



DOCUMENTO

AC. 1386

recante conversione in legge del decreto legge 25 giugno n. 112 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

*Conferenza Unificata
10 luglio 2008*

Premessa

La predisposizione della manovra finanziaria in anticipo rispetto alla tradizionale sessione autunnale, in un momento solitamente dedicato solo alla predisposizione del Documento di Programmazione Economico Finanziaria, ha determinato un confronto, serrato nei tempi, tra Governo e sistema delle autonomie locali, in ordine alle diverse modalità di contribuzione al programma di risanamento della finanza pubblica, da parte di ogni settore della pubblica amministrazione.

L'Unione delle Province d'Italia condivide la necessità di anticipare la manovra finanziaria nel mese di luglio, per consentire in autunno un confronto più approfondito sui provvedimenti che sono espressamente indicati nel Dpef 2009-2013. Tale manovra, infatti, risulta propedeutica all'avvio dei lavori e del confronto che si aprirà immediatamente dopo la pausa estiva, relativamente alla stesura del Codice dell'Autonomie e del disegno di legge delega attuativo dell'art. 119 Cost. sul federalismo fiscale, posti come elementi ormai necessari ed imprescindibili per operare un riordino istituzionale ad ogni livello di governo.

Occorre tuttavia prestare particolare attenzione all'individuazione degli strumenti legislativi idonei per una manovra finanziaria di così vasta portata, addirittura pluriennale: il testo del decreto legge riporta norme di carattere ordinamentale che ora, più opportunamente, dovranno essere trascritte in un disegno di legge, ciò in ragione della necessità di un più ampio confronto politico e istituzionale tra tutti i soggetti coinvolti.

Il contributo alla manovra per lo Stato, le Regioni, le Province e Comuni

Per quanto concerne la modalità di riparto degli oneri triennali della manovra tra tutti i diversi comparti, va rilevato che, ancora una volta, è venuto meno un confronto sostanziale sui parametri utilizzati. Nello specifico, la suddivisione secondo il peso della spesa di ogni comparto sul complesso della PA, non appare un criterio completamente condivisibile, se non opportunamente corretto con ulteriori riferimenti o quanto meno senza una adeguata considerazione del trend degli ultimi anni fatto registrare dagli enti locali: in questo senso il comparto ha saputo ridurre la spesa e nonostante ciò viene caricata di una parte assai cospicua dell'intera manovra.

Computare infatti il totale della spesa, senza depurarla della spesa per investimenti - che, per quanto riguarda il sistema delle Regioni e degli enti locali, pesa in maniera considerevolmente superiore rispetto allo Stato (80% vs 20%) - vuol dire ripartire la manovra in modo sperequato sugli enti locali, deprimendo di fatto la politica degli investimenti per il Paese.

L'entità della manovra, che mira al pareggio di bilancio nel 2011, appare dunque sproporzionata nel riparto tra Stato e Regioni ed Enti locali. Ciò è maggiormente vero se si parte dall'assunto che il sistema locale può solo agire sul contenimento della spesa (essendo state bloccate anche le addizionali) mentre per lo Stato si prevede che parte della manovra sia raggiunta attraverso interventi sul lato delle entrate.

E' importante altresì rimarcare che le Province hanno, nel corso dell'anno 2007, sopravanzato di circa 610 milioni di euro l'obiettivo prefissato per il comparto, ma tale importo non sembra poter essere considerato, a causa di regole di contabilità pubblica che di fatto non consentono l'utilizzo di eventuali surplus di obiettivo per l'attenuazione di manovre negli anni successivi.

L'UPI ritiene di non poter condividere tale impostazione, come già ribadito nelle opportune sedi istituzionali, poiché non si ritiene che il miglioramento debba essere considerato nei suoi effetti positivi sul tendenziale dei conti economici. Se dunque per il 2007 e 2008 tali miglioramenti (nonché quelli dell'anno ancora precedente) non sono stati utilizzati per attenuare la manovra a carico delle Province, si ritiene che a partire dal 2009 tali effetti non possano essere ulteriormente sottovalutati, nella consapevolezza che anche i dati conclusivi per il 2008 saranno ragionevolmente positivi in ordine al rispetto complessivo degli obiettivi prefissati.

Ciò ancor più a ragione se si riflette sul fatto che la manovra prospettata dal decreto legge inverte la tendenza, seppure lievemente espansiva, prospettata dall'applicazione dei coefficienti attualmente vigenti per il calcolo dell'obiettivo di rispetto del patto di stabilità interno per gli enti locali.

Per quanto sopra detto, si propone che venga esplicitato, per via normativa, un meccanismo di verifica al 31 marzo di ogni anno, dei risultati conseguiti da ogni livello di governo, attraverso il quale si possa attestare l'eventuale miglioramento al fine di utilizzarlo per l'attenuazione della manovra dell'anno successivo.

Peraltro, come già preannunciato nel documento di programmazione economico-finanziaria, ci si appresta a varare entro tempi brevi il disegno di legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, e dunque appare quanto mai opportuno effettuare una revisione delle stime della manovra a carico del sistema locale, come già ricordato in premessa.

Le osservazioni seguenti riguardano innanzitutto le disposizioni sulla riscrittura del patto di stabilità interno per gli enti locali, in considerazione del rilevante impatto che esse hanno su tutto il sistema delle autonomie locali, ma toccano anche alcune altre norme di diretto interesse delle Province.

Patto di Stabilità (art. 77)

Il Decreto legge n. 112/08, art. 77 modifica le regole e le norme del patto di stabilità per gli enti locali, e soprattutto modifica gli obiettivi di miglioramento dei saldi per Comuni e Province.

A tale proposito giova ricordare che, secondo la vigente normativa in materia, per gli anni 2009 e 2010 il patto di stabilità consente una manovra lievemente espansiva per gli enti, mentre il decreto legge individua obiettivi triennali di peso via via crescente.

Nello specifico:

	<i>Comuni</i>	<i>Province</i>	<i>Regioni</i>	<i>totale</i>
<i>2009</i>	1340	310	1500	3150
<i>2010</i>	2370	555	2300	5225
<i>2011</i>	4450	975	4060	9485

L'UPI ritiene che il nuovo patto di stabilità interno per gli enti locali debba definitivamente abbandonare il riferimento temporale del triennio 2003-2005 per focalizzarsi sull'anno 2007, considerato in termini di competenza mista, e che ponga dei correttivi ai singoli enti con riferimento a specifici parametri di virtuosità (incidenza spese personale, rigidità di bilancio, autonomia finanziaria, propensione agli investimenti, ecc.), al fine di tentare una ulteriore correzione nei conti di alcune realtà locali che si discostano troppo da valori medi. Su questo specifico punto è stato avviato un proficuo lavoro tecnico con la Ragioneria Generale dello Stato, destinato proprio ad adottare gli opportuni correttivi alla manovra, costruendo un meccanismo, finalmente pluriennale e stabile, che consenta una opportuna programmazione delle politiche di sviluppo negli enti.

La manovra complessiva, però, sebbene per l'anno 2009 individui un obiettivo pesante ma raggiungibile dagli enti, seppur con enormi sforzi, risulta invece assolutamente insostenibile negli anni 2010 e 2011, poiché carica sugli enti sforzi incongrui e irrealistici, tanto più se si considera che nel corso degli anni le Province producono miglioramenti dei propri saldi tanto da rischiare di essere, a partire già dal 2010, quasi tutte con risultato positivo, tanto da non poter mantenere l'equilibrio così faticosamente raggiunto, a causa della necessità di contribuire così pesantemente alla manovra triennale.

Dunque, proprio per attenuare gli effetti distorsivi del lungo periodo del patto di stabilità, sarà opportuno valutare i necessari correttivi affinché venga modificato il trend, ormai spesso riferito e segnalato (da ultimo anche dalla Corte dei Conti), relativo alle forti contrazioni dei flussi di risorse destinati agli investimenti sul territorio. Tale richiamo assume ancora maggiore importanza se si riflette sul fatto che circa l'80% degli investimenti sul territorio nazionale vengono operati dal sistema regionale e degli enti locali: i bilanci delle Province hanno negli ultimi anni fatto registrare un forte rallentamento della dinamica espansiva, ottenendo importanti risultati in termini di contenimento della spesa corrente ma, allo stesso tempo, hanno dovuto anche frenare anche le politiche di investimento.

Tale dinamica, sebbene possa a prima vista sembrare virtuosa, porta in realtà a deprimere le politiche di sviluppo sul territorio, che invece rappresentano l'attività più qualificante delle Province: in estrema sintesi la logica "punitiva" nei confronti degli enti in disavanzo determina di fatto un impedimento a sviluppare nuovi interventi infrastrutturali.

Occorrerebbe dunque individuare specifici meccanismi di premialità, attraverso indicatori che favoriscano la propensione agli investimenti, o che puntino comunque alla riqualificazione della spesa corrente rispetto a quella in conto capitale, consentendo così agli enti di poter continuare a mantenere spazi adeguati per attuare le necessarie politiche di sviluppo.

Banda Larga (art. 2)

In quest'articolo si prevedono disposizioni per favorire gli interventi di realizzazione delle reti e degli impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica, attraverso la semplificazione delle procedure amministrative (DIA) per gli operatori interessati e stanziando 800 m€ dei fondi FAS per facilitare gli interventi.

Occorre accompagnare questa disposizione con la previsione di un accordo quadro in Conferenza unificata che consenta di coordinare la programmazione degli interventi infrastrutturali che le Regioni e le Autonomie locali stanno operando nel loro territorio, con gli interventi definiti in ambito nazionale e gli interventi programmati dagli operatori, in modo che il Paese possa, non solo dotarsi di una rete di NGN a banda larghissima, ma anche superare il digital divide tra i diversi territori.

Strumenti innovativi di investimento (art. 4)

Al fine di sviluppare programmi di investimento per iniziative produttive con contenuto di innovazione, possono essere istituiti fondi d'investimento con la partecipazione di investitori pubblici e privati operanti sul territorio di riferimento, anche valorizzando le risorse finanziarie derivanti dai cofinanziamenti europei.

L'UPI, nel suo documento di proposte al Governo e al Parlamento per la XVI legislatura, ha indicato un meccanismo di questo tipo per finanziare le attività di innovazione che derivino da programmi sviluppati in sede locale.

Per questo motivo, occorrerebbe prevedere un parere della Conferenza unificata rispetto al decreto del Ministero dello Sviluppo economico (di concerto con il Ministero dell'economia) con il quale verranno individuate le modalità di costituzione e funzionamento di questi fondi.

Reclutamento del personale delle società pubbliche (art. 18)

La norma prevede l'estensione delle procedure di reclutamento per concorso ai sensi del D. Lgs. 165/01 per le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica locale.

Le altre società sotto controllo pubblico (a partecipazione totale nazionale o a partecipazione parziale) adottano misure di reclutamento a qualsiasi titolo secondo principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità, ma non sono soggette alle disposizioni del D. Lgs. 165/01.

Tali norme non si applicano alle società quotate sui mercati.

Questa differenza di trattamento non è giustificata ed occorrerebbe prevedere lo stesso regime di assunzione, per le società a partecipazione pubblica sia locale che nazionale, che rispetti principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

Taglia enti (art. 26)

La norma, se correttamente interpretata, prevede la soppressione degli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità, includendo in questa fattispecie anche gli enti inclusi nell'elenco Istat di cui all'art. 1, comma 5, della legge 311/2004, salvo poi individuare le eccezioni in un decreto che dovrà essere emanato 10 giorni prima della soppressione automatica prevista in norma.

Si ritiene quanto meno necessario determinare con maggiore chiarezza la tipologia dei destinatari di tale articolo, tenendo presente che esistono realtà, come ad esempio alcune autorità portuali, che effettivamente hanno una dotazione organica ridotta.

Si ritiene quanto mai opportuna una elencazione espressa ed esaustiva in merito.

Semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione (art.30)

Si prevede che i certificatori incaricati di verificare periodicamente le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità, operino anche i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività.

E' doveroso sottolineare come l'impatto di tale norma, sebbene questa risponda ad esigenze di sussidiarietà orizzontale, rischia di generare forte confusione in ordine alle competenze in materia di controlli e autorizzazioni in campo ambientale, relativamente ad insediamenti produttivi, solitamente di competenza di regioni ed enti locali, consegnando di fatto il regime dei controlli (e quello delle sanzioni?) a verificatori accreditati che, allo stato attuale, verificano la conformità rispetto a parametri internazionali, ma sulla base di certificazioni ambientali volontarie, e dunque non previste necessariamente dalla legge.

Lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni (art. 49)

La riscrittura dell'art. 36 del D. Lgs. 165/01 tende a reintrodurre di nuovo la possibilità per le PA del ricorso a contratti di lavoro flessibile limitandola ad un periodo di tre anni.

Tale disposizione, anche se di carattere ordinamentale, è giustificata dall'esigenza di risolvere i problemi interpretativi e applicativi derivanti dalle modifiche all'art. 36 operato con la legge finanziaria 2008.

Norme in materia di contrattazione integrativa e di controllo dei CCNL (art. 67)

Accanto ad una limitazione del turn over viene prevista una limitazione degli spazi della contrattazione integrativa nelle amministrazioni statali, che diventa norma di riferimento anche per gli enti locali.

Nel procedimento di stipula dei CCNL si prevede un ruolo maggiore della certificazione della Corte dei Conti che può portare all'inefficacia delle clausole contrattuali non certificate.

E' previsto l'invio alla Corte dei Conti, tramite la RGS, di specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa certificate dagli organi di controllo interno.

Queste disposizioni dovrebbero essere stralciate per essere inserite in modo organico nel ddl "Delega al governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico" che tocca la stessa materia e la affronta in una prospettiva non di urgenza ma di riforma organica dell'ordinamento del lavoro pubblico.

Assenze per malattia e per permesso retribuito dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (art. 71)

Con questa norma viene limitata la retribuzione del personale assente per disincentivare l'abuso di questa possibilità di assenza dal lavoro, prevedendo in questi casi la corresponsione solo del trattamento economico fondamentale con esclusione delle altre indennità.

Pur condividendo la "ratio" dell'intervento, occorrerebbe chiarire meglio quali emolumenti rientrano nel trattamento fondamentale "fisso" e quali debbano essere esclusi per potere evitare l'insorgere di un contenzioso in materia.

Occorrerebbe inoltre chiarire e semplificare le modalità di controllo prevedendo che con alla visita medica si accompagni necessariamente la certificazione dell'assenza.

Personale dipendente prossimo al compimento dei limiti di età (art. 72)

La norma prevede per il personale delle amministrazioni statali la possibilità di essere esonerato dal servizio nel quinquennio antecedente alla maturazione dei 40 anni di anzianità per il collocamento a riposo.

Queste disposizioni potrebbero essere valide anche per il personale delle amministrazioni locali e dovrebbe essere pertanto prevista l'estensione dell'ambito applicativo della norma.

Part time (Art. 73)

La revisione della disciplina del part time è condivisibile ma occorre dare allo stesso tempo la possibilità di rivedere e adeguare i contratti esistenti che sono stati stipulati in altre condizioni.

Riduzione assetti organizzativi (art. 74)

Viene prevista un ridimensionamento degli apparati statali che tocca anche gli uffici periferici che devono riorganizzarsi su base regionale o interregionale o confluire negli Uffici territoriali di governo. Occorrerebbe coordinare tale intervento con la possibilità di trasferire alcune residue funzioni agli enti territoriali.

Spese di personale per gli enti locali e delle (Art. 76)

Questa norma introduce diverse disposizioni relativamente alle spese di personale degli enti locali.

E' senza dubbio da apprezzare la volontà di chiarire per legge quali sono le spese di personale da fare rientrare nell'applicazione dell'art. 1, comma 557, della legge 296/06 e di abrogare l'art. 3, comma 121, della legge 244/07. In questa direzione dovrebbe essere anche abrogata la lettera c) del comma 120 dello stesso articolo.

Le disposizioni seguenti (commi 2-7 dell'articolo) dovrebbero essere stralciate.

La disposizione sui gettoni di presenza (comma 3) modifica il TU enti locali e deve essere collocata nell'ambito del nuovo Codice delle autonomie.

Le disposizioni sul personale, sulle sanzioni e sui criteri di virtuosità degli enti relative al patto di stabilità devono essere stralciate per essere inserite in modo coordinato nella nuova stesura del patto di stabilità interno che il governo sta predisponendo.

In ogni caso non è possibile accettare l'attuale formulazione del comma 4, poiché modifica in corso d'anno il regime sanzionatorio per gli enti che non hanno rispettato il patto nell'anno 2007.

Tali disposizioni devono invece essere inserite nella logica delle regole del patto di stabilità interno (art. 77) per il triennio 2008-2011 e dunque avere decorrenza dal 2009, rispetto al mancato rispetto del patto nel 2008.