

Unione Province d'Italia



UPI

Consegnato nelle
sedute del 12 novembre
2009



NOTA SU PRINCIPALI QUESTIONI DI FINANZA PROVINCIALE

29 ottobre

Conferenza Unificata

Punto 22b

*Parere sui disegni di legge recanti "Disposizioni per la
Formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" e
"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010 e pluriennale
Per il triennio 2010-2012"*

Patto di stabilità: il triennio 2009-2011 come definito dalla l.n. 133/08 e quadro di sintesi sull'impatto della manovra di finanza pubblica sui bilanci delle Province.

La manovra triennale definita dalla legge 133/08 è stata impostata sulla competenza mista, assegnando agli enti delle percentuali di miglioramento dei saldi finanziari 2007 in maniera differenziata a seconda della situazione di ciascuna Provincia.

Il saldo finanziario (differenza tra entrate finali e spese finali in competenza mista, considerando cioè la somma algebrica degli accertamenti e impegni di parte corrente, e riscossioni e pagamenti per la parte capitale) deve dunque essere corretto secondo le seguenti percentuali:

	2009	2010	2011
n. 53 - Province con saldo negativo che hanno rispettato il patto nel 2007	-17%	- 62%	- 125%
n. 8 - Province con saldo negativo che non hanno rispettato il patto nel 2007	- 22%	- 80%	- 150%
n. 32 - Province con saldo positivo che hanno rispettato il patto nel 2007	+ 10%	+ 10%	0%
n. 1 - Province con saldo positivo che non hanno rispettato il patto nel 2007	0%	0%	0%

Gli enti con saldo 2007 positivo si vedono dunque riconoscere una manovrabilità dei propri bilanci in una direzione espansiva, mentre le restanti Province subiscono di fatto il peso maggiore della manovra poiché dovranno contenere i loro disavanzi.

Secondo l'indagine effettuata dall'UPI già per il 2009 su 52 Province oltre 20 avevano dichiarato la propria impossibilità a raggiungere gli obiettivi predeterminati per il 2009, 30 per il 2010 e 40 per il 2011.

L'indagine ha di fatto fotografato quanto più volte l'UPI aveva sottolineato rispetto alle percentuali di miglioramento stabilite per il triennio, assolutamente insostenibili se non a condizione di bloccare progressivamente qualsivoglia pagamento riferito agli investimenti.

Nel complesso alle Province è stato richiesto un miglioramento **di 310 milioni nel 2009, 555 nel 2010 e 975 nel 2011.**

Per contro merita inoltre di essere sottolineato che il **comparto Province per gli anni 2007 e 2008** ha fatto registrare un ulteriore miglioramento rispetto all'obiettivo assegnato pari a rispettivamente a 610 milioni e 280 milioni di euro.

Alcuni dati di contesto possono aiutare per inquadrare meglio la situazione:

- avanzo vincolato 267 milioni (al 31.12.2007)
- avanzo non vincolato 685 milioni (al 31.12.2007)
- residui in conto capitale 10 miliardi (al 31.12.2007)
- stock di debito 12 miliardi (stima al 31.12.2007)
- andamento Rca – 13,5% (confronto 1^ semestre 2008- 2009)



- andamento Ipt – 13,6% (confronto 1^ semestre 2008-2009)

Risultati conseguiti e situazione attuale

In un quadro economico-finanziario come quello rappresentato, è evidente che il risultato raggiunto dal comparto Province non può che essere considerato un più che positivo contributo agli obiettivi di finanza pubblica.

Per l'anno 2009, sebbene le nuove regole definite con la legge n.133/08, di conversione del decreto legge n. 112/08, abbiano inteso predisporre una prospettiva triennale di regole per il patto di stabilità interno, fino al 2011, va sottolineato come più volte le Province hanno ritenuto di dover rimarcare come le percentuali di miglioramento dei saldi, soprattutto per il 2010 e 2011, configuravano contrazioni di spesa tali da prefigurare l'impossibilità del raggiungimento degli obiettivi prefissati, ma soprattutto il blocco totale delle attività degli enti e il contestuale mancato rispetto del patto.

In questo senso si è ritenuto di dover chiedere in più sedi una revisione delle norme definite dalla legge n.133/08; inoltre nel corso degli ultimi 12 mesi la ben nota situazione economico-finanziaria del Paese ha contribuito ulteriormente ad aggravare, se possibile, la già difficile situazione finanziaria delle Province: interi settori produttivi in crisi sui territori, cui si è aggiunta l'impossibilità per gli enti di procedere al pagamento degli stati di avanzamento dei lavori; inoltre la crisi ha fortemente inciso sul flusso delle entrate proprie, che come è noto, derivano principalmente dal settore automobilistico e dunque con ciò contribuendo ad aumentare le difficoltà degli enti a far fronte a volte anche alle spese correnti causa una difficile situazione di cassa.

Il Governo ha in questi mesi risposto dapprima in maniera non esaustiva alle difficoltà rappresentate, attraverso l'articolo 7-quater del dl 185/08, prevedendo la possibilità di utilizzo dei residui in conto capitale delle Province, all'interno però di un quadro di finanza territoriale che doveva appositamente e necessariamente trovare spazio nei bilanci delle regioni.

Come è noto questo strumento, è stato formalmente rigettato non solo dal comparto degli enti locali, poiché giudicato assolutamente incongruo rispetto alle necessità rappresentate (e quantificate in circa 15 miliardi di euro tra Province e Comuni), ma è stato anche di fatto respinto dalle Regioni stesse che hanno dichiarato la propria indisponibilità ad individuare margini di spesa a favore degli enti locali.

La possibile evoluzione del quadro normativo

Inoltre, sempre in tema di patto di stabilità, occorre segnalare due distinti e specifici interventi normativi in itinere.

a) Il primo contenuto nell'AC 2555 "Legge di contabilità e di finanza pubblica" che, all'art. 9, prefigura la fissazione di una quota di indebitamento per comparti della PA, articolata per Regioni, nonché il ricorso al debito autorizzato sempre a livello territoriale con possibilità



compensazione tra enti, confermando altresì la possibilità per le Regioni di adattare per gli enti locali del proprio territorio, le regole e i vincoli di finanza pubblica in relazioni alle diversità delle situazioni finanziarie di volta in volta considerate.

b) Il secondo intervento normativo cui ci si intende riferire è quello contenuto nella Bozza del Codice delle Autonomie all'art. 30 laddove si prevede, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, la possibilità di considerare la parte eccedente entro il triennio successivo.

Il decreto legge anticrisi, n. 78/09, convertito c.m. dalla legge n. 102/09

Infine, non si può sottacere la portata della norma contenuta nell'art.9 della legge n. 102/09, di conversione del decreto legge n. 78/09 c.d. "anti-crisi", con il quale il Governo ha inteso accelerare i pagamenti della PA nei confronti dei creditori, secondo quanto disposto dalla disciplina comunitaria recata dalla direttiva 2000/35 (dlg. 231/2002). Essa prevede che le pubbliche amministrazioni adottino gli opportuni provvedimenti per garantire il pagamento degli impegni in maniera tempestiva, già con effetto immediato, prescrivendo, per il futuro, la responsabilità amministrativa e disciplinare per i funzionari che impegnino somme senza aver verificato preventivamente la effettiva compatibilità di tali somme con i flussi finanziari e soprattutto con le regole di finanza pubblica.

Tale situazione è l'esatto contrario di quanto da mesi il sistema degli enti locali chiede al Governo, cioè la possibilità di liberare immediatamente la cospicua mole di residui passivi a favore delle imprese creditrici, operando una deroga al Patto di Stabilità interno, in virtù dell'eccezionale crisi economica del Paese.

Il decreto consente ai soli ministeri di svincolare i propri pagamenti, trascurando il fatto che proprio dagli enti locali dipende quasi l'80% degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche del Paese.

Peraltro, si obbligano gli enti locali ad impegnare somme solo in caso in cui si accerti la effettiva capacità di poterle pagare entro i tempi stabiliti dalla legge: questa norma, se non modificata, di fatto porterà alla progressiva paralisi degli enti che si vedranno costretti a non effettuare alcun tipo di impegno di spesa, con particolare riferimento a quella per investimenti.

La medesima legge ha inoltre "derogato", con l'art. 9-bis, al regime della competenza mista, ammettendo il pagamento in conto capitale di una somma non superiore al 4% dei residui passivi al 31.12.07, escludendolo dal saldo rilevante ai fini del patto.

Tale previsione, evidentemente importante per gli enti ma anche e soprattutto per le imprese, ha rappresentato di fatto il riconoscimento, da parte del Governo, della inefficacia e della incongruità proprie del patto di stabilità interno per gli enti locali e delle sue regole, e dunque della futura necessaria revisione dei suoi obiettivi e dei suoi meccanismi.

Conclusioni

Nel ribadire che gli obiettivi programmatici assegnati al comparto Province per gli anni 2010 e 2011 sono assolutamente non coerenti con la realtà e dunque irraggiungibili, si sottolinea ancora una volta come il netto calo delle entrate proprie produca un ulteriore aggravamento della manovra sui saldi (cfr. tabella allegata).

Ferma restando la urgente necessità di alleggerire la manovra a carico delle Province per l'anno 2010, si intende sottolineare alcune questioni:



1) Risulta fondamentale consentire alle Province l'utilizzo e l'impiego dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento delle spese di investimento, anche nell'ottica di una diminuzione del ricorso all'indebitamento, con immediate conseguenze positive sullo stock di debito della PA. Al fine poi di procedere nello smaltimento dei residui passivi riferiti alla spesa in conto capitale, e i relativi debiti pregressi, è necessario reiterare la norma di cui all'articolo 9 bis della legge n. 102/09 per consentire i pagamenti in misura non inferiore al 10% dei residui passivi del settore del conto capitale al 31.12.08;

2) Per la migliore attuazione di quanto indicato è necessario sopprimere l'art.9 della legge n. 102/09, di conversione del decreto legge n. 78/09 c.d. "anti-crisi", relativo ai pagamenti della PA nei confronti dei creditori, i cui effetti distorsivi sono stati già illustrati. Il mantenimento della norma, così come formulata, potrebbe determinare effetti di blocco sulla spesa di investimento degli enti locali e altresì sulla spesa per le funzioni fondamentali. Tenendo conto di quanto rilevato sull'andamento delle entrate proprie è urgente provvedere ad una revisione del quadro normativo, relativo ai cespiti di entrata, al fine di consentire il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica connessi con il patto di stabilità interno, previo alleggerimento della manovra come sopra illustrato. L'intervento normativo è finalizzato anche a consentire alle Province la gestione adeguata, e non condizionata da andamenti anomali delle entrate proprie, delle proprie funzioni fondamentali, nell'ottica dell'attuazione del federalismo fiscale.

A tal fine si richiede:

3) Rivedere il quadro normativo relativo alle entrate proprie delle Province:

- per consentire lo sblocco delle aliquote dei tributi provinciali;
- per garantire, relativamente all'IPT, l'accesso alla banca dati dei veicoli (Pra) in modo da consentire una effettiva e concreta gestione del tributo da parte dell'ente, in un'ottica di reale federalismo fiscale;
- per garantire agli enti una effettiva e concreta gestione dell'imposta RcAuto, consentendo loro di accedere alle informazioni relative ai versamenti effettuati dalle compagnie assicuratrici, per favorire il recupero di fenomeni elusivi, assicurando altresì una corretta corrispondenza tra parco veicolare circolante ed obbligo di assicurazione dei mezzi.
- per garantire agli enti la possibilità di procedere al recupero di mancati pagamenti relativi all'addizionale provinciale sui consumi non domestici di energia elettrica.
- Sul versante della spesa corrente occorre neutralizzare gli effetti dell'incidenza sui bilanci locali del rinnovi contrattuali riferiti al personale dipendente, escludendo tali oneri dalla determinazione dei saldi rilevanti ai fini della determinazione degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2010. Tale intervento può rappresentare un ulteriore concorso alla revisione della manovra di finanza pubblica 2010 di cui si è analizzata l'insostenibilità reale per le Province.

4) E' necessario il recupero effettivo di 56 milioni di euro, erroneamente versati all'erario da produttori di energia elettrica nel 2004, in realtà destinati alle Province; su questo specifico tema si ricorda la nota del Ragioniere Generale dello Stato **dott. Mario Canzio** (prot. 0083296 del 27 luglio scorso) indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Conferenza Stato Città Autonomie locali), Ministero dell'Interno e Agenzia delle Dogane, con la quale si assumeva l'impegno a proporre l'iscrizione di tale somma sul pertinente capitolo del Ministero dell'Interno in occasione della legge finanziaria per il 2010 (all.1);



5) E' altresì necessario il recupero effettivo delle somme dovute alle Province per effetto delle agevolazioni previste dalla l.n.17872002 e dalla legge n. 39/03. Si tratta di agevolazioni sull'Imposta provinciale di trascrizione (IPT) risalenti al 2003 e che sono state certificate dal Comitato interdirigenziale appositamente costituito e che ha certificato tali crediti nella seduta del 17 aprile 2008 (all. 2)

6) Devono essere stanziati le risorse relative al rimborso agli enti locali dell'Iva pagata sui contratti di servizio per il trasporto pubblico locale, relativamente alle annualità 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009. Si ricorda a tale proposito che per il triennio 2001-2003 furono individuate risorse pari a 282 milioni di euro, ma ne frattempo sono aumentati gli enti locali che si fanno carico del servizio di TPL su mandato della Regione. Nel frattempo le Province stanno anticipando ingenti oneri per IVA, di cui quasi la metà (a causa della detrazione della quota destinata alla UE e della ulteriore quota di detrazione a favore delle Regioni) risultano di fatto privi di copertura finanziaria statale e posti a carico dei propri bilanci.

