

Proposte UPL per il DPEF e per la legge finanziaria 2006, in vista della riunione del Consiglio Direttivo UPI, con i Presidenti delle Province e l'Assemblea degli Assessori al Bilancio, giovedì 23 giugno 2005 a Rimini, nell'ambito di EuroP.A. – Salone delle Autonomie locali

Premessa: dalla Legge finanziaria 2005 alla Legge n.88 del 31.5.2005 di conversione del D.L. 44 del 31.3.2005

La legge 30.12.2004 n.311 (Legge Finanziaria 2005) ha modificato radicalmente le norme relative al Patto di stabilità interno previste dalle precedenti leggi finanziarie.

Da sempre il patto interno è fondato sul criterio del saldo programmato quale differenza algebrica di predeterminate entrate e spese correnti.

La cultura del “saldo”, consolidatasi nel tempo proprio come regola posta a fondamento del dovere di tutte le P.A. di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione Europea, aveva almeno salvaguardato il principio di autonomia nella gestione delle entrate e delle spese dell'Ente locale che ha potuto operare contestualmente su entrambi i versanti dell'entrata e della spesa, quindi attraverso manovre complete di bilancio e di tutti gli strumenti di programmazione finanziaria.

La Finanziaria 2005 sopprime questo criterio introducendo il “tetto di spesa” quale limite invalicabile per il complesso di spesa corrente e di investimento.

Prescindendo dai profili di legittimità costituzionale, **ciò determina un'eccessiva rigidità nella gestione di bilancio e vanifica il sistema dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai quali deve ispirarsi lo stesso federalismo fiscale**, secondo le indicazioni provenienti dal dibattito dottrinale fino ad oggi emerso e fatto proprio dal Tavolo Tecnico della Regione Lombardia.

Prima della Legge 88/2005, gli effetti penalizzanti e per alcuni aspetti addirittura paradossali si coglievano nella formulazione del 22° comma dell'art.1 della L.311/2004 che ha introdotto la media delle spese sostenute nel triennio 2001/2003 come base di riferimento per le previsioni di bilancio 2005/2007.

In base all'originario dettato, le spese per l'esercizio delle funzioni delegate dalla Regione in materia di viabilità, agricoltura, formazione professionale, ambiente, attivate dal 1999 in poi, relativamente alla parte eccedente la media della spesa triennale 2001/2003, possono essere erogate per rispettare gli adempimenti contrattuali solo decurtando le altre spese destinate ai servizi istituzionali.

Anche il versante degli investimenti riceve analogo trattamento penalizzante, in quanto una qualsiasi opera pubblica appaltata nel corso del 2004 e/o programmata nel triennio 2005/2007, ancorché finanziata integralmente da contributo regionale, può essere pagata e/o appaltata decurtando per il corrispondente importo le restanti spese.

Tale negativo effetto di bilancio risulta solo mitigato dalla percentuale d'incremento del 11,5% (o 10% per gli Enti non virtuosi) sulla spesa media triennale che non raggiungerà mai il valore assoluto della decurtazione.

Il successivo comma 26 avrebbe potuto porvi rimedio classificando come “irrilevanti ai fini del patto” anche le seguenti spese:

- le spese, escluse quelle di personale, derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite e/o delegate dall'anno 2004 nei limiti dei corrispondenti trasferimenti finanziari;
- le spese d'investimento nei limiti di qualsiasi finanziamento proveniente dalle pubbliche amministrazioni individuate in applicazione dei commi da 5 a 7, e , limitatamente agli enti che hanno rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2004, i pagamenti degli investimenti comunque finanziati entro il 31.12.2004.

Il successivo comma 27 offre una astratta possibilità di sfondare il tetto di spesa solo per investimenti attraverso l'attivazione di anticipazioni da parte della Cassa DD.PP., ma il percorso tracciato per fruire di tale possibilità espone l'ente locale al rischio di sanzioni per i seguenti motivi:

1. Non vi è certezza del diritto ad ottenere l'anticipazione, ma solo facoltà peraltro subordinata alle priorità indicate dal CIPE; pertanto l'Ente locale resta esposto alle sanzioni di cui al comma 33;
2. I pagamenti che gli Enti locali sono tenuti ad effettuare in adempimento dei contratti di appalto già stipulati entro 30 gg. dall'emissione degli stati di avanzamento non possono attendere i tempi delle decisioni CIPE;
3. Per i contratti di appalto che verranno stipulati nel corso del 2005 resta l'impossibilità di indicare entro il 31.1.2005 i soggetti beneficiari, progetti e scadenze di pagamento;
4. La dotazione del fondo di € 250 milioni per le anticipazioni Cassa DD.PP. appare totalmente insufficiente;
5. La norma vale solo per l'anno 2005, mentre i limiti di spesa si estendono al triennio 2005/2007;
6. In ogni caso, non risultano tuttora definite le modalità di utilizzo di tale anticipazione.

Effetti della Legge 88 del 31.5.2005

Dopo mesi di incontri tra Governo, Province e Comuni, con la citata Legge di conversione del D.L. 44/2005, le proposte di modifica risultano accolte solo parzialmente e insufficientemente, in quanto l'art.1 ter estende l'irrelevanza ai fini del Patto di stabilità alle sole funzioni trasferite e/o delegate dalle Regioni alle Province a partire dall'anno 2004 e non anche quelle decorrenti dal 1999 (viabilità – agricoltura – ambiente - formazione professionale ecc.), salvando da fatto, per le Province lombarde, solo le funzioni trasferite dalla Regione Lombardia in materia di trasporti e turismo.

Lo scenario che emerge a legislazione definita non è molto diverso da quello in precedenza valutato e provoca sul bilancio delle Province lombarde, gravi ripercussioni sul Bilancio 2005, ma anche per gli anni 2006 e 2007, in termini di competenza e di cassa.

Le conseguenze sulle Province lombarde

Alla luce degli effetti prodotti sui bilanci provinciali dalla normativa regolante il Patto di stabilità interno, illustrati in premessa, le Province lombarde rilevano che per il raggiungimento dei previsti obiettivi programmatici di competenza, e, soprattutto di cassa, si renderebbe necessario adottare misure drastiche, per esempio il blocco di opere pubbliche già appaltate nel precedente esercizio o il rallentamento di servizi pubblici attivati nell'esercizio di funzioni conferite o delegate dalla Regione Lombardia dall'esercizio 1999 al 31.12.2003, con conseguente compromissione dell'intero processo di decentramento in atto.

Le misure da porre in essere per rientrare negli obiettivi programmatici di legge potrebbero comportare altresì gravi responsabilità amministrative e contabili derivanti dai maggiori costi delle opere pubbliche già consegnate, per il differimento degli appalti o la sospensione dei lavori e soprattutto per la reale possibilità di dover sopportare interessi legali e moratori causati dal mancato pagamento degli stati di avanzamento di lavori eseguiti a termini di contratto.

Si rileva che dette conseguenze peserebbero sull'Ente e sulla comunità provinciale in misura nettamente superiore rispetto alle sanzioni inflitte per l'inosservanza del Patto di stabilità che prevede il divieto di assunzioni di personale, il divieto di contrazione di mutui, le limitazioni della spesa per acquisto di beni e prestazioni di servizio al livello dell'esercizio 2004 (ultimo anno di rispetto del patto).

Emerge dunque l'oggettiva impossibilità di coniugare politiche di sviluppo del territorio e rispetto della normativa finanziaria vigente, nonostante le Province lombarde abbiano sempre rispettato tutti gli obiettivi del Patto di stabilità fino al 2004, attraverso provvedimenti di razionalizzazione e contenimento della spesa corrente che risulta nettamente inferiore a quella media nazionale, e mantenendo sotto controllo i saldi di cassa quale strumento fondamentale per l'attuazione del principio federalista di correlazione tra entrate e costi dei servizi resi al territorio.

Allo stato dei fatti non risultano accolte le modifiche legislative proposte da UPL e condivise da UPI, tendenti a neutralizzare, ai soli fini del Patto di stabilità, le spese correnti e di investimento finanziate da trasferimenti finalizzati.

Del resto, le Province lombarde non possono avvalersi della singolare facoltà di cui all'art.1 bis del citato D.L. 44/2005 come convertito in Legge, in quanto, in linea generale, gli impegni di spesa in conto capitale dell'esercizio 2005 risultano superiori rispetto al corrispondente ammontare mediamente impegnato nel triennio 2001/2003, e che risulta incomprensibile la "ratio" della norma (non richiesta da UPI e ANCI) che consente agli enti che hanno raddoppiato nel corso del 2004 gli investimenti, anche attraverso l'espansione dell'indebitamento, di mantenere lo stesso livello di indebitamento anche per l'esercizio 2005.

Le Proposte delle Province lombarde in vista del DPEF e della legge finanziaria 2006

Come ampiamente argomentato, la normativa regolante il Patto di stabilità interno stabilisce obiettivi programmatici per il 2005 relativi ai limiti di spesa in termini di competenza, che rendono problematico alle Province lombarde l'assolvere gli adempimenti contrattuali posti in essere nell'esercizio delle funzioni trasferite e/o delegate in attuazione del D.Lgs. 112/98, con particolare riferimento agli interventi di viabilità ex statale finanziati dalla Regione Lombardia appaltati nel 2004 e da appaltare nel 2005, nonché agli interventi di edifici scolastici per l'adeguamento delle strutture alla normativa per la sicurezza.

Le Province lombarde ribadiscono pertanto l'indifferibile necessità delle modifiche legislative già proposte, nel senso di rendere neutri, ai fini del rispetto del Patto, le spese di investimento finanziate con trasferimenti provenienti dallo Stato e dagli altri Enti pubblici, nonché di tutte le opere finanziate entro il 31 dicembre 2004.

In alternativa, chiedono che il rispetto del Patto di stabilità sia consentito soltanto in termini o di competenza o solo di cassa.

Per altro verso, le Province lombarde segnalano che le proprie entrate tributarie sono in costante riduzione - per il calo dei consumi e del mercato dell'auto con conseguente minor gettito tributario IPT e per la tensione esistente sull'imposta RCA in relazione agli "sconti" sui premi - e sollecitano l'UPI a verificare, con gli uffici ministeriali, i possibili rimedi.

Milano, 23 giugno 2005