

Unione Province d'Italia



UPI

*Consegnato nelle
scadute del
7 ottobre 2010*



**AUDIZIONE SU
DECISIONE DI FINANZA PUBBLICA
2011-2013**

Commissione Bilancio Camera dei Deputati e Senato della Repubblica
Roma, 7 ottobre 2010

PREMESSA

La Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013 è il primo documento emanato a seguito della riforma della contabilità pubblica, approvata con la legge n.196/2009 che ha di fatto riformato il ciclo della programmazione economica del Paese.

La Decisione sussume le principali caratteristiche e i contenuti del Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef), ma viene deliberata dal Governo nel mese di settembre anziché di giugno, in prossimità con la predisposizione della legge di bilancio e stabilità (la vecchia "legge finanziaria").

Di fatto dunque la Decisione di Finanza Pubblica caratterizza il quadro macro economico del Paese, ridefinendolo all'interno della congiuntura internazionale, ed evidenzia il permanere di una situazione di estrema incertezza in ordine alle prospettive temporali e qualitative della auspicata ripresa economica.

Il contesto italiano viene infatti descritto in leggero miglioramento sul versante del recupero delle esportazioni, ma restano forti incognite sulla evoluzione dei consumi delle famiglie e sul livello occupazionale.

La finanza pubblica sembra non dover necessitare, allo stato attuale, di ulteriori manovre correttive, poiché le previsioni comportano un livello di indebitamento in linea con quanto concordato in sede europea. Di fatto la manovra finanziaria triennale è stata già definita e realizzata attraverso il decreto legge n.78/2010 (convertito con modificazioni dalla legge n.122/10), e al suo interno sono state operate le principali manovre a carico della finanza di regioni ed enti locali.

LA MANOVRA FINANZIARIA: GLI EFFETTI DEL DECRETO 78/10

Le Province, nella consapevolezza della grave congiuntura economica che l'Italia e l'Europa hanno dovuto affrontare e che ancora adesso fronteggiano, hanno sempre garantito il proprio impegno al Governo circa gli sforzi necessari al risanamento delle finanze pubbliche ed al rilancio dell'economia del Paese.

Va però ricordato che la manovra finanziaria dettata dal decreto legge n.78/10 si è inserita in un contesto di finanza provinciale già definito nei suoi obiettivi ed andamenti con la legge n.133/08 (la quale individua e determina le regole del patto di stabilità interno e dunque il miglioramento dei saldi degli enti locali in termini di competenza mista). Giova a questo proposito ricordare che gli obiettivi di patto hanno sancito per le Province **una manovra di miglioramento del saldo finanziario di 310 milioni per il 2009, 555 per il 2010 e 975 per il 2011. Per quanto riguarda il 2009 non solo il comparto ha centrato l'obiettivo, ma lo ha sopravanzato di 292 milioni (miglioramento che si aggiunge a quelli già conseguiti nel 2007 e 2008 pari rispettivamente a 610 e 280 milioni di euro).**

Al 31 dicembre 2009 il disavanzo complessivo delle Province è stato pari a -274 milioni di euro, mentre a legislazione vigente si prevede che per la fine dell'anno 2011 si raggiungerà un avanzo di oltre 400 milioni, segnando così il virtuoso processo di miglioramento di ogni singolo ente e dell'intero comparto complessivamente inteso.



Questi gli obiettivi che, seppure con estreme difficoltà, le Province raggiungeranno, rispettando, come ogni anno, le norme del patto di stabilità, garantendo un più che adeguato contributo al risanamento della finanza pubblica, in questa particolare fase storica più necessario che mai.

In un contesto di forte contenimento della finanza pubblica e soprattutto di importanti sacrifici che vengono richiesti alle Province mediante un patto di stabilità che peraltro, è disegnato in maniera sperequata tra i diversi livelli di governo, il taglio dei trasferimenti erariali di **300 e 500 milioni rispettivamente per il 2011 e dal 2012**, come previsti dall'art. 14 del decreto legge n. 78/10, avrà il sostanziale esito di aggravare e rendere ancora più evidente lo squilibrio tra il contributo alla manovra a carico dei singoli enti.

Il taglio dei trasferimenti infatti colpisce solo quelle Province che ancora godono dei trasferimenti erariali (sono 22 quelle che hanno azzerato la contribuzione da parte dello Stato) e che quindi, per definizione, non hanno un livello di entrate proprie che consenta loro di affrancarsi da un sistema di finanza derivata.

Gli enti interessati si troveranno a dover gestire risorse ridotte di circa il 40% nel 2011 e di oltre il 67% a partire dal 2012: su un complesso di trasferimenti pari a 1.300 milioni ne verranno tagliati prima 300 e poi 500.

Il decreto n.78/10 si è abbattuto dunque su una situazione di fatto già particolarmente compromessa, acuendo situazioni di squilibrio e senza che vi sia una effettiva equità di sacrifici tra livelli di governo: **su una cifra complessiva della manovra di 24 miliardi al settore Regioni ed enti locali vengono richiesti 15,3, solo attraverso le disposizioni dell'art. 14**, senza dunque considerare i tagli che vengono operati sulle singole voci di spesa di cui agli articoli 5 e 6 del decreto (e che infatti non furono quantificati nella relazione finanziaria, poiché semplicemente considerati *ad adiuvandum* per il raggiungimento dell'obiettivo di patto di stabilità).

E' necessario peraltro sottolineare quale è stata, e quale permane tuttora, la situazione di **forte riduzione delle entrate proprie**, riduzione che contribuisce non poco a contrastare il raggiungimento degli obiettivi, riducendo le risorse a disposizione e determinando anche incertezza nelle politiche di programmazione e sviluppo delle Province, sia sul versante degli interventi di spesa corrente sia, soprattutto, nel settore strategico degli investimenti pubblici sul territorio:

DATI SIOPE	INCASSI A SETTEMBRE 2009	INCASSI A SETTEMBRE 2010	variazione
ADDIZIONALE ENERGIA ELETTRICA	641.082.617	601.733.240	-6,14
IPT	827.131.452	793.822.308	-4,03
RCAUTO	1.506.268.742	1.393.465.521	-7,49
totali	2.974.482.811	2.789.021.069	-6,24

Ciò è stato peraltro sottolineato anche nel documento licenziato lo scorso 28 settembre dalle Commissioni parlamentari competenti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla finanza locale, nel quale si attesta che *“la profonda crisi del mercato dell'auto e alcuni mutamenti nelle abitudini degli automobilisti, hanno influito negativamente sulle entrate provinciali”*).

PATTO DI STABILITA' ED INVESTIMENTI

Nel medesimo documento, rispetto al patto di stabilità viene rilevato che *“pur contribuendo negli ultimi anni al contenimento degli andamenti della finanza pubblica locale, l'applicazione del patto ha determinato alcuni effetti distorsivi..... il carattere stringente dei coefficienti del patto, conseguente all'obiettivo della manovra, e il contestuale congelamento dell'uso della leva fiscale, hanno determinato una forte compressione della spesa per investimenti degli enti locali”* .

Viene dunque riconosciuto quanto da tempo l'UPI ha sottolineato e cioè che il patto di stabilità ha determinato un forte rallentamento degli investimenti; criticità anche rafforzata dalle disposizioni contenute dall'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).

Esse prevedono 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.

E' evidente che la percentuale di residui passivi in conto capitale spendibili, messa “a disposizione” degli enti locali dall'art. 14 comma 11 della legge n.122/10, (0,75% di quanto risultante dal rendiconto 2008) e dunque escludibili dai saldi rilevanti ai fini del patto sono una misura assolutamente inappropriata a garantire l'effettiva efficacia di una disposizione legislativa tendente a garantire un certo respiro al sistema economico dei territori: è noto che una priorità evidenziata dal sistema imprenditoriale è proprio quella di ridurre i tempi di pagamento da parte della PA nei confronti delle imprese fornitrici di lavoro e servizi, che in un tale contesto economico non solo devono contrastare la crisi della domanda, ma si trovano a dover fronteggiare anche la mancanza di liquidità, con evidenti ripercussioni sul sistema economico complessivo e sul livello occupazionale



CONCLUSIONI - L'ACCORDO DEL 9 LUGLIO 2010

La forte criticità rappresentata all'indomani dell'emanazione del decreto legge 78/10, e nel pieno dibattito della fase parlamentare di conversione, il Ministro dell'Economia on. Giulio Tremonti ha siglato con Anci e Upi un accordo con il quale il Governo si è impegnato ad avviare un tavolo di confronto per individuare le possibili soluzioni ai problemi sottolineati dal sistema delle autonomie locali.

In particolare l'accordo prevede:

- l'apertura di un tavolo di monitoraggio per verificare, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, le misure volte a:
 - a. aumentare la percentuale dei residui passivi da poter spendere;
 - b. assorbire i tagli dei trasferimenti all'interno degli obiettivi del patto di stabilità interno;
 - c. riconoscere la massima autonomia nella gestione delle risorse umane per gli enti che hanno una spesa di personale virtuosa, fermi restando gli effetti economici del decreto legge n.78/10.

Il tavolo, i cui lavori sono appena iniziati, contestualmente a quelli del tavolo tecnico per ridefinire le modalità di raggiungimento degli obiettivi di patto per gli anni 2011 e seguenti, dovrebbe infatti porre rimedio alla ormai insostenibile situazione degli enti locali, stretti da un lato dal taglio dei trasferimenti e dagli obiettivi del patto di stabilità interno, e dall'altro dalla esigenza di garantire un livello di spesa per investimenti coerente con le prerogative istituzionali in materia di strade, scuola, manutenzione del territorio e pianificazione e realizzazione delle opere infrastrutturali.

L'imminente avvio del federalismo fiscale, attraverso l'attuazione di quanto previsto nella legge delega n. 42/09, ci pone dunque nella evidente difficoltà di rappresentare con forza tutte le criticità e le perplessità fin qui sottolineate in materia di finanza provinciale.

Una fase transitoria, dove il finanziamento delle funzioni fondamentali e non, prende le mosse dalla fotografia dei bilanci provinciali non può non allarmare: mancanza di leva fiscale, tagli ai trasferimenti erariali, politiche di investimento ridotte al lumicino, accanto ad un consolidamento della rigidità delle spese correnti, definiscono un quadro di contesto assolutamente non propizio da cui partire per avviare il federalismo fiscale.

A ciò si aggiunga che nel corso degli anni, il processo di decentramento statale, ma soprattutto di trasferimento e/o la delega di funzioni dalle Regioni alle Province ha finito per comporre un quadro assai disomogeneo della struttura dei bilanci provinciali nelle singole realtà: in alcuni casi metà delle risorse provinciali originano dalle Regioni, mentre in altri sono i trasferimenti erariali il principale flusso vitale per gli enti.

Tale quadro "a macchia di leopardo" rappresenterà un motivo in più di attenzione nell'avvio del federalismo fiscale, poiché tale situazione, se non debitamente monitorata e accompagnata rischierà di accentuare divari e differenze tra i territori, con l'evidente conseguenza di minare gli effetti potenzialmente benefici di un efficace modello di federalismo fiscale cui invece si vuole tendere.