



**Nota UPI su**

**DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2011**

*Conferenza Unificata*

*Roma, 28 aprile 2011*

## **Considerazioni generali**

La complessa articolazione della struttura del nuovo documento di Economia e Finanza 2011, origina da una nuova disciplina coerente con la programmazione europea che, introducendo il semestre europeo, impegna gli Stati membri a conformare ed articolare, in un'ottica di coordinamento anche in base al patto per l'Euro siglato lo scorso 24 marzo, sia gli strumenti del ciclo di programmazione pubblica che il processo politico.

*Il documento di Economia e Finanza 2011* si compone di tre sezioni: il programma di stabilità, analisi e tendenze della finanza pubblica e il programma nazionale di riforma ed è stato introdotto dalla legge 7 aprile 2011 n.39 di modifica della legge 196/09 riguardante la contabilità e la finanza pubblica.

Nel sottolineare che la stabilità e la solidità della finanza pubblica rappresentano elementi imprescindibili per mantenere una disciplina di bilancio coerente con gli impegni comunitari e per procedere al miglioramento dell'indebitamento netto in una prospettiva di pareggio di bilancio entro il 2014, si precisa che non esistono i presupposti per una crescita duratura ed equa senza stabilità del bilancio pubblico.

Il programma di stabilità individua la disciplina di bilancio come elemento da rafforzare ulteriormente per garantire il rispetto delle nuove regole di bilancio europee; come "motori di sviluppo" il programma nazionale di riforme individua una serie di impegni settoriali su cui declinare le priorità del Governo: Riforma fiscale, Meridione, Lavoro, Opere pubbliche, Edilizia privata, Ricerca e sviluppo, Istruzione e merito, Turismo, Agricoltura, Processo civile, Riforma della PA e semplificazione.

Alcune considerazioni preliminari urgono rispetto ai contenuti generali dei documenti oggetto di analisi: il ciclo di programmazione definito dalla legge 196/09 come modificata dalla legge 39/2011, che coinvolge la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, individua in un modello di concertazione e condivisione complessiva la strada maestra per una partecipazione proattiva di tutti i livelli di governo nella definizione degli obiettivi generali della finanza pubblica e delle direttrici principali delle politiche pubbliche.

Allo stato attuale, pur non essendo ancora la Conferenza formalmente istituita, la mancanza di una consultazione a monte e di una partecipazione effettiva del sistema delle Regioni e degli enti locali al processo di definizione di obiettivi e finalità del Documento di Economia e Finanza, si ritiene indichi una grave sottovalutazione del ruolo e delle funzioni che i governi locali svolgono nel più complesso sistema della finanza pubblica e delle politiche di sviluppo del Paese.

## **I contenuti**

Nel Documento di Economia e finanza si afferma la volontà di procedere con determinazione e speditezza per intervenire su alcune politiche settoriali al fine di realizzare il programma nazionale di riforma analizzando l'impatto del medesimo in termini di PIL, consumi, investimenti e occupazione. Complessivamente si ritiene che le politiche settoriali vengano analizzate, nel loro presente e nella loro evoluzione futura senza garantire l'attuazione di una effettiva integrazione tra le medesime in un'ottica generale di sviluppo e crescita del sistema economico-produttivo e senza una visione strutturata delle finalità che i singoli livelli di governo, nell'ambito del sistema pubblico, sono chiamati a raggiungere in una visione coordinata delle politiche pubbliche e del rispetto delle regole e dei vincoli di bilancio.

Un esempio evidente è rappresentato dalla riforma fiscale, che dovrà essere declinata secondo i criteri di progressività, neutralità, solidarietà e semplicità, mentre nulla viene detto rispetto alla integrazione che questa dovrà avere con l'avviato federalismo fiscale, che muoverà concretamente i suoi passi già a partire dal 2011 e vedrà un lungo e progressivo iter di abbandono della spesa storica per portare a regime la spesa legata a costi e fabbisogni standard ed in corrispondenza una nuova e maggiore responsabilizzazione sulla gestione delle entrate proprie di natura tributaria ed extra-tributaria delle regioni e degli enti locali.

Nonostante la piena consapevolezza, confermata dai dati di finanza pubblica, della rilevante riduzione degli investimenti e della spesa in conto capitale, non si evidenzia la prospettiva di sviluppo infrastrutturale del Paese (e del Meridione in particolare) e il ruolo che le Autonomie territoriali avranno per il raggiungimento di finalità generali di sviluppo e crescita del sistema. In questa ottica non emerge una interazione chiara tra le prospettive di riforma e gli interventi che si vorranno mettere in atto per il Meridione e per la riduzione del divario nord – centro – sud.

Questa analisi si rende ancor più necessaria rispetto alle conseguenze delle politiche finanziarie derivanti dalla manovra di finanza pubblica di cui al decreto legge n. 78/10 e all'impatto delle medesime sulle politiche d'intervento realizzabili dalle Regioni e dagli enti locali.

L'UPI rileva in particolare come sia stata molto marginalizzata, nell'economia complessiva del Documento di Economia e Finanza, l'attuazione del federalismo fiscale e nel contempo la relazione che si deve realizzare tra tale processo di riforma e la regola di finanza pubblica cardine dell'assetto istituzionale di governance rappresentata dal Patto di stabilità interno.

## **Il ruolo dei governi locali**

Il DEF nell'indicare le 10 priorità dell'Annual Growth Survey e cioè le specifiche azioni di politica richieste nel patto Euro plus, e nel ri-orientare in queste le misure che il Governo intende adottare , non coglie la necessaria interazione tra le politiche e gli obiettivi realizzati e da realizzare a livello locale, con le politiche generali e di sistema introdotte dal Governo nazionale.

Energia ed ambiente, infrastrutture e sviluppo, il sostegno alle imprese, sono temi delicati e allo stesso tempo decisivi per la crescita del Paese, ma rischiano di rimanere temi sulla carta se, ai soggetti direttamente deputati alla loro realizzazione e concretizzazione, viene di fatto impedito di svolgere coerentemente la propria funzione: è a livello locale infatti che l'ambiente viene tutelato e salvaguardato, favorendo lo sviluppo sostenibile dei territori, come pure è a livello regionale e locale che il mercato dell'energia si realizza effettivamente; le infrastrutture, così tanto necessarie al mantenimento di un livello quanto meno adeguato e sufficiente a favorire la ripresa dell'economia di impresa, sono realizzate a livello locale da Comuni e Province. Ciò per sottolineare come non si possa sottacere il ruolo fondante che gli enti locali hanno nello sviluppo delle singole politiche settoriali.

Il DEF ha comunque il merito di focalizzare alcune priorità importanti, che si integrano e attivano politiche locali; il riferimento è al programma di potenziamento infrastrutturale dell'edilizia scolastica e al raggiungimento degli obiettivi 20-20-20 in materia di fonti rinnovabili ed efficienza energetica, come pure al processo di incremento della banda larga, e al superamento delle criticità del raccordo tra mondo dell'istruzione e della formazione con quello del lavoro. Ma nel documento, ancora una volta, non appare coerentemente valorizzato l'apporto delle Regioni e degli enti locali in questi specifici settori.

In questo senso si ritiene che una maggiore sottolineatura del ruolo che la Cassa DD.PP. potenzialmente potrebbe giocare in questo specifico frangente, possa rappresentare una indicazione utile per individuare nuove opportunità sul mercato dei finanziamenti: il settore pubblico necessita di nuovi strumenti, flessibili e moderni, che possano venire in aiuto al superamento dei vincoli imposti agli enti locali dal patto di stabilità interno, consentendo una programmazione fluida e costante degli investimenti.

## **Alcune criticità della manovra di finanza pubblica sul livello di governo locale e sulle prospettive di sviluppo.**

La più vistosa lacuna del programma di stabilità e del programma di riforme che si vuole sottolineare è dunque la scarsa considerazione del ruolo che il sistema territoriale può e deve giocare nel processo di crescita del Paese. Nel ricordare gli effetti della manovra finanziaria delineata dal decreto legge n.78/10, vengono contabilizzati i soli tagli ai

trasferimenti erariali operati a Regioni Province e Comuni, senza considerare la manovra aggiuntiva determinata con l'assegnazione degli obiettivi programmatici connessi con le regole del patto di stabilità interno per singolo comparto, né le riduzioni lineari di spesa aggiuntive.

Come è noto la manovra estiva ha ripartito la manovra complessiva di 24 miliardi di euro per circa 15 miliardi solo su Regioni ed enti locali e su questo impoverito tessuto finanziario si è innestato il federalismo fiscale; la lettura combinata di questi interventi ha prodotto, accentuando un trend pluriennale, una drastica riduzione degli interventi in conto capitale, il cui impatto non viene adeguatamente sottolineato e analizzato nel documento.

Al contrario, la riduzione di tali voci di spesa, viene letta in maniera positiva quale fattore favorevole alla riduzione dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione, mentre in realtà si impoveriscono le imprese e si deteriorano le dotazioni infrastrutturali, determinando un effetto uguale e contrario a quello che in realtà l'intero Documento di Economia e Finanza si prefigge di raggiungere.

Nel merito non si può sottacere quanto già sottolineato dalla Corte dei conti durante l'Audizione alla Commissione Bicamerale per il federalismo fiscale lo scorso 30 marzo e cioè che *“la recente comunicazione Istat sul consuntivo 2010 segnala una preoccupante flessione della spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche.... Da una stima basata sui risultati provvisori del rendiconto generale dello Stato emerge come tale andamento sia stato molto più negativo nei conti degli enti territoriali che nel bilancio statale; tale flessione completa una serie storica che, nell'ultimo quinquennio, ha visto un forte ridimensionamento delle risorse destinate all'accumulazione di capitale fisso sociale..... E' pertanto auspicabile che nell'ambito del processo decisionale delineato dai decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale, sia presa in opportuna considerazione la revisione delle regole del Patto, che riduca per gli enti destinatari la convenienza o la necessità di ricorrere al blocco delle erogazioni in conto capitale”*.

## **Conclusioni**

L'UPI ritiene necessaria una valutazione complessiva e integrata della manovra di finanza pubblica approvata con il D.L. 78/2010 convertito dalla legge 122/2010, nei suoi contenuti rilevanti per la finanza locale e per l'attività istituzionale degli enti locali orientata allo sviluppo e alla crescita e partecipativa rispetto alle linee principali del Programma Nazionale di riforma.

Come sottolineato nel presente documento, tale coinvolgimento, anche nei soli termini di analisi d'impatto, risulta assente nei contenuti e negli indirizzi del Programma di stabilità e del Programma di Riforma.

Si vogliono richiamare alcuni degli aspetti di maggiore rilevanza che la manovra di finanza pubblica 2011 – 2013 ha introdotto nel sistema degli enti locali:

- ✓ la riduzione lineare per l'anno 2011, e a regime dal 2012, dei trasferimenti erariali dovuti agli enti locali e l'assorbimento di tale riduzione nel processo di fiscalizzazione dei trasferimenti statali dovuti agli enti locali in sede di attuazione del processo di federalismo fiscale di cui alla legge 42/2009 e relativi decreti attuativi;
- ✓ il contingentamento del ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti con la riduzione graduale delle percentuali d'incidenza dell'onere per interessi sul totale delle entrate ordinarie degli enti;
- ✓ gli interventi sul costo del lavoro e sulle voci di spesa corrente come limitazione e applicazione di tetti alla spesa.

Per ultimo si vuole fare riferimento alle regole di bilancio relative al nuovo Patto di stabilità interno 2011 – 2013. Richiamato ancora una volta il fatto che le Autonomie territoriali hanno in questi anni attuato un percorso positivo verso la realizzazione di un obiettivo strutturale di sistema, il concorso degli enti locali alla manovra di finanza pubblica deve realizzarsi in un contesto di reale e forte condivisione e partecipazione, anche mediante lo strumento istituzionale rappresentato dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. E' solo il caso di richiamare il fatto che tale coinvolgimento non si è realizzato per la definizione delle linee direttrici del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma in esame.

Ma in prospettiva l'UPI vuole sottolineare la necessità di realizzare una revisione e modifica delle regole di bilancio connesse all'attuazione del Patto di stabilità interno. Se è vero, come risulta accertato anche da altre istituzioni pubbliche e confermato dai dati complessivi di finanza pubblica e locale in particolare, che l'obiettivo programmatico assegnato agli enti locali, quale concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ha fortemente penalizzato la spesa d'investimento e in conto capitale, occorre interrogarsi realmente, ad avviso dell'UPI, su possibili modifiche alle regole del patto di stabilità interno per meglio equilibrare gli interventi da programmare sul comparto della spesa corrente e sul settore degli investimenti, superando l'effetto negativo a cascata che si è realizzato in questi ultimi anni, e si sta realizzando nel presente, sulla spesa produttiva e incrementativa della dotazione patrimoniale e infrastrutturale delle comunità locali : non si può rimandare una revisione complessiva del patto di stabilità interno, ora costruito in assenza dei decreti legislativi attuativi della legge n. 42/09, stabilendo oneri ed obiettivi più proporzionati tra i diversi livelli di governo, favorendo un rapporto più equilibrato tra i vincoli della spesa corrente e quelli della spesa per investimenti.

Tale revisione si deve inserire nel processo di attuazione del federalismo fiscale che comporta e comporterà per gli enti locali una profonda trasformazione e revisione delle proprie regole di bilancio e dei propri indirizzi di programmazione per l'esercizio delle

funzioni fondamentali assegnate dalla legge: la sottovalutazione di tale processo è stata già posta in rilievo nel contesto dei documenti del ciclo di programmazione pubblica che si esaminano.