



***DOCUMENTO DELL'UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA SU
DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA
2008-2011
Approvato in Consiglio dei Ministri il 28 giugno 2007***

Roma, 1 7 luglio 2007

1. Premessa.

Il documento di programmazione economico finanziaria per il 2008-2011 approvato lo scorso 28 giugno dal Consiglio dei Ministri, è sostanzialmente incentrato a consolidare le linee d'azione già proposte nel documento dello scorso anno e che fanno riferimento agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica e di sostegno alla fase espansiva dell'economia del Paese.

Vengono infatti confermate le scelte strategiche relative allo sviluppo, il risanamento e l'equità, quali direttrici principali dell'azione di Governo.

Viene altresì offerto un interessante quadro, attuale e tendenziale, dello stato di salute dell'Italia, inserendolo nel contesto europeo e, più in generale, internazionale.

Ferma restando le perplessità e la contrarietà in ordine al metodo utilizzato, l'UPI ritiene di dover sottolineare la sostanziale mancanza di considerazione, all'interno delle diverse prospettive di sviluppo -anche settoriali-, del ruolo assunto finora dagli enti locali nonché del contributo che possono, e devono, ancora offrire al Paese per favorire la ripresa economica e per incoraggiare il miglioramento della situazione della finanza pubblica.

Manca in sostanza una visione di sistema che sia consona e coerente con il quadro istituzionale dettato dal Titolo V della Costituzione; ne è chiara riprova quanto riportato al pag 111 laddove si ritiene di dover attendere l'avvio dell'esame del disegno di legge delega sull'attuazione del federalismo fiscale per il coinvolgimento di Regioni ed enti locali nella definizione delle strategie settoriali.

Si ripropone in tal modo una visione – ormai fuori tempo – verticistica dei livelli di governo, dove è lo Stato a definire unilateralmente le politiche di sviluppo che altri dovranno realizzare.

Di fatto l'intero Dpef si concentra sulle diverse direttrici dell'azione di governo, lasciando un po' troppo sullo sfondo la parte che Regioni ed Enti locali già oggi esercitano sulla base delle loro funzioni istituzionali, rinviando il pieno coinvolgimento delle autonomie territoriali ad un momento successivo alla piena attuazione del Titolo V della Costituzione, attraverso l'approvazione dei disegni di legge sulla Carta delle autonomie locali e sul federalismo fiscale.

Perfino la definizione degli scenari di programmazione economico finanziaria del Paese viene presentata nella assoluta mancanza di una concertazione "a monte" con il sistema di governo locale e senza tener conto pertanto dei possibili contributi e proposte che sul piano generale e settoriale possono venire dalle Autonomie locali.

2. Federalismo fiscale

Una specifica attenzione viene offerta alla finanza territoriale, ed in particolare alla recente approvazione in consiglio dei Ministri del disegno di legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale.

E' senza dubbio corretto il riferimento all'indissolubilità del legame che corre tra il disegno di legge delega sul nuovo fisco federale e il codice delle autonomie locali: come più volte ribadito dall'UPI *"nel disegno strategico di ridefinizione dei compiti e della connessa struttura di finanziamento dei diversi livelli di governo, i due disegni di legge sono complementari e dovranno pertanto assicurare sintonia e coerenza reciproche"*. Occorre tuttavia sottolineare che il testo del disegno di legge sul federalismo fiscale approvato dal Consiglio dei Ministri tradisce quest'impostazione: è risulta in molte parti in contrasto con i principi dell'art. 119 della Costituzione e con quanto previsto dal disegno di legge delega sulle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

3. Patto di Stabilità Interno

Il Documento riporta numerose citazioni e riferimenti al Patto di stabilità interno; per converso l'UPI ritiene che il Dpef non esprima efficacemente l'importanza di questo strumento, che invece si considera centrale per un efficace governo della finanza pubblica nonché per garantire un corretto rapporto istituzionale tra Stato, Regioni, Province e Comuni.

In diverse occasioni il sistema delle Autonomie locali ha fatto presente l'esigenza di costruire un patto di stabilità basato su regole chiare, certe e soprattutto condivise; un primo passo è stato fatto con la legge finanziaria dello scorso anno, che ha reintrodotto il criterio del saldo finanziario quale parametro principale. Ma le regole e gli obiettivi di comparto sono stati individuati in maniera unilaterale, senza una reale adesione degli enti locali a tali scelte.

E' dunque mancata la chiarezza in ordine alle quote di risanamento della finanza pubblica di cui farsi carico, e alla conseguente ripartizione tra i diversi comparti della pubblica amministrazione, come pure è mancata la condivisione degli obiettivi conseguiti, in termini assoluti, da parte delle Province negli anni passati.

Allo stesso modo il calcolo del tendenziale, elemento sul quale si basa la individuazione degli obiettivi annuali, è sempre stato predisposto sulla scorta di dati non conosciuti né tanto meno comunicati.

Condivisibile dunque il riferimento ad una riformulazione del patto di stabilità interno per il 2008, ma ciò dovrà necessariamente avvenire sulla scorta dell'esperienza condotta dagli enti nel corso dell'anno 2007.

Numerose, infatti, le criticità emerse nell'applicazione concreta delle regole previste nella legge n.296/06:

- prima tra tutte il riferimento al triennio 2003-2005 come termine di paragone temporale per il miglioramento dei saldi è stato un criterio già più volte giudicato censurabile poiché vincolava gli obiettivi annuali a situazioni pregresse e slegate da qualsivoglia politica di bilancio pluriennale;
- inoltre si è dovuta operare una contrazione degli investimenti, vista anche l'impossibilità di ricorrere all'autofinanziamento: il patto di stabilità interno, non avendo alcun punto in

comune con i criteri adottati dall'Italia in sede di Patto di stabilità e crescita in sede europea, ha di sfatto svilito le politiche di investimento degli enti locali con un controllo parallelo di cassa e competenza, che è stato aggravato dalla limitata possibilità di ricorso all'indebitamento e dalla impossibilità di utilizzo degli avanzi di amministrazione anche in alternativa all'indebitamento medesimo;

- in realtà l'impiego delle risorse che gli enti hanno risparmiato in questi anni consentirebbe una "pulizia" dei bilanci, favorendo così una maggiore correttezza procedurale nelle operazioni finanziarie;
- infine il patto 2007 ha scontato fortemente la mancanza di una definizione puntuale dei trasferimenti statali da conteggiare per il raggiungimento degli obiettivi del patto.

Il nuovo patto di stabilità per il 2008 dovrà essere reimpostato secondo criteri improntati alla semplificazione, che siano più coerenti con i parametri adottati dall'Italia in sede di verifica degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita in ambito comunitario.

E' infatti necessario garantire un adeguato livello di investimenti e, al tempo stesso, responsabilizzare le scelte politiche in materia di spesa, senza ulteriori vincoli che risulterebbero obsoleti e non congruenti rispetto all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dettata dalla Costituzione.

Ma è necessario che il Governo conferisca maggiore centralità a questi strumenti, poiché rappresentano il veicolo tramite il quale si realizza, se del caso, una effettiva e leale collaborazione interistituzionale finalizzata ad obiettivi comuni di risanamento della finanza pubblica.

4. Modernizzazione della pubblica amministrazione e qualità della spesa pubblica

La scelta contenuta nel DPEF 2008-2011 di evitare una manovra aggiuntiva sulle entrate nel 2008, in considerazione delle maggiori risorse disponibili dalle entrate extra-gettito, comporta la necessità di procedere ad una revisione e di una razionalizzazione della spesa pubblica, superando le logiche incrementali e individuando coerenti priorità di intervento e di investimento.

Le Province condividono l'esigenza della modernizzazione della P.A. attraverso interventi che migliorino la produttività e la qualità del lavoro pubblico, processi di riordino delle pubbliche amministrazioni che riaccorcino in modo organico tutte le funzioni pubbliche intorno ai livelli di governo previsti dall'art. 114 della Costituzione, azioni di semplificazione normativa ed amministrativa che rendano più funzionale e trasparente il rapporto tra la PA, i cittadini e le imprese.

In questa prospettiva occorre prevedere adeguate azioni di sostegno ai processi di formazione e qualificazione dei lavoratori pubblici e ai processi di innovazione che mirino riorganizzare le pubbliche amministrazioni attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie, soprattutto per quelli avviati a livello locale, per realizzare veramente una pubblica amministrazione moderna e al servizio dei cittadini e delle imprese.

5. Interventi settoriali

Tra le scelte strategiche operate dal Governo nei diversi settori le Province sottolineano le seguenti priorità:

a) istruzione superiore, formazione professionale e politiche del lavoro

L'esigenza di uno stato sociale che non garantisca soltanto la salute e la vecchiaia ma che consenta ai giovani di costruire delle aspettative di vita migliori, è richiamata dal Documento anche attraverso il ridisegno degli interventi a favore dei giovani e il ripensamento degli ammortizzatori sociali. In questa prospettiva le Province rappresentano uno snodo essenziale nella filiera che governa il passaggio dalla scuola al lavoro, attraverso le funzioni esercitate in materia di programmazione dell'offerta formativa, istruzione superiore, edilizia scolastica e fruibilità degli edifici scolastici, formazione professionale e politiche del lavoro.

b) territorio e ambiente, infrastrutture e sviluppo sostenibile

Il DPEF evidenzia come l'Italia debba operare un sforzo straordinario per orientare l'utilizzo delle sue risorse ambientali e territoriali verso un modello di sviluppo sostenibile. Occorre pertanto un impegno specifico e sostanziale per l'ammodernamento delle infrastrutture e per la sicurezza rete stradale e per la riorganizzazione delle politiche per la mobilità soprattutto a livello locale. Allo stesso tempo occorre potenziare il ruolo che le Province possono avere nella gestione degli interventi per la difesa del suolo, nella gestione delle risorse idriche, nella gestione dei rifiuti, riordinando l'insieme delle strutture che operano in questi settori e fornendo un interlocutore istituzionale adeguato al governo del territorio. Le Province possono infine svolgere un ruolo propulsivo per la pianificazione degli interventi per il risparmio energetico e per l'utilizzo delle energie rinnovabili.