

# **DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA 2004**

## **MEMORIA UNCEM**

### *di prime osservazioni e proposte*

*(Roma, 10 ottobre 2003)*

#### **PREMESSA**

L'UNCEM ha già avuto modo di formulare specifiche osservazioni critiche sul Documento di programmazione economica e finanziaria 2004-2007, che denota un approccio largamente insufficiente per quanto attiene alla generale politica di attenzione per le istituzioni locali e regionali.

In particolare, l'Unione aveva sottolineato l'assenza di qualsiasi impegno o orientamento di politica di intervento da parte dello Stato per i territori montani, ove operano i Comuni montani e le Comunità montane.

D'altronde la legge finanziaria 2004 si inserisce in un rinnovato quadro costituzionale e istituzionale, profondamente modificato rispetto al passato, che richiede ancora concreta esecuzione soprattutto per quanto concerne l'attuazione del nuovo art. 119 Cost. sul federalismo fiscale a favore delle Regioni e delle istituzioni locali.

In particolare, la tematica del federalismo fiscale e finanziario nella sua articolazione territoriale, a Costituzione rinnovata, costituisce motivo di grande interesse per le aree montane, rispetto al ruolo dei piccoli Comuni, prevalentemente ubicati in montagna, e della tradizionale forma associativa ivi presente costituita dalla Comunità montana.

L'attenzione esplicita del Costituente per le politiche a favore della montagna, come emerge dall'ultimo comma dell'articolo 44 Cost., assume oggi il valore di un indirizzo organico e globale oltre i tradizionali approcci settoriali.

Le richiamate modifiche apportate al Titolo quinto, parte II, della Costituzione, convalidano i fondamenti e le potenzialità espansive di un solido assetto istituzionale rappresentativo delle comunità locali del mondo montano.

Il principio fondamentale della sussidiarietà di cui al nuovo art. 118 Cost., che attribuisce prioritariamente ai Comuni tutte le funzioni amministrative, va applicato secondo noi in stretta connessione con gli altri principi costituzionali di adeguatezza e di differenziazione, valorizzando l'associazionismo comunale ed evitando così la sottrazione di significative funzioni amministrative ai piccoli comuni, stanti le loro difficoltà organizzative. Momento di aggregazione associativa dei piccoli comuni è rappresentato, anche storicamente, dalla Comunità montana, rinnovata nella sua missione progettuale e programmatica, di rappresentanza del territorio nonché nella sua struttura operativa.

In questo ambito deve trovare impulso l'esercizio associato delle funzioni amministrative dei Comuni, attraverso la valorizzazione anche delle Comunità montane.

La ricognizione delle funzioni fondamentali dei Comuni dovrà riconoscere compiti e responsabilità anche ai Comuni più piccoli, in particolare montani, grazie alla loro capacità di realizzare momenti di alta integrazione e associazione sovracomunale. Di qui il ruolo insostituibile di una forte e autorevole Comunità montana. Nel principio di differenziazione sta anche il riconoscimento costituzionale della specificità di un preciso assetto istituzionale e di governance delle aree montane, evitando ogni sovrapposizione e duplicazione di modelli istituzionali.

La stessa rivisitazione della legge numero 97 del 1994, recante disposizioni sulle zone montane, non può non transitare attraverso una lettura complessiva e corretta del nuovo sistema dei poteri delineato dal Titolo. La struttura contenutistica e metodologica di una nuova legge - che si potrà considerare come un intervento globale delle legislature statale a sostegno e a favore delle politiche della montagna - dovrà appunto tenere ben presenti i nuovi campi di responsabilità e di azione dei diversi livelli di governo, da quello statale centrale, a quello regionale, a quello delle autonomie locali.

Ciò posto in linea generale, fondamentale sarà anche assicurare al governo della montagna risorse adeguate, attraverso l'istituto della perequazione, di cui all'art. 119, comma 3, della Costituzione, che preordina apposito fondo statale ai territori con minore capacità fiscale per abitante, senza vincoli di destinazione.

La necessità della costruzione graduale di un federalismo finanziario e fiscale non deve tuttavia contraddire il quadro di certezze finanziarie finora garantite agli enti territoriali. Occorre, allo stesso tempo, individuare un nuovo sistema di perequazione, che assicuri la disponibilità di adeguate risorse finanziarie statali, senza vincoli di destinazione, anche ai territori più svantaggiati, con minore capacità fiscale pro capite, e che promuova una effettiva e duratura coesione sociale e territoriale, in particolare per i territori montani del Paese.

## **IL DISEGNO DI LEGGE FINANZIARIA 2004**

A fronte di tale premessa, in relazione alla specifica tematica riferita al sostegno di politiche per la montagna, L'UNCCEM ribadisce l'esigenza di un impegno di Parlamento e Governo per lo sviluppo di mirati interventi nella direzione della salvaguardia del territorio montano e del rilancio delle attività economiche in tali aree, con l'obiettivo da tempo auspicato di promuoverne azioni strategiche di valorizzazione civile, sociale e produttiva.

Il disegno di legge finanziaria 2004 disattende sostanzialmente questo obiettivo, in quanto contiene quale unica previsione il mantenimento del *Fondo nazionale per la montagna* ex legge n. 97/94 nella misura appena inferiore a quella stabilita per il 2003: 61, 481 milioni di euro rispetto ai 61,646 milioni di euro del 2003 e in ogni caso ben lungi dallo stanziamento di 150 milioni di euro, quota minima stabilita a suo tempo dal Parlamento per consentire alla legge sulla montagna di poter esplicare i propri effetti.

Inoltre, non è contemplato alcun aumento del *fondo ordinario delle Comunità montane*, anzi viene meno - come per tutto il comparto degli enti locali - anche l'incremento, consolidato negli ultimi anni, derivante dall'applicazione del tasso programmato d'inflazione.

Tale circostanza unita agli oneri derivanti dall'applicazione dei contratti con il personale dipendente e il contestuale taglio sull'incentivazione delle forme associative che caricherà i nuovi costi sulla parte corrente delle Comunità montane, mette di fatto le Comunità montane di fronte alla sostanziale impossibilità di chiudere i bilanci di previsione 2004.

Parimenti, non vi è traccia di contributi erariali incentivanti il finanziamento dell' *esercizio associato di funzioni comunali da*

*parte delle Unioni di comuni e delle Comunità montane* , che pure lo scorso anno erano state destinatarie di 25 milioni di euro aggiuntivi, non più confermati oggi.

*Il Fondo nazionale ordinario per gli investimenti*, riservato per l'80% ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, risulta ora ridotto di 60 milioni di euro. E viene anche meno il contributo di 112 milioni di euro spettante ai piccoli Comuni sotto i 3.000 abitanti, in prevalenza ubicati in montagna, volto alle stesse finalità del Fondo nazionale ordinario per gli investimenti.

Risultano poi a totale carico dei bilanci degli enti locali gli oneri derivanti dai *rinnovi contrattuali* per il periodo 2004-2005, nonché quelli derivanti dai miglioramenti economici corrisposti.

Infine, non vi è traccia di rifinanziamento del *Sistema informativo della montagna (SIM)* e perdura l'assenza di *limiti di impegno* pluriennali, fortemente caldeggiati dall'UNCCEM, a favore delle Comunità montane per interventi di sviluppo sul territorio, disposti soltanto sino al 2002.

**L'UNCCEM, pur comprendendo il principio del sostanziale rispetto delle compatibilità finanziarie necessitate dall'esigenza di equilibrio della finanza pubblica, ribadisce quindi l'esigenza nella legge finanziaria 2004 di incrementare il Fondo nazionale per la montagna ex legge n. 97/94 e rendere disponibili ulteriori finanziamenti mirati di parte corrente per le Comunità montane, che acquistano oggi valenza strategica per garantire il minimo necessario di trasferimenti erariali volti all'approntamento di politiche effettive di sviluppo virtuoso duraturo in montagna e per assicurare la funzionalità operativa dell'ente locale Comunità montana, in sinergia e rapporto cooperativo con i Comuni montani, anche in relazione all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali.**

In relazione agli aspetti problematici prioritari che attendono una risposta, L'UNCCEM segnala pertanto le seguenti esigenze per i territori montani, oggetto di specifica e più dettagliata analisi nelle 4 schede che si allegano alla presente nota.

In particolare, procedendo per punti schematici, esse consistono nelle seguenti priorità:

1. Incremento delle dotazioni finanziarie correnti per le Comunità montane, a finanza totalmente derivata, nella misura di almeno 10 milioni di euro per il 2004, in prospettiva dell'ammissione delle medesime alla compartecipazione al gettito erariale dell'IRPEF, con riserva di una quota della compartecipazione comunale sul gettito medesimo. Inoltre, la previsione di significativi contributi erariali per l'incentivazione dell'esercizio associato di funzioni comunali da parte delle Unioni di comuni e delle Comunità montane;
2. Incremento a 150 milioni di euro per il 2004 del Fondo nazionale per la montagna, di parte capitale, pari nel 2003 a 61,646 milioni di euro, in modo da riattestarlo ai livelli conseguiti già nell'esercizio 1996;
3. Previsione di nuovi limiti di impegno statali a favore della contrazione di mutui quindicennali di investimento da parte delle Comunità montane, nella misura di almeno 10 milioni di euro per l'anno 2004;
4. Rifinanziamento del Sistema informativo della montagna (SIM), le cui dotazioni sono da tempo esaurite, in modo da completare l'estensione del medesimo a tutti i Comuni montani.

**Tali interventi rivestono carattere di urgenza al fine di consentire l'effettiva prosecuzione di azioni di sviluppo per l'ambito montano da parte delle Amministrazioni locali che in esso operano, Comuni e Comunità montane, anche a fronte del nuovo assetto istituzionale e costituzionale che vede riqualificato e ampliato il ruolo di tali soggetti in una prospettiva concretamente federalista dell'articolazione della Repubblica.**

### **Finanza di parte corrente delle Comunità montane**

La riforma in atto del sistema dei rapporti finanziari tra Stato centrale ed enti locali deve necessariamente prendere in considerazione anche la *finanza di parte corrente delle 356 Comunità montane* oggi operanti, per superare i limiti e le difficoltà che oggi si evidenziano nella gestione funzionale di tali enti.

La Comunità montana, infatti, per quanto inserita da tempo nella disciplina dei contributi erariali per gli enti locali Comuni e Province, è ancora a finanza completamente derivata e dal 1993 ha subito il sostanziale stallo dei trasferimenti correnti erogati dal Ministero dell'Interno.

Nella prospettiva di breve periodo, in relazione all'attuazione del federalismo fiscale a favore degli enti locali, l'UNCCEM propone nuovamente di considerare anche la posizione delle Comunità montane al fine garantirne una adeguata autosufficienza finanziaria.

Oggi l'UNCCEM, dopo la riforma costituzionale del Titolo V, sostiene a maggior ragione la necessità di ammettere l'ente locale Comunità montana, espressione associativa e collaborativa dei Comuni montani, alla compartecipazione al gettito erariale dell'IRPEF comunale, al fine di consolidare le entrate correnti e affrancarle dal regime di finanza derivata.

Nell'immediato tuttavia, l'UNCCEM chiede di conseguire un incremento del fondo ordinario 2004 non inferiore a 10 milioni di euro, volto a garantirne la funzionalità rispetto agli accresciuti compiti istituzionali e alle maggiori spese del personale.

A tal fine, si stigmatizza in particolare l'eliminazione disposta dalla Finanziaria dell'applicazione del tasso di inflazione programmata quale incremento del fondo.

Tale tasso risultava di per sé già sensibilmente inferiore rispetto all'inflazione reale, e il suo espungimento determina un automatico saldo negativo per le Comunità montane, colpite anch'esse in quanto erogatrici di servizi pubblici della tendenza al rialzo dei costi delle forniture a seguito dell'impennata inflattiva degli ultimi mesi.

L'UNCCEM sostiene anche la necessità di *aumentare i fondi a Unioni di comuni e Comunità montane per l'incentivazione statale dell'esercizio associato delle funzioni comunali*. Nella politica di sostegno delle forme associative intercomunali è indispensabile passare a nuove e consistenti risorse erariali destinate a questi fini. L'incentivazione delle forme di cooperazione e di gestione associata di funzioni e servizi nelle realtà amministrative locali di minore dimensione demografica è infatti di grande rilievo, soprattutto in montagna, ove la Comunità montana è l'interlocutore diretto di oltre 4.000 Comuni montani per l'esercizio associato anche di nuove competenze nell'impegnativo processo di conferimento delle funzioni amministrative in attuazione della

nuova Carta costituzionale. A ciò si aggiunge il ruolo delle Regioni, le quali sempre più si avvalgono delle Comunità montane per la realizzazione di interventi di investimento sul territorio che richiedono una crescente dotazione di professionalità e di strutture organizzative afferenti la parte corrente della spesa, le cui risorse sono oggi ampiamente insufficienti già solo per il normale funzionamento della struttura.

### **Fondo nazionale per la montagna**

L'obiettivo da conseguire per i territori montani è quello di riportare a *non meno di 150 milioni di euro* (circa i 300 miliardi del 1996) *la dotazione del Fondo nazionale per la montagna*, previsto dal disegno di legge finanziaria 2004 in 61,481 milioni di euro e determinato in 61,646 milioni di euro dalla legge finanziaria 2003.

Nel 1996 il Fondo era stato quantificato in 300 miliardi dalla legge finanziaria, per essere poi ridotto negli anni successivi a causa della azione di risanamento del bilancio dello Stato. La misura di 300 miliardi era stata peraltro ritenuta necessaria e congrua in base alle stime tecniche effettuate a suo tempo presso il Ministero dell'economia, ove opera il Comitato tecnico interministeriale per la montagna (CTIM).

Il Fondo è destinato ai programmi di interventi di sviluppo realizzati dalle Comunità montane in attuazione della legge n. 97/94. Esso ammontava per il 1999, 2000, 2001 rispettivamente a 129, 100, 110 miliardi e per il 2002 a 58,36 milioni di euro.

Stante l'incidenza che le Regioni a statuto speciale e le P.A. di Trento e Bolzano hanno su detto Fondo, nonché l'esigenza di elevarne progressivamente la dotazione per consentire concrete e durature azioni di recupero, salvaguardia e sviluppo dei territori montani, è necessario il suo incremento a non meno di 150 milioni di euro.

Al di sotto di tale soglia ogni previsione di spese corrisponde meramente ad una politica di pura sussistenza, incapace di generare sviluppo e ricadute positive nei termini previsti e immaginati dal legislatore in sede di varo della legge 97/94.

Va inoltre considerato come tale fondo venga radicalmente ridotto a decorrere dall'esercizio finanziario 2005 a 20 milioni di euro, e addirittura azzerato dal 2006. Occorre pertanto modificare tali previsioni di spesa, stanziando somme congrue al fine di una seria programmazione degli interventi.

### **Limiti di impegno a favore delle Comunità montane**

L'art. 34 della legge n. 144-99, ai commi 2 e 3, ha disposto l'autorizzazione di *limiti di impegno quindicennali per la contrazione di mutui a favore delle Comunità montane*, per rispettivi 20 miliardi e 10 miliardi di lire nel 2000 e 2001, volti al finanziamento di interventi di investimento coerenti con le azioni previste dalla legge n. 97/94 sulla montagna, che hanno prodotto importanti interventi di parte capitale. Stante tuttavia la mancata prosecuzione di tali stanziamenti, l'UNCEM richiede di prevedere nella legge finanziaria 2004 nuovi limiti di impegno pari ad almeno 10 milioni di euro, in modo da consentire un più ampio programma di interventi speciali di investimento per lo sviluppo della montagna, in esecuzione della citata legge n. 97/94.

L'assenza di tali fondi metterà molte Comunità montane nell'impossibilità di poter garantire il co-finanziamento di numerosi progetti di investimento sostenuti sui Fondi Strutturali UE.

Si determinerebbe pertanto un saldo negativo per l'intero Paese, costretto a restituire risorse alla UE per sopraggiunte incapacità di assicurare le proprie quote di co-finanziamento.

### **Sistema informativo della montagna (SIM)**

Uno specifico discorso merita lo sviluppo del *Sistema Informativo della Montagna* (S.I.M.), realizzato nell'ambito del Ministero per le politiche agricole grazie alle previsioni dell'art. 24 della legge n.97/94, che dovrà essere rifinanziato per permettere il suo consolidamento e diffusione presso tutti gli enti locali montani.

Il S.I.M. collega oggi le Comunità montane operanti in Italia su un totale di circa 1.000 centri di servizio dislocati anche presso le Regioni, gli Enti parco naturali, i Comuni montani dei parchi e gli uffici periferici del Corpo Forestale dello Stato. Il S.I.M. ha iniziato ad erogare servizi di grande interesse, apprestandosi a costituire punto fondamentale di riferimento per gli enti locali montani anche per la gestione decentrata del sistema catastale. Il S.I.M. è uno dei modelli architetturali di riferimento previsti nell'ambito degli interventi di e-governement.

Grande importanza il S.I.M. riveste anche nella lotta agli incendi boschivi, poiché consente non solo di realizzare una mappatura delle aree che hanno subito incendi ma anche la redazione di un catasto ambientale.

Tutto ciò ha fatto crescere la richiesta da parte dei Comuni montani per ottenere l'estensione della rete S.I.M. a favore dei medesimi.

Per la prosecuzione di tali azioni in sede di Amministrazioni centrali, l'UNCCEM propone un adeguato stanziamento da finalizzare al rifinanziamento del S.I.M., atto a garantire l'estensione della rete a tutti i Comuni montani e l'incremento della gamma di servizi fruibili presso le postazioni attive del sistema.

Si rammenta in proposito che tale operazione attende da tre anni di essere finanziata, e sempre più vivo appare il rischio di una progressiva obsolescenza dell'architettura informatica (considerata pressoché universalmente una *best practice* della P.A. italiana) a causa della mancata attivazione delle applicazioni e dei servizi.