



**INDAGINE CONOSCITIVA SU
ANDAMENTO DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA**

Audizione dell'UPI

Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e contenimento della spesa pubblica.

Commissione Bilancio Camera dei Deputati
Roma, 16 settembre 2004

Il rinnovato assetto istituzionale e il nuovo ruolo della Provincia.

Il sistema regionale e delle autonomie locali ha conosciuto, come noto, una profonda trasformazione dapprima con il “decentramento amministrativo” avviato con la legge n.59/97 e il dlgs 112/98, e successivamente con la riforma del Titolo V della Costituzione che ha consolidato un processo di crescita istituzionale di Regioni, Province e Comuni.

In questo senso il nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e il processo di decentramento in base al principio di sussidiarietà ha determinato un massiccio trasferimento di competenze alle Province e, in forma sicuramente minore, ai Comuni.

Le Province, dunque, hanno accresciuto notevolmente le proprie dirette competenze, tra le altre, in materia di viabilità e manutenzione dei territori, oltre ad aver ricevuto, ai sensi del dlgs 469/97 l'onere di rilanciare tutto il sistema dei servizi all'impiego.

In questo nuovo riparto di competenze, però, il sistema di finanziamento delle Province è rimasto sostanzialmente immutato: ad esclusione dell'introduzione della compartecipazione all'1% del gettito Irpef (gettito non dinamico ma ancora 'congelato' rispetto all'ammontare dei preesistenti trasferimenti erariali), le Province attualmente dispongono di un unico tributo proprio (Imposta provinciale di trascrizione), mentre le restanti entrate 'proprie' sono rappresentate dalla imposta sulle assicurazioni Rca, dall'addizionale sul consumo di energia elettrica ad uso non abitativo, oltre a due tributi ambientali il cui gettito è comunque residuale rispetto all'intero flusso di cassa.

Tale lacuna ha di fatto lasciato immutato un sistema in cui tuttora la maggior parte delle Province restano legate ad un sistema di finanza derivata in una percentuale non indifferente rispetto al totale delle loro entrate.

È evidente che in un tale sistema, retto in buona parte, dunque, da una compartecipazione fissa (leggasi trasferimenti erariali), dove i margini di autonomia impositiva sono unicamente legati all'Ipt – Imposta provinciale di trascrizione – e quindi ad un elemento correlato a cicli economici estranei alla volontà del singolo ente, la capacità di sviluppo delle Province è stata progressivamente erosa da vincoli sempre più stringenti legati al patto di stabilità interno, oltre che da misure *una tantum* fortemente limitative della capacità di spesa dell'ente nonché della stessa autonomia finanziaria costituzionalmente garantita.

L'art. 119 cost e il Federalismo fiscale.

In questa situazione economica lo scenario di riferimento è, per il sistema delle autonomie locali, il federalismo fiscale ossia la concreta attuazione dell'art. 119 Cost. .

In più occasioni l'UPI ha avuto modo di sottolineare l'esigenza di pervenire ad un quadro normativo chiaro e coerente in grado di esprimere senza incertezze quale dovrà essere il meccanismo che garantisca il finanziamento integrale delle funzioni degli enti locali.

In questo senso i lavori dell'Alta Commissione di studio, seppur con notevole ritardo, si auspica possano rappresentare un serio momento propulsivo che porti, in tempi ragionevoli, all'individuazione di un quadro di riferimento certo per l'attuazione del federalismo fiscale.

Il patto di stabilità e le manovre correttive di finanza pubblica.

L'inserimento del sistema delle regioni e degli enti locali, a partire dal 1999, all'interno dei meccanismi legati al Trattato di Maastricht, coerenti con il patto di stabilità e crescita europeo, ha di fatto reso più problematica l'interazione tra le leggi di bilancio statali e il fabbisogno, evidentemente crescente per via dell'avanzamento del decentramento amministrativo delle funzioni, degli enti locali.

Tale interazione si rende ancor più evidente, anche in relazione alle dinamiche dei saldi di finanza pubblica nel momento in cui i numeri complessivi dell'economia italiana delineano uno scenario non proprio confortante, che ha imposto ora come nel passato, l'adozione di misure strutturali e straordinarie alle *una tantum* che hanno inciso significativamente anche nel sistema della finanza locale.

In questo senso il patto di stabilità interno e i continui mutamenti delle regole rivolte a contenere i saldi – di cassa e competenza – degli enti locali non solo non hanno permesso una programmazione pluriennale seria degli interventi ed una erogazione qualitativamente crescente dei servizi alle collettività.

Inoltre l'importante modifica recata dall'art.29, co.11, della legge n.289/02, rischia di portare al collasso l'intero sistema nel momento in cui, come appunto previsto dalla norma suddetta, le spese per investimento verranno incluse nella base di calcolo, e cioè a partire dal 2005.

Tale emergenza, più volte sottoposta all'attenzione di Governo e Parlamento, se da un lato risponde ad un criterio di omogeneità tra le diverse componenti della Repubblica nei confronti degli impegni assunti in sede comunitaria, dall'altro non è coerente con il sistema istituzionale italiano che vede gli enti locali protagonisti assoluti delle politiche di infrastrutturazione e sviluppo dei territori.

Bloccare gli investimenti significa non consentire più la costruzione o la manutenzione della rete viaria, degli edifici scolastici e di altre opere direttamente connesse con la sicurezza dei territori e la loro potenziale capacità di sviluppo; ciò anche in virtù della mancata attuazione del 119 Cost e dunque della mancanza di autonomia impositiva da parte degli enti locali e delle Province in particolare.

Nonostante questo però, tutto il sistema delle autonomie locali ha saputo, fino ad oggi, compiere corresponsabilmente la propria parte, sopportando peraltro una quota di risanamento superiore a quanto effettivamente ad esso spettante. Ciò è verificabile anche dalle relazioni della Corte dei Conti e da quanto sempre affermato dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Allo stesso tempo però gli enti locali continuano ad essere trattati come centri di spesa incontrollata e, in sostanza, come i maggiori responsabili della mole dell'indebitamento nazionale.

È questo l'errore di fondo che sembra pervadere tutte le misure che interessano l'economia nazionale, come da ultimo dimostrato dal decreto legge 168/04 (convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2004, n. 191), che è intervenuto a metà anno su bilanci già approvati, per ridurre di oltre il 10% le spese per consumi intermedi.

Al di là del metodo unilaterale adottato, della indeterminatezza delle voci escluse dalla base di calcolo e della terminologia inizialmente adottata, nonché dell'aggravamento delle procedure di controllo da parte della Corte dei Conti, gli enti locali, seppur virtuosi nel

loro complesso, sono stati, ancora una volta, destinatari di misure lesive dell'autonomia finanziaria e compromettenti la qualità dei servizi offerti alle collettività (taglio 480 milioni di euro).

Conclusioni

Diversa è invece la prospettiva che si ritiene debba improntare i processi di politica economica nazionale: l'indebitamento degli enti locali – peraltro sostanzialmente stabile come certificato anche dalla Banca d'Italia – non è, come si vorrebbe far credere, il risultato dell'esigenza di far fronte a spese correnti, bensì il naturale esito di investimenti sul territorio e di ristrutturazioni del debito, anche con la Cassa Depositi e Prestiti, che non sempre è risultata essere vantaggiosa per il sistema. È evidente che il recente monitoraggio avviato dal Ministero dell'Economia sulle forme di indebitamento risponde ad una logica, condivisa, di conoscenza e osservazione del fenomeno, come pure una linea interpretativa circa le operazioni considerate, appunto, investimento e indebitamento, ma il panorama di fondo sembra purtroppo essere sempre quello che delinea gli enti locali come centri di spesa incontrollati e incontrollabili.

Si ritiene dunque di dover sollecitare la chiusura di una lunga stagione che ha conosciuto interventi normativi unilaterali, non condivisi dal sistema, che hanno progressivamente contratto la capacità di spesa (pur in equilibrio di bilancio) delle Province impedendo di fatto una serena programmazione degli interventi.

In questo senso l'UPI ribadisce la necessità di dare attuazione all'art. 119 Cost., di avviare così un sistema di federalismo fiscale capace di dare concretezza al concetto di "autonomia di entrata", avviando il sistema basato anche su "compartecipazioni al gettito di tributi erariali".

Allo stesso tempo, poiché si aprirà a breve il dibattito sulla legge finanziaria per il 2005, è necessario sottolineare che l'assoggettamento del sistema degli enti locali ad un tetto alla crescita della spesa corrente pari al 2% non può non trovare adeguata contropartita

attraverso una revisione del patto di stabilità interno, nella parte relativa all'inclusione delle spese per investimento.

A tale proposito l'UPI ribadisce che una riduzione delle spese correnti non può e non deve toccare materie che toccano alcuni diritti essenziali dei cittadini, come ad esempio l'istruzione, sulla quale le Province sono impegnate direttamente per la predisposizione dei piani formativi.

Né si ritiene sostenibile l'ipotesi, da più parti ventilata, di ulteriori riduzioni dei trasferimenti erariali, non prima comunque di aver definito l'impalcatura del federalismo fiscale. Si ricorda infatti che la possibilità di sbloccare le addizionali Irpef, ipotesi sottesa ad un assoggettamento al tetto di spesa del 2%, può rappresentare un'opportunità per Comuni e Regioni, non certo per le Province, le quali non dispongono di addizionali, ma sono semplicemente destinatarie dell'1% di compartecipazione all'Irpef, in maniera peraltro statica e non conseguente alle dinamiche economiche legate all'imposizione statale. Se tale ipotesi fosse presa seriamente in considerazione è evidente la necessità di individuare una compartecipazione flessibile e dinamica in grado di realizzare una seppur parziale forma di autonomia tributaria anche per le Province.