



**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
UNCEM montani**



DOCUMENTO CONGIUNTO

sul disegno di legge di conversione del decreto legge n. 112/2008
collegato alla manovra finanziaria 2009

Conferenza Stampa UNCEM-Legautonomie – Roma, 23 luglio 2008

PREMESSA

Gli enti locali sono chiamati a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011 in termini di fabbisogno e indebitamento netto rispettivamente per 1.650, 2.900 e 4.060 milioni di euro; un totale quindi di oltre 8.600 milioni di euro.

Uno sforzo che si inserisce in un quadro economico generale che vede una crescita del Paese prossima allo zero, un' inflazione in termini reali al 3,6% , aumento della pressione fiscale ed un calo preoccupante dei consumi delle famiglie.

L'obiettivo annunciato dal Governo nel DPEF 2009-2013 è quello di pervenire ad un indebitamento netto nel 2009 del 2 % e successivamente dell' 1% nel 2010, fino a giungere al sostanziale pareggio del saldo nel 2011.

Il debito pubblico è previsto debba scendere sotto il 100% nel 2011 per poi scendere a circa il 90% nel 2013.

Se il risanamento della finanza pubblica e il contestuale processo verso il federalismo fiscale sono le premesse indispensabili per aprire la strada “a una nuova stagione di riforme vasta ed organica a partire dalla piena attuazione del Titolo V” come recita sempre il DPEF, è anche vero che il federalismo fiscale stesso è una riforma organica di vasta portata che può concorrere significativamente ad un processo di risanamento della finanza pubblica.

Legautonomie ed Uncem solidarizzano con le Regioni che si oppongono, per motivi di metodo e di merito, all'impianto della **manovra sulla sanità**. Ritengono questa una materia a cui sono fortemente interessati anche gli enti locali per gli evidenti esiti che essa produce sull'insieme delle politiche sociali, sulle politiche di assistenza, sulle loro competenze e risorse, sulla garanzia più in generale dei livelli essenziali delle prestazioni sociali che devono essere garantiti a tutti i cittadini.

Condizione essenziale per un federalismo che funzioni è il rispetto dei patti e degli accordi siglati dalle istituzioni. Sulla sanità il Governo ha violato unilateralmente il patto sulla salute. Per quanto riguarda il ticket è stata trovata una copertura di 400 milioni a fronte di un fabbisogno per la copertura piena di 834 milioni di euro. Di fronte alla disponibilità delle Regioni a farsi carico dei processi di risanamento, qualificazione e razionalizzazione, la manovra del Governo prospetta un aumento del finanziamento della spesa sanitaria nel triennio dell' 1,5% , cosa che comporterà un taglio di circa 7 miliardi di euro; assolutamente insostenibile per le autonomie regionali e per la tutela della salute dei propri cittadini.

Per far questo però esso non deve essere contraddetto dai contenuti delle manovre economiche finanziarie anche quando rispondono a logiche emergenziali.

La forte centralizzazione delle risorse che sta operando il Governo, accompagnata dal blocco delle addizionali IRPEF, riduce invece fortemente gli spazi di autonomia tributaria degli enti locali a favore di una riedizione antistorica dei trasferimenti correnti da parte dello Stato centrale - peraltro largamente sottostimati - che pregiudicano le politiche di programmazione dei servizi e la garanzia di livelli essenziali nell'erogazione delle prestazioni sociali.

Si tratta di politiche che, peraltro, premiano i Comuni meno virtuosi a tutto vantaggio di quelli che avevano fatto largo ricorso alla leva fiscale.

I Comuni italiani, anche per effetto delle disposizioni del patto di stabilità, hanno infatti avviato politiche virtuose e migliorato l'equilibrio di parte corrente facendo leva sulle spese di personale, beni e servizi, registrando però uno stallo (anzi un decremento in termini reali) sul versante degli investimenti. Quello del "sistema delle autonomie" è un concorso innegabile al processo di risanamento della finanza pubblica ed è quindi pienamente legittimo contestare anzitutto il metodo adottato dal Governo, pasticciato e fortemente lesivo della dignità istituzionale di tutti gli enti locali.

Pur valutando positivamente la scelta di mantenere nel DL n. 112/2008 il criterio dei saldi nella definizione del patto di stabilità e l'introduzione di margini di flessibilità per gli enti più virtuosi, è **innegabile l'insostenibilità di un manovra che avrà gravi e dirette ripercussioni sulla qualità della vita dei cittadini.**

L'Esecutivo, per giunta, sul provvedimento urgente di finanza pubblica richiamato ha proceduto con emendamenti e colpi di fiducia sottratti ad ogni confronto parlamentare e con le parti sociali, fino all'ulteriore **taglio, a decorrere dal 2009, di un importo pari a 200 milioni di euro annui per i Comuni ed a 50 milioni di euro annui per le Province a valere sul fondo ordinario.**

I provvedimenti in titolo, che anticipano irrualmente rilevanti contenuti della manovra finanziaria 2009, presentano indubbiamente gravi e preoccupanti disposizioni le cui conseguenze ricadranno soprattutto sui Comuni di minore dimensione demografica, prevalentemente montani, e sulla forma associativa Comunità montana.

La blindatura operata dal Governo sul DL 112 acuisce le nostre perplessità, non consentendo al Parlamento la possibilità di effettuare significativi correttivi e proporre possibili misure alternative.

Molte sono le criticità denunciate dagli enti locali che si sono sommate nel corso del tempo e che ne hanno eroso i margini di autonomia, contraddicendo i presupposti di riforma in direzione del federalismo amministrativo e fiscale.

La perdita del gettito ICI sulla prima casa, ad esempio, non produce solo effetti di natura finanziaria ma rappresenta l'aggressione ad una base imponibile tipicamente federale quale quella rappresentata dal patrimonio immobiliare.

Già la finanziaria per il 2008 aveva introdotto la detrazione per gli immobili adibiti ad abitazione principale pari all'1,33 % della base imponibile: una misura che obbedisce più a scelte politiche di alleggerimento della pressione fiscale sulla prima casa piuttosto che a scelte di riforma organica della fiscalità locale.

I minori introiti dovevano essere compensati entro il giugno 2008 con trasferimenti interamente a carico dello Stato per una quota di **minor gettito pari a circa 1 miliardo di euro**, che rappresenta comunque un valore **sottostimato per almeno 200 milioni di euro**. Le relative risorse, tuttavia, non sono state ancora assegnate.

Ora, con l'abolizione completa dell'ICI sulla prima casa effettuata dal Governo in carica, si produce un'ulteriore perdita di gettito di 1.600 milioni di euro dovuta ad una sottostima dell'entità del gettito medesimo, determinato in tale misura nel DL n. 93/2008, ben al di sotto delle valutazioni dell'IFEL che lo quantifica invece in circa 3.200 milioni di euro. La qual cosa genererà inevitabilmente forte tensione sui bilanci di tutti i Comuni, soprattutto per quelli di minore dimensione, che rischiano concretamente la restituzione integrale delle risorse già iscritte in bilancio.

Va segnalato che un ulteriore elemento di contenzioso tra enti territoriali e Stato è rappresentato dalla vicenda della **riclassificazione degli immobili ex rurali**; operazione che avrebbe prodotto un maggior gettito compensato da corrispondenti tagli sul versante dei trasferimenti erariali.

La mancata quantificazione del gettito da parte dell'Agenzia del territorio ha però prodotto un contenzioso che riguarda sia il suo ammontare, con una riduzione delle risorse di oltre 1,370 milioni di euro, sia la distribuzione, fortemente sperequata, sul territorio.

A ciò va aggiunta la sottostima del **taglio dei 313 milioni di euro sulla presunta diminuzione dei costi della politica e l'ulteriore taglio del 30% delle indennità per gli amministratori degli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità, previsto nell'attuale manovra.**

OSSERVAZIONI DI MERITO SUL PROVVEDIMENTO

LE COMUNITÀ MONTANE E LE POLITICHE PER LA MONTAGNA

Il **taglio del Fondo ordinario delle Comunità montane** rappresenta un grave errore di valutazione rispetto alla complessiva considerazione della “questione montana” nel Paese, che merita un compiuto e serio approfondimento nella sede istituzionale deputata.

Un errore che fa apparire del tutto schizofrenica l'azione del Governo in materia, e soprattutto non ispirata ad una filosofia di fondo lineare.

Siamo infatti in presenza di una situazione articolata contemporaneamente su tre livelli:

- 1) l'applicazione della Legge finanziaria 2008 in materia di riordino delle comunità montane, che allo stato è avvenuta in 11 regioni ordinarie sulle 15 tenute a realizzarlo e che ha portato ad oggi a passare da 226 comunità montane a 142;
- 2) La concessione, avvenuta attraverso un decreto approvato dal Consiglio dei Ministri, di una proroga al termine per l'applicazione di cui al punto 1), originariamente prevista per il 30 giugno 2008 e slittato ora al 30 settembre 2008;
- 3) La contrazione ulteriore dei trasferimenti erariali alle comunità montane nel pieno del processo di riordino regionale.

Si evidenzia infatti **per la montagna, l'inopinato taglio ulteriore di 30 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2009-2011 sul Fondo ordinario di funzionamento delle Comunità montane.**

Questo era stato già pesantemente ridotto dalla legge finanziaria 2008, per il biennio 2008-2009, di circa 70 milioni di euro sui 190 milioni del 2007 (il 37% del suo ammontare), e si attesterebbe nel 2009 a non più di 120 milioni di euro. Di fatto tra il 2009 e il 2011 si realizza un azzeramento di 100 milioni di euro, portando il Fondo a soli 30 milioni di euro nell'annualità 2011.

L'emendamento approvato al riguardo dalle Commissioni riunite Bilancio e Finanze della Camera il 16 luglio all'art. 76, con il comma 6/bis, sconfessa platealmente l'impegno che il Governo aveva assunto poco meno di un mese fa nella Conferenza Unificata del 18 giugno scorso, promettendo che nulla sarebbe stato toccato sulle Comunità montane fino al prossimo settembre, data in cui la problematica avrebbe dovuto essere oggetto di discussione all'interno del Disegno di legge sul Codice delle Autonomie.

Sul tema dei **piccoli Comuni e delle misure per il personale**, l'articolo 76, comma 2, del DL 112 (riscritto integralmente dal maxi-emendamento presentato dal Governo il 17 luglio) prevede la sospensione ad libitum delle deroghe (art. 3, comma 131, legge finanziaria 2008) che consentivano agli **enti locali non sottoposti al patto di stabilità (Comunità montana e Comuni fino a 5.000 abitanti)** di superare i rigidi limiti sulla spesa del personale contenuti nell'articolo 1, comma 562, della legge n. 296/2006 (Legge Finanziaria 2007). L'unica eccezione concessa dalla nuova disposizione è per quei Comuni che hanno una dotazione organica non superiore ai 10 dipendenti a tempo pieno.

Ciò comporta che le Comunità montane e i Comuni fino a 5.000 abitanti, a meno che non abbiano una struttura che non superi le 10 unità di personale a tempo pieno, dovranno contenere le spese di personale entro il limite della spesa storica del 2004 e potranno effettuare assunzioni a tempo indeterminato solo entro i limiti del turn-over.

Questi interventi sul personale insieme al **taglio ai trasferimenti erariali di Comunità montane (90 milioni di euro nel triennio 2009-2011) e per 200 milioni di euro ai Comuni**, compromette la possibilità di assicurare la continuità dei servizi essenziali resi ai cittadini.

IL PIANO CASA

La promozione di un **piano casa nazionale** è scelta indubbiamente condivisibile, ove supportata da obiettivi e strumenti coerenti con le reali priorità del Paese in materia di politiche abitative, di domanda del “bene casa”, che in alcune aree urbane e fasce sociali si configura come una vera e propria emergenza.

L’art. 11 del DL 112 affronta invece in maniera “estemporanea” e con logiche accentratrici la problematica della casa, che era stata già approfondita dal precedente Esecutivo, in un percorso concertativo con istituzioni e parti sociali.

La linea intrapresa dall’attuale Governo è invece di segno opposto e contravviene, nei contenuti, alla giurisprudenza costituzionale, che ha ricondotto la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica all’interno della materia del “Governo del territorio”, e quindi alla competenza concorrente delle Regioni.

In proposito il piano nazionale dovrebbe contenere “i criteri generali ed i tempi per la predisposizione dei programmi regionali”, esigenza tanto più impellente nella prospettiva attuativa del federalismo.

Avevamo saluto in modo positivo l’ultima versione dell’Art. 11, il quale accoglieva le numerose proposte emendative e le proteste provenienti da tutte le istituzioni territoriali, dai sindacati e dalle associazioni, nel quale si prevedeva che i 550 milioni - già impegnati dagli enti locali in seguito agli accordi sottoscritti nel 2007 dal Governo e dalle Regioni in attuazione di quanto previsto dal DL n. 159/2007 - venissero esclusi dal provvedimento. Ma, con sorpresa, il maxi emendamento sul quale è stata votata la fiducia il 21 luglio li ha reinseriti.

Va inoltre sottolineato che il provvedimento è sostanzialmente sbilanciato a vantaggio del privato, e alla realizzazione del patrimonio abitativo destinato alla vendita, e non all’edilizia sociale. L’obiettivo di un piano casa corrispondente alla reale emergenza abitativa dovrebbe essere orientato, al contrario, al rilancio del mercato delle locazioni, in particolare per le fasce sociali più deboli, superando il gap con gli altri Paesi europei e rilanciando l’edilizia sociale, negli ultimi anni ridotta al minimo.

Si punta inoltre a “liquidare” il patrimonio abitativo residenziale pubblico a prezzi stracciati, riferiti ai canoni ERP. Si sottraggono così risorse preziose destinabili alla costruzione di nuovi alloggi per gli affitti.

Fra gli obiettivi prioritari del piano casa deve essere prevista anche la realizzazione di programmi integrati “di riqualificazione urbana e di edilizia sociale per le città di maggiore dimensione”. Il piano nazionale non può perciò che articolarsi in programmi regionali, all’interno dei quali prevedere la realizzazione di interventi di riqualificazione urbana e di edilizia sociale, in particolare nelle aree metropolitane.

Un punto estremamente delicato riguarda inoltre il trasferimento dei diritti edificatori e dei meccanismi di premialità.

Trattasi di materia estremamente delicata e complessa, su cui va fatta un’ulteriore riflessione, tanto più necessaria in assenza di un’organica riforma urbanistica, soprattutto nell’ambito dell’equità del rapporto pubblico/privato, del trattamento del diritto di proprietà, del reperimento dei suoli per la realizzazione dei servizi, del patrimonio pubblico non disponibile all’alienazione.

GLI INTERVENTI PER LO SVILUPPO E MEZZOGIORNO

Gli interventi a favore dello sviluppo previste dalla conversione in Legge del DL 112, ripropongono, in discontinuità con le strategie adottate dal Governo precedente, nuove modalità di utilizzo degli strumenti dei Piani pluriennali di intervento e del Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nell'ambito dei programmi previsti dal Quadro strategico nazionale 2007-2013.

Il Governo in sostanza, punta a riportare nell'ambito delle prerogative statali, non solo gli indirizzi quanto piuttosto le "linee della programmazione economica", con l'obiettivo di rimodulare i finanziamenti ordinari, le risorse Fas e dei Fondi strutturali per il 2007-2013, mettendo in discussione le scelte effettuate dal Piano strategico nazionale e dai Piani operativi regionali.

Il Governo punta ad espropriare in via definitiva, le Regioni delle competenze sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate e sugli stessi Fondi Ue.

Va comunque osservato che gli stessi regolamenti comunitari garantiscono alle Regioni la titolarità delle decisioni di spesa relativamente ai Programmi operativi regionali, nonché, più in generale, il diritto a rappresentare direttamente, in sede comunitaria, gli interessi locali.

Viene introdotto il criterio discrezionale per l'attribuzione delle risorse per lo sviluppo, incluse quelle Ue a valere sui Fondi strutturali anche al di fuori del Fas, criterio che garantisce al governo, così come è accaduto nella legislatura (2001-2006), la flessibilità nella gestione delle risorse, in ragione del principio della rilevanza strategica nazionale.

A tale proposito, proprio allo scopo di potenziare il ruolo del Governo nell'ambito delle decisioni di allocazione delle risorse di cui al Fondo per le aree sottoutilizzate (articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successive modificazioni), all'articolo 6 – bis vengono revocate le assegnazioni operate dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) per il periodo 2000- 2006 in favore di amministrazioni centrali con le delibere adottate fino al 31 dicembre 2006, nel limite dell'ammontare delle risorse che entro la data del 31 maggio 2008 non sono state impegnate o programmate.

Tali disposizioni, per le analoghe risorse ad esse assegnate, costituiscono norme di principio per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Inoltre questo accentramento delle risorse previsto dal decreto pregiudica l'accesso alle agevolazioni e agli incentivi concessi in materia di programmazione negoziata (contratti di programma, patti territoriali, contratti d'area), ivi compresi i contratti di localizzazione, di cui alle delibere CIPE 19 dicembre 2002, n. 130, e del 9 maggio 2003, n. 16, con grave pregiudizio per molte iniziative di sviluppo economico presenti nel mezzogiorno.

Infine, si prevede un ulteriore riordino della materia su "Distretti produttivi e reti di imprese", che affida ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la definizione delle caratteristiche e delle modalità di individuazione delle reti delle imprese e delle catene di fornitura; ciò determinerà sicuramente ritardi e appesantimenti burocratici nel sostegno alle reti locali di imprese.

IL MEZZOGIORNO

Nei provvedimenti del Governo non sono presenti riferimenti, obiettivi e strategie coerenti con politiche orientate di **sviluppo del Mezzogiorno** e di superamento delle **emergenze sociali**, con particolare riguardo all'aggravarsi del divario Nord-Sud.

In questo quadro assumono particolare rilievo due proposte avanzate dal Ministro Tremonti: la costituzione di una **Banca per il Mezzogiorno**; la **centralizzazione della gestione dei fondi U.E.**

Si tratta di nodi fondamentali per le politiche di sviluppo.

L'idea di costituire una nuova **Banca per il Sud** è datata ed inutile. Ripensare e riproporre una sorta di riedizione dell'ISVEIMER per supportare lo sviluppo meridionale riproduce cliché superati.

Invece di ipotizzare nuove strutture, il Governo dovrebbe sostenere le significative innovazioni che nel campo del credito si sono sviluppate nel Mezzogiorno.

Il Sud ha bisogno di Istituti che perseguano missioni specifiche: 1) medio-credito per le piccole e medie imprese, l'artigianato, i servizi avanzati, 2) rapporto privilegiato con il tessuto produttivo territoriale; 3) recupero e rilancio del territorio nel rapporto raccolta-impieghi-investimenti; 4) favorire le relazioni degli istituti di credito meridionali con l'Europa e le reti della globalizzazione.

Il Sud può fare leva su risorse proprie; si tratta di mettere a sistema i centri di eccellenza valorizzandone le potenzialità.

E' anche questa una "sfida federalista" che il Mezzogiorno deve affrontare e vincere.

Il Mezzogiorno, più che di nuove banche, ha bisogno di Istituti legati al territorio che abbiano come missione lo sviluppo delle realtà locali e che partecipino alla creazione di capitale sociale.

La **centralizzazione delle risorse comunitarie** operata dall'Esecutivo va contro ogni seria politica di sviluppo del sud ma riteniamo che è anche il frutto della non condivisibile programmazione dei Fondi U.E. 2000-2006, che è stata realizzata dalle Regioni meridionali. I dati parlano chiaro. E' l'insieme del Mezzogiorno che non ha saputo reggere la sfida.

Ma la risposta non può essere quella dell'accentramento delle risorse, con espropriazione delle Regioni e gli enti locali. Il sistema istituzionale del Mezzogiorno deve maturare l'assoluta consapevolezza che con la programmazione 2007-2013 le Regioni meridionali giocano le ultime carte. Occorre definire un modello istituzionale e gestionale che liquidi il passato e realizzi una doppia cabina di regia, regionale e nazionale, per coordinare i piani di sviluppo interregionali, regionali e Fondi U.E.

C'è l'oggettiva necessità di programmazione condivisa, di trasparenza, di coordinamento, per un grande patto tra Stato, Regioni ed enti locali volto allo sviluppo del Mezzogiorno, che punti: alla cultura della sicurezza e del diritto; al potenziamento del welfare locale a partire dai servizi per l'infanzia; alla diffusione delle tecnologie e dell'innovazione; alla realizzazione di un efficiente sistema di servizi pubblici: gas, acqua, rifiuti, energia, reti telematiche, infrastrutture per la mobilità.