

Contributo ed osservazioni di UPL al Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2008-2010

Il Consiglio Direttivo UPL, composto dai Presidenti delle Province lombarde, nella riunione svoltasi a Bergamo il 5 marzo 2007, ha preannunciato la presentazione di un documento da sottoporre all'attenzione della Regione Lombardia, con le priorità delle Province lombarde.

La presentazione del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2008-2010 costituisce in tal senso la migliore occasione, dopo l'intermezzo delle elezioni amministrative.

Le Province lombarde non intendono in alcun modo affrontare un discorso di carattere rivendicativo ma al contrario ragionare sull'evoluzione di competenze e funzioni in atto nello Stato e in Regione Lombardia, per dare risposte sempre più efficienti e tempestive alle istanze delle comunità lombarde e per essere attori partecipi nel realizzare i servizi per i nostri cittadini.

Spesso le Province hanno chiesto il riconoscimento della dignità del ruolo che le contraddistingue, in quanto i rappresentanti provinciali sono eletti dal popolo e hanno un costante e diretto confronto con i sindaci e, di conseguenza, con i cittadini. La forza degli Enti provinciali deriva dall'approfondita conoscenza delle realtà locali che rappresentano e per questo l'apporto delle Province sulle grandi questioni diventa imprescindibile.

E' questa l'occasione per chiarire il ruolo delle Province nel contesto attuale che, sul versante nazionale, partendo dalla riforma del Titolo V della Costituzione, sembra indirizzato verso la nuova Carta delle Autonomie e il federalismo fiscale, mentre su quello regionale, muove verso il nuovo Statuto.

La Provincia, che nel nostro ordinamento ha pari dignità costituzionale rispetto a Stato, Regione e Comune, va sempre più delineandosi come Ente di area vasta, le cui funzioni fondamentali devono essere individuate nella pianificazione territoriale dell'intera provincia, nella pianificazione dello sviluppo economico e nei servizi pubblici di rete, quali la programmazione scolastica, la gestione del mercato del lavoro e della formazione professionale, le politiche culturali e del turismo.

Senza dimenticare che le più grandi infrastrutture realizzate negli ultimi anni, sono state realizzate dalle amministrazioni provinciali.

Il recente studio promosso dall'Unione delle Province d'Italia (UPI) e realizzato dal CENSIS ha tuttavia evidenziato che le Province soffrono di un protagonismo politico obbligatoriamente contenuto, costrette a lavorare in settori dispersi e gravati da una confusa sovrapposizione con altri livelli di governo dove "un po' tutti fanno un po' di tutto", in una insopportabile indistinzione e sovrapposizione di ruoli.

Le Province scontano inoltre un mancato consolidamento dell'immagine nell'opinione pubblica corrispondente alla crescita reale di competenze e funzioni come centri di potere territoriale in grado di garantire una reale aggregazione degli interessi sul territorio; di un perdurante "schiacciamento intermedio" (fra Stato e Comune prima, fra Regione e Comune poi) che continua a penalizzarle, e a cui corrisponde in taluni casi un indebolimento di poteri sostanziali.

A questo rischio di uno “sfarinamento” del ruolo delle Province, che anziché suggerirne l’abolizione, deve portare ad una più chiara distribuzione di ruoli e competenze, si contrappone l’universale riconoscimento alle Province del compito di disegnare lo sviluppo dell’area vasta attraverso l’innescio di processi in grado di attivare e coinvolgere le tante e diverse soggettualità presenti. Per svolgere al meglio questo compito, le Province devono sempre più caratterizzarsi come “centri di condensazione delle istanze territoriali”.

A questo riguardo le Province possono giocare alcune carte importanti: la prossimità con i multiformi soggetti del policentrismo italiano, Enti e attori locali portatori di istanze rappresentative o di funzioni settoriali su bacini di differente ampiezza dimensionale; il rapporto con il variegato insieme dei soggetti in grado di promuovere iniziative che necessitano di essere coordinate e ricondotte ad un quadro unitario, le cosiddette autonomie funzionali; l’interlocuzione con i grandi soggetti promotori e gestori delle reti infrastrutturali interessati alla creazione di un’ampia base di consenso nei territori di intervento e all’individuazione di un interlocutore territoriale rappresentativo ed affidabile, aspetto particolarmente rilevante per i territori all’incrocio di importanti piattaforme territoriali strategiche interessate da direttrici autostradali e ferroviarie di profilo europeo.

L’iniziativa per la promozione di forme associative e di cooperazione e di spazi di concertazione tra gli enti ed i soggetti operanti nel territorio nell’ambito di un quadro strategico di obiettivi comunemente definiti, è dunque il terreno di azione sostanziale nel quale le Province devono ritagliarsi un ruolo importante di *istituzioni per lo sviluppo del territorio*, un ruolo di *governance* improntato all’equilibrato utilizzo di momenti di decisionalità, di funzionalità, di rappresentanza e di concertazione.

Regione Lombardia, nel predisporre il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2008-2010, muove dalla considerazione che “il contesto che caratterizza l’azione regionale nel periodo centrale dell’VIII legislatura è particolarmente delicato, sia a livello nazionale, sia a livello regionale”: sta, infatti, maturando l’opportunità di affrontare il nodo della revisione statutaria ed il percorso d’attuazione dell’art. 116, 3° comma”.

Riguardo al nuovo Statuto, UPL ribadisce la volontà delle Province lombarde di contribuire, nel rispetto dei ruoli di ciascuna istituzione, al processo di costruzione della Costituzione lombarda che ritiene dovrà prevedere, in linea con quanto sta emergendo a livello nazionale, un ruolo forte delle Province nel governo del territorio e nella programmazione dei servizi; esprime l’auspicio che la discussione dello Statuto sia l’occasione per rilanciare il tema del Consiglio delle Autonomie Locali, che superi definitivamente l’attuale Conferenza regionale delle Autonomie, per diventare la sede adeguata ad un effettivo e reale confronto tra Regione e Enti locali, in quanto costituito solo da rappresentanti di questi ultimi (dovendo essere definito in altro modo il coinvolgimento delle autonomie funzionali); augurandosi il rispetto dei tempi, giudica positivamente l’accoglimento da parte del Presidente della richiesta, già favorevolmente accolta nella precedente esperienza, che un rappresentante UPL assista (come avviene regolarmente) ai lavori della Commissione.

Proprio partendo dalla presentazione del DPEFR, UPL non può comunque fare a meno di svolgere alcune riflessioni sul sistema delle Province lombarde così come è andato evolvendosi negli ultimi anni in un processo di consolidamento amministrativo

Decorsi sette anni dal conferimento delle funzioni delegate e/o trasferite dai decreti attuativi del D.Lgs. 112/98, i bilanci delle Province non sono più in grado di reggere il passo dei crescenti costi di gestione che costituiscono ormai una seria minaccia agli equilibri economici-finanziari creando i presupposti a situazioni strutturalmente deficitarie.

Infatti, i trasferimenti statali e regionali rimasti invariati dall’anno 2000 offrono attualmente una copertura finanziaria pari al 75% delle spese sostenute per funzioni delegate e trasferite dallo Stato e dalla Regione Lombardia.

Soltanto la spesa di personale, dopo i contratti nazionali collettivi di lavoro con oneri a esclusivo carico provinciale, comportano un incremento di spesa lorda di circa il 25% scaricato interamente sulla fiscalità propria dell'Ente.

Le limitate possibilità di espansione R.C.A. (peraltro in diminuzione), I.P.T. (in lieve recupero ma più che altro per l'aumento dell'aliquota), Addizionale Energia Elettrica e tributo ambientale (stazionari) offrono un gettito tributario non superiore al 40% del bilancio corrente e per ciò stesso palesemente insufficiente a finanziare il crescente aumento di spesa corrente dovuto in gran parte a fattori inflattivi.

Il riequilibrio economico, dunque, non può prescindere dal riallineamento dei trasferimenti statali e regionali al tasso d'inflazione degli ultimi sei anni solo per adeguare alle Province le risorse mai contabilizzate, ma di fatto recuperate da Stato e Regione con la propria fiscalità; in caso contrario, anche il semplice esercizio delle funzioni già delegate si trasforma nel tempo in causa di potenziale dissesto finanziario, senza un compiuto federalismo fiscale, tanto più che si era stabilito che, dopo il primo triennio, la Regione avrebbe dovuto procedere ad un monitoraggio complessivo delle deleghe, anche al fine di provvedere ad un adeguamento delle risorse attribuite.

A ciò s'aggiunga che dal 1° gennaio 2007, Regione Lombardia non ha pagato la quota di IVA sul TPL di propria competenza.

D'altro canto, l'attesa di un federalismo fiscale che, compiutamente al nuovo ordinamento dei poteri locali, possa porre rimedio ai problemi della finanza locale, non può giustificare ulteriori rinvii di misure urgenti in grado di accompagnare efficacemente la finanza provinciale nel nuovo sistema dei poteri e delle correlate fonti di finanziamento.

Dal suddetto quadro viene a delinarsi una condizione di generale criticità nell'impostazione dei prossimi bilanci triennali 2008-2010 ove i documenti di programmazione economico-finanziaria del Governo e della Regione non riservino le dovute attenzioni indicando i primi provvedimenti urgenti, anche di natura transitoria, capaci d'invertire la tendenza in atto che potrebbe perpetuarsi in stagioni di costante difficoltà finanziaria.

A questo proposito, occorre osservare che l'attuale configurazione del Patto di Stabilità pone le Province lombarde in una situazione di grande difficoltà. Il passaggio da un sistema imperniato sui tetti di spesa all'attuale basato sui saldi, auspicato e condiviso in linea di principio, ha lasciato irrisolti i problemi di rispetto, in quanto legato ad obiettivi non solo di competenza ma anche di cassa.

La recente analisi condotta in sede UPL con i Ragionieri Capo delle Province lombarde, evidenzia una situazione piuttosto omogenea tra le Province, in cui, accanto alla già ricordata conferma di un trend ormai consolidato di mancata crescita strutturale delle entrate tributarie proprie (che non permette né di coprire l'inflazione o gli aumenti contrattuali né tanto meno lo sviluppo), emerge l'esistenza di avanzi di amministrazione attualmente non utilizzabili a causa del patto di stabilità 2007 e si manifesta una proiezione di gestione di cassa finale, rilevata nel corrente mese, piuttosto pesante e preoccupante ai fini del rispetto del patto stesso.

Si vuole qui evidenziare come il saldo di cassa comprensivo della gestione dei residui passivi per le spese in conto capitale, peraltro già finanziate anche con gli esercizi precedenti, incidano notevolmente sulla possibilità di spesa, nel momento in cui vengono a maturare gli stati d'avanzamento delle grandi opere appaltate da ciascuna amministrazione.

In ossequio inoltre all'opportunità che le entrate tributarie proprie dei singoli comparti delle Autonomie debbano essere collegate e coerenti con i settori di competenza, rimane infine irrisolto, per quanto riguarda le Province, l'assegnazione di un tributo connesso ai compiti di area vasta, alla mobilità e all'ambiente, oltre che l'assegnazione di una quota di compartecipazione all'imposta sulle persone fisiche in coerenza con l'attuazione di un federalismo fiscale rispettoso della paritaria condizione delle Autonomie, così come stabilito dall'art. 114 della Costituzione.

UPL chiede pertanto alla Regione le seguenti misure urgenti:

- riallineamento effettivo e non compensativo dei trasferimenti finanziari della Regione (nonché dello Stato) a copertura totale dei costi di esercizio delle funzioni trasferite e/o delegate, in ragione del tasso di inflazione registrato nel periodo 2000-2006, con indicizzazione dei nuovi importi così calcolati per gli anni 2008-2009-2010 sulla base dell'inflazione programmata;
- pagamento della quota di IVA sul TPL direttamente a carico di Regione Lombardia, come avvenuto regolarmente fino al 31 dicembre 2006 e che invece non è stata pagata a partire dal 1° gennaio 2007.

Inoltre, non dimenticando la possibilità che il rispetto del patto di stabilità nell'immediato futuro sia sancito e verificato su base regionale, UPL chiede a Regione Lombardia d'intervenire nei confronti dello Stato, affinché vengano accolte le seguenti misure:

- irrilevanza, ai fini del Patto di stabilità, degli avanzi d'amministrazione, attualmente non utilizzabili;
- eliminazione dell'obiettivo di cassa, ai fini del Patto di stabilità, posto che requisito per la legittimità dei Bilanci è il rispetto della previsione di competenza.

UPL richiama inoltre in proposito la C.M. n. 12 del 22 febbraio 2007 del MEF – Ragioneria Generale dello Stato che, nel ricordare che il comma 682 della Legge Finanziaria prevede che i trasferimenti dallo Stato, sia per quanto riguarda la gestione di competenza (accertamenti) che la gestione di cassa (riscossioni in conto competenza e residui), sono convenzionalmente considerati, ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, in misura pari agli importi annualmente comunicati dalle amministrazioni statali interessate, considera anche il caso in cui anche le Regioni ritengano, con proprio atto formale, di prevedere che i trasferimenti regionali agli enti locali validi ai fini del patto di stabilità interno debbano essere conteggiati in analogia a quanto stabilito dalla normativa statale (iscrizione dei trasferimenti, in termini di competenza e di cassa, nella misura a tale titolo comunicata dalla Regione), rendendo necessario che l'ente locale, in sede di comunicazione del risultato conseguito (comma 686), indichi l'atto formale adottato dalla Regione di appartenenza. UPL propone pertanto istanza in tal senso alla Regione Lombardia.

Infine, in coerenza con l'azione in corso per il conseguimento del federalismo fiscale, UPL chiede sostegno a Regione Lombardia nelle seguenti richieste:

- estensione anche alle Province del principio di dinamicità della Compartecipazione IRPEF, già riconosciuto ai Comuni dalla Legge finanziaria 27.12.2006 n.296 (comma 191);
- abrogazione del sistema di Tesoreria Unica (già attuato per gli Enti aderenti al SIOPE) con graduale accreditamento ai Tesorieri degli Enti Locali delle somme pregresse dovute dallo Stato ancorché cadute in perenzione amministrativa;
- assegnazione delle risorse necessarie ad una vera e propria azione di federalismo fiscale onde evitare lo stillicidio referendario per il passaggio ad altre Regioni confinanti a Statuto speciale in ragione delle più forti dotazioni di risorse economiche.

UPL dà atto alla Regione Lombardia, nello spirito di coesione e collaborazione che da sempre ne guida i rapporti tra Regione Lombardia con le Autonomie Locali e che ha avuto la più alta applicazione nel documento sul federalismo fiscale in Lombardia "Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica del Sistema Lombardia", sottoscritto l'11 febbraio 2005 dalle rappresentanze delle istituzioni locali lombarde già firmatarie dell'Intesa interistituzionale, d'averne inserito opportunamente i principi, come del resto richiesto in sede di Ufficio di Presidenza della Conferenza dalla propria rappresentanza, in occasione della presentazione del DPEFR stesso.

UPL esprime nel contempo preoccupazione per il fatto che il DPEFR sia stato presentato nella forma di documento programmatico senza avere evidenziato quali dotazioni finanziarie saranno disponibili alla Regione Lombardia per conseguire le politiche indicate e conseguire gli obiettivi fissati per il prossimo biennio.

Pur concordando sugli obiettivi indicati, l'UPL richiede un reale coinvolgimento delle Province nelle scelte che la Regione opera localmente sia attraverso i Tavoli Territoriali di confronto sia nelle più appropriate forme di consultazione direttamente svolte dalle singole Direzioni Generali.

In particolare si ritiene necessario soffermarsi sui due Progetti di legge “volti”, secondo l'espressa indicazione del DPEFR, “a completare l'organico disegno di rilancio della competitività e dell'attrattività della Lombardia attraverso un deciso investimento del capitale umano”, evidenziando quanto segue:

PDL n. 220 Istruzione e formazione professionale:

UPL chiede che il ruolo fin qui svolto dalle Province, di semplificazione, sostegno e aiuto al sistema ma soprattutto di programmazione possa trovare piena conferma nell'articolato finale. Infatti, al di là dei tradizionali compiti di autorizzazione dei nuovi indirizzi scolastici richiesti e del connesso dimensionamento, anche in relazione alle specifiche competenze sull'edilizia scolastica, deve essere confermata in capo alle Province una reale capacità di programmazione; al riguardo, resta il nodo del sistema dei finanziamenti che all'attuale quota capitaria riconosciuta dalla Regione, vede l'aggiunta di una significativa quota provinciale, legittima in un'ottica programmatica effettiva e non notarile.

PDL n. 226 “Infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale”:

La prima parte del progetto di legge per la realizzazione di infrastrutture strategiche viarie o ferroviarie, delle quali è già stato riconosciuto “il concorrente” interesse regionale nell'intesa Stato/Regione dell'aprile 2003, propone il trasferimento di competenze e adempimenti istruttori dallo Stato alla Regione, che UPL valuta positivamente – pur con alcune cautele specificate nel primo contributo UPL sul tema rassegnato alla V Commissione consiliare nel corso dell'audizione del 20 giugno e trasmesso all'Assessore Cattaneo – e anzi ritiene di incoraggiare anche per tutta una serie di opere (si pensi soprattutto a tranvie e metropolitane) inserite nelle procedure di legge obiettivo per la presenza di finanziamenti statali, ma la cui dimensione progettuale è confinata alla sfera locale.

La seconda parte del progetto di legge introduce aperture interessanti per le opere provinciali, soprattutto nella parte in cui, modificando la l.r. 9/2001, propone procedure operative “certe” per l'approvazione dei progetti e modalità per effettuare le necessarie varianti urbanistiche.

Si ritiene necessario, tuttavia, il perfezionamento della procedura, che richiede un lavoro approfondito e si osserva fin d'ora che per le opere di interesse provinciale, l'organo decisore deve essere necessariamente la Giunta provinciale; si richiede inoltre una definizione precisa di “opere di interesse provinciale”.

Milano, 13 luglio 2007