsate dei minori introiti relativi alla campagna 2003; tali somme sono peraltro necessarie al conseguimento, in molti casi, del patto di stabilità interno per il 2004.

4) Iva sui servizi di trasporto pubblico e non commerciali

Risulta inoltre ancora in sospeso il rimborso alle Province degli oneri già sostenuti dell'anno 2003 per il pagamento dell'IVA sia relativamente ai contratti di trasporto sia in riferimento ai servizi non commerciali.

5) E-governement

Un ulteriore elemento di riflessione è la mancata previsione di un canale di finanziamento adeguato per sostenere il processo di infrastrutturazione avviato con il **piano di e-gov** al fine di non disperdere gli sforzi e gli impegni finora sostenuti dagli enti locali.

Allo stesso tempo è indispensabile che venga finanziata la infrastrutturazione rivolta al sistema dell'ICT evitando invece di disperdere risorse in finanziamenti individuali parcellizzati che non creano la massa critica necessaria per la modernizzazione dell'intero sistema del Paese evitando fenomeni di digital-divide.

6) Dissesto idrogeologico

Infine appare quanto mai singolare la previsione contenuta nell'art.25 commi 4 e 5, laddove si prevede la possibilità per il Ministero dell'Ambiente di avvalersi di una Spa per il superamento delle situazioni di **dissesto idrogeologico** e per lo svolgimento delle attività in materia di difesa del suolo. Ciò è evidentemente in contrasto non solo con la legge 183/89, ma anche con tutto l'impianto del riparto delle competenze tra Stato e Regioni recato dal Titolo V della Costituzione.