

Intervento del Presidente UPL Leonardo Carioni all'incontro "Governo e Enti locali, collaborare per crescere"

Milano, 24 luglio 2006 – ore 10.30

Sala Affreschi di Palazzo Isimbardi, sede della Provincia di Milano

Onorevole Ministro, Signore e Signori,

Buongiorno a tutti,

desidero anzitutto ringraziare il Presidente Penati per aver organizzato questo importante momento di riflessione, di cui apprezzo impostazione e contenuti.

In qualità di Presidente dell'Unione Province Lombarde, non posso fare a meno di svolgere alcune riflessioni sul **sistema delle Province**, così come è **andato evolvendosi negli ultimi anni, in un processo di consolidamento amministrativo e di crescita istituzionale**, reso evidente dal trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato e dalle Regioni.

In seguito a questo processo di riforma e di trasferimento, si può ben dire che **le Province sono fra le istituzioni territoriali che più sono cambiate e più hanno accresciuto le loro competenze in questi anni.**

Tale processo ha trovato esplicito riconoscimento a livello costituzionale, con **la riforma del Titolo V**, che **ha affermato la pari dignità costituzionale di Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni, Stato**, quali elementi costitutivi della Repubblica, e ha dato una garanzia costituzionale all'autonomia degli Enti Locali.

Inoltre, **il ruolo della Provincia**, come ente intermedio tra la Regione e il Comune, **viene confermato e garantito** a livello costituzionale **dall'esplicito riconoscimento alle Province di funzioni fondamentali e di funzioni proprie**, ovvero di tutte quelle funzioni che, attraverso i processi di decentramento degli ultimi anni, hanno definito la Provincia quale ente di governo di area vasta, che rappresenta gli interessi generali della sua comunità territoriale e ne coordina lo sviluppo locale.

In realtà, il processo di attuazione della riforma costituzionale del 2001 non è stato ancora avviato anche se la Legge 131/03 prevedeva, all'art. 2, una delega importante per l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane e per la revisione delle disposizioni del Testo unico 267/2000 incompatibili con il nuovo testo costituzionale.

Questa delega non è stata attuata ma resta una priorità per l'intero sistema delle autonomie locali.

Con l'individuazione delle funzioni fondamentali, infatti, **sarà possibile definire una cornice minima di funzioni comuni a tutte le Province** sulla quale le leggi regionali potranno operare ulteriori arricchimenti nell'attribuzione delle funzioni amministrative.

Con la revisione del TUEL, infine, si potranno superare o rendere cedevoli le disposizioni di legge che ledono l'**autonomia organizzativa** riconosciuta alle Province direttamente dalla Costituzione.

Dall'evoluzione più recente degli assetti istituzionali, si possono in ogni caso delineare i possibili assi di sviluppo della provincia, come ente di "governance" del territorio, per valorizzarne il ruolo di ente di governo di area vasta che essa ha sempre più assunto in questi anni.

Su questo aspetto intendo essere molto chiaro ed esplicito. **Per governare il territorio, per contribuire davvero allo sviluppo delle nostre comunità, per rispondere ai bisogni di cittadini e imprese, le nostre Province, i nostri Enti, non possono più tollerare lo "spezzatino" delle competenze, la frammentazione e la polverizzazione delle funzioni, che complica e talvolta rende persino inefficaci gli interventi e i servizi sul territorio.**

Meglio poche competenze, ma intere, piene, strategiche, che una miriade di funzioni come quelle attuali, anche al fine di ottenere una maggiore semplificazione e un'individuazione più chiara delle responsabilità di ciascuno.

Tra le competenze che il Testo Unico assegna attualmente alle Province, ritengo che le Province debbano avere **un ruolo di primo piano, per esempio, per quanto concerne il sistema infrastrutturale del Paese.**

Non molto tempo fa, in qualità di Presidente della Provincia di Como, ho sottoscritto un accordo di programma con la locale Camera di Commercio e con una decina di Comuni della Tramezzina per una progettazione di una galleria in alternativa all'attuale statale che porta a Menaggio.

Anche sentendo i miei colleghi Presidenti, questo non è certo un caso isolato, ma uno dei tanti esempi in cui gli Enti locali sono pronti a farsi carico di opere che non rientrano tra le proprie competenze, ma che il cittadino e il territorio reclamano.

Certo, per questo e per altri ambiziosi obiettivi, occorre, una volta per tutte, sciogliere il nodo finanziario e ripensare al patto di stabilità e di crescita.

Devo dire, in tutta franchezza, che **questo concorso degli Enti locali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione Europea, abbia ben poco le caratteristiche di un patto** e non mi sembra che, così come concepito, sia stato in grado di assicurare la crescita delle nostre comunità.

La situazione sviluppatasi negli ultimi anni ha contribuito a determinare incertezze e incapacità di programmazione degli interventi sul territorio, ciò anche a causa della impossibilità di realizzare politiche di sviluppo a medio e lungo termine a fronte delle diverse leggi finanziarie che, anno dopo anno, hanno modificato le regole del patto.

E' ora che gli Enti locali siano chiamati a condividere davvero le scelte che determinano la qualità della vita e le condizioni economiche della collettività che tutti i livelli di governo amministrano.

Per fare questo, l'Unione Province Lombarde ritiene sia **necessario rifondare i meccanismi sottesi al patto** – che **non** dovranno **più** fare **riferimento al tetto della spesa, bensì ai saldi finanziari** –, in modo da realizzare un percorso di risanamento della finanza pubblica con strumenti pluriennali, in grado di consentire programmazioni di più ampio respiro e di favorire le politiche di investimento degli enti locali.

La costruzione del saldo dovrà altresì tener conto di parametri finanziari oggettivi e, al contempo, delle specificità del singolo ente, al fine di consentire un'adeguata modulazione degli obiettivi, in un'ottica di miglioramento dell'efficienza e di efficacia delle politiche messe in atto.

Al riguardo, mi sembra interessante la proposta di un patto di stabilità a livello lombardo, recentemente rilanciata da Anci Lombardia nel convegno di Milano del 14 luglio scorso, in coerenza con l'accordo raggiunto tra la Regione Lombardia e gli enti locali lombardi nel febbraio **del 2005 che**, nell'ambito di una più vasta intesa sul federalismo fiscale, **ha delineato il cosiddetto “Sistema Lombardia”**.

In ogni caso, la rielaborazione del patto di stabilità interno dovrà essere utile occasione di confronto sui procedimenti che implicano l'applicazione delle sanzioni, ma dovrà altresì reintrodurre un adeguato sistema premiante per gli enti virtuosi.

A questo proposito porto ancora ad esempio il caso della Provincia di Como che, per propria scelta, per non fermare lo sviluppo del proprio territorio, ha deciso di non rispettare i limiti del Patto per il 2006.

Ebbene, lo dico con un certo orgoglio, la Provincia di Como ha il Rating “AA” più alto fra quelli assegnati alle Province italiane a statuto ordinario - come ha certificato Fitchratings, l’agenzia internazionale di Rating – che ha collocato il rating della Provincia di Como allo stesso livello della Regione Lombardia e del Comune di Milano.

A livello internazionale, la Provincia di Como si trova al di sopra di città importanti come New York e, sempre restando negli Stati Uniti, più in alto della California, mentre in Europa supera, per fare qualche esempio, la Catalogna e la comunità autonoma di Madrid.

Allargando il campo al settore privato, la Provincia di Como è in linea con istituti bancari primari quali Dexia-Crediop e San Paolo Imi, oltre che con società di assicurazione come Le Generali e aziende come l’Eni.

Nel nostro caso, il rating considera i risultati operativi, il moderato fabbisogno finanziario previsto nel medio termine, la posizione di liquidità e gli elevati indicatori di ricchezza economica rispetto agli standard internazionali. Il rating tiene anche conto del livello del debito a medio e lungo termine relativamente elevato e dell’alta incidenza delle spese in conto capitale sul bilancio che potrebbero richiedere un ulteriore ricorso al mercato dei capitali.

Il rating è sostenuto da risultati operativi solidi, da un margine corrente pari al 14% delle entrate nel 2005 e da un moderato fabbisogno di finanziamento previsto pari a circa il 10% delle entrate finali nel 2007/2008 a fronte di un 21% riportato nel 2005,

anno in cui la Provincia di Como ha anticipato alcuni investimenti finanziandoli mediante debito originariamente previsti per il 2006.

Ciò significa che la Provincia di Como, le Province lombarde in generale, che hanno una situazione non dissimile, **hanno posto le basi per il futuro,** hanno dimostrato di aver lavorato bene sempre al servizio dei cittadini; occorre peraltro continuare su questa strada perché sono ancora molte le opere da portare a termine.

Ritengo che, attraverso la modulazione dei saldi finanziari, si dovrà porre la giusta attenzione alle risorse destinate agli investimenti, ma non attraverso un indifferenziato limite al livello di indebitamento, bensì attraverso un meccanismo in grado di determinare, secondo specifici parametri, il margine di spesa sostenibile per ogni tipologia di ente.

Il patto di stabilità interno dovrà dunque ricalcare il patto di stabilità e crescita europeo, incentrandosi sul saldo finanziario, e dovrà considerare adeguatamente la peculiarità di ogni livello di governo: in questo senso **le spese per investimenti e quelle sostenute a fronte di finanziamenti europei** (come ad esempio il Fondo Sociale Europeo), **dovranno dunque essere diversamente stimate,** affinché non si compromettano l'erogazione dei servizi e la programmazione delle opere sui territori; ciò, ovviamente, in un sistema realizzato di autonomia finanziaria e di fiscalità locale che, in un quadro di coordinamento nazionale, consenta di avere certezze di risorse garantendo al tempo stesso una adeguata perequazione tra i territori.

Occorre, in questo frangente, ricordare quanto accaduto **con l'entrata in vigore del D.lgs. 152/06 (Nuovo Codice dell'Ambiente): l'eliminazione dell'addizionale provinciale al tributo ambientale, che determina una diminuzione delle entrate proprie delle province lombarde pari a circa 40 milioni di euro, non è stata accompagnata da alcuna adeguata compensazione.**

Per riassumere, ribadisco in sintesi le richieste che l'Unione Province Lombarde ha già presentato in sede di Consiglio Direttivo UPI a Rimini, nel corso di EuroP.A., che tra l'altro è stata inaugurata quest'anno proprio dal Ministro Lanzillotta:

Per il 2006:

- rendere neutre tutte le spese conseguenti a trasferimenti regionali, indipendentemente dalla data di attribuzione;
- rimodulare le sanzioni previste per il mancato rispetto del patto di stabilità 2005, attraverso un piano di rientro graduale per le Province costrette a "sforare" e con l'eliminazione delle penalizzazioni sul personale, già oggetto di altri pesanti vincoli;

Per i prossimi anni:

- superare il vincolo al tetto di spesa, modificando il patto in modo da consentire un effettivo sviluppo e il rispetto del principio costituzionale dell'autonomia di gestione delle entrate e delle spese;
- consentire alle Province di incrementare l'attuale tetto massimo del 20% sulla tariffa di base dell'IPT, con conseguente maggiore elasticità del gettito;

➤ assegnare alle Province reali poteri di accertamento e controllo sui tributi provinciali. **A questo proposito, l'intesa raggiunta tra Unione Province Lombarde e Direzione regionale dell'Agenzia delle Dogane in tema di addizionale sul consumo dell'energia elettrica** – che sull'onda di quanto avvenuto in Lombardia si sta estendendo anche in altre Regioni in quanto fondata su uno scambio reciproco e coordinato di dati – **apre nuovi scenari anche su questo fondamentale aspetto.**

Naturalmente, nell'ambito della questione finanziaria, non posso non far cenno al tema, non più rinviabile, del federalismo fiscale, quale snodo essenziale senza il quale le riforme istituzionali non possono avere gambe per camminare e produrre quei benefici che i cittadini ed il Paese attendono.

Sono convinto che l'attuazione del federalismo fiscale debba essere fondato sui principi di lealtà istituzionale e di solidarietà, in armonia ad una concreta attuazione dell'art. 119 della Costituzione, ormai indifferibile, che consenta una chiara individuazione della compartecipazione ad un grande gettito erariale accanto ad un composito sistema di tributi provinciali in grado di assicurare un elevato grado di autonomia tributaria e finanziaria con adeguati margini di flessibilità e, accanto a questo, un sistema di perequazione, verticale e d orizzontale, in grado di tenere conto sia della capacità fiscale che dei fabbisogni di spesa dei singoli enti.

A questo proposito vale la pena ricordare che non è stato ancora possibile individuare e definire i principi di coordinamento della finanza pubblica cui tutti i livelli di governo possano far riferimento.

Per quanto in particolare concerne la Provincia, il sistema di finanziamento è rimasto sostanzialmente inalterato, ancorato a devoluzione di gettiti principalmente legati a specifici settori dell'economia (RcAuto e Ipt per il mercato dell'auto) o delle politiche ambientali (addizionale sul consumo di energia elettrica e tributo ambientale), e sui quali mancano reali ed effettivi margini di autonomia finanziaria.

In questo senso le Province, ancor più degli altri enti locali, realizzano le loro politiche sul territorio all'interno di un quadro economico-finanziario ingessato e, molto spesso, aleatorio, perché dipendente da fattori esogeni non governabili.

Gli stessi trasferimenti regionali, che rappresentano diffusamente sul territorio una significativa parte delle entrate provinciali, presentano caratteri di instabilità e incertezza, contribuendo con ciò a rendere meno concrete e coerenti le politiche di sviluppo degli enti.

Il sistema dei trasferimenti erariali e, in generale, il complesso dei rapporti tra Stato e Province sconta la mancanza di un equilibrato meccanismo di garanzia che renda certe nel tempo le risorse a diverso titolo erogate.

In relazione a ciò, l'Unione Province Lombarde ribadisce espressamente, come già affermato in occasione delle sue Assemblee Generali, che **l'attuale processo di deleghe e di attribuzione di competenze alle Province non sempre è stato seguito dall'assegnazione di risorse adeguate allo svolgimento ottimale dei compiti affidati.**

Ecco il perché della nostra richiesta, fintantoché non diventi operativo un federalismo fiscale condiviso e tutelato normativamente, del mantenimento del livello di risorse assegnato negli anni scorsi alle Province con un adeguato sviluppo finanziario in relazione all'intervenuto aumento dei costi e alle mancate assegnazioni di fondi rispetto al processo di delega effettuato.

Milano, 24 luglio 2006

Leonardo CARIONI