

Contributo ed osservazioni di UPL al Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2009-2011

PREMESSA

Il Consiglio Direttivo UPL, composto dai Presidenti delle Province lombarde, nella riunione svoltasi a Cremona il 6 maggio 2008, ha evidenziato la necessità che anche dal nostro territorio possa partire un processo di “autoriforma” che si ponga l’obiettivo di sciogliere i nodi rimasti in materia di riforme istituzionali per costruire un quadro di riferimento stabile, snello, moderno ed efficiente della Repubblica, che valorizzi i soggetti che oggi la costituiscono, tra questi le Province.

Anche a livello di Unione delle Province d’Italia, è stato infatti condiviso che occorre finalmente dare attuazione ai principi di autonomia e sussidiarietà della Costituzione per procedere ad un **riordino delle istituzioni**, con una **chiara definizione dei ruoli di ciascun livello di governo** per semplificare effettivamente la pubblica amministrazione.

E’ questa, infatti, la sfida principale che oggi dobbiamo affrontare. Occorre investire fortemente sull’innovazione e sulla qualità dello sviluppo a partire dai territori. **Non vi può essere crescita senza un grande patto tra Governo e le comunità locali**, ma soprattutto tra queste ultime, **che valorizzi il ruolo delle istituzioni più vicine ai cittadini e la sussidiarietà tra soggetti pubblici e soggetti privati.**

Come a livello nazionale, **anche in Lombardia** si deve procedere ad **un forte riordino istituzionale che consenta di semplificare il quadro delle funzioni fondamentali di Comuni e Province, eliminando sovrapposizioni e ricomponendo attorno a loro gli ambiti ottimali per lo svolgimento delle diverse funzioni** di amministrazione e di gestione.

Occorre superare l’attuale frammentazione di competenze e di strutture (ATO, BIM, Consorzi di bonifica, Agenzie regionali) per **ricomporre in capo alle Province, per esempio, il complesso delle attribuzioni nel settore della difesa del suolo e della gestione delle risorse idriche.**

E’ essenziale che **ogni livello di governo sia disponibile a concentrarsi sulle funzioni che rientrano nella specifica missione istituzionale**, evitando di invadere il ruolo degli altri livelli di governo. In particolare, deve essere ridefinito in modo organico il ruolo delle Province, affinché esse si concentrino sulle funzioni di governo di area vasta, di programmazione e di pianificazione territoriale e su quei compiti che non possono essere svolti adeguatamente a livello comunale.

Su queste premesse e sulle priorità che indicate in questo documento, UPL chiede un **confronto alla Regione Lombardia**, in modo da **chiarire finalmente il ruolo che le Province sono chiamate a svolgere per lo sviluppo delle comunità e dei territori, a cominciare dalla nostra Regione.**

Regione Lombardia, nel predisporre il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2009-2011, **muove dalla considerazione che esso “giunge in un periodo significativo per il Paese e per la Lombardia”**, da un lato per le prospettive aperte da **federalismo, riforma delle istituzioni e assegnazione dell’Expo 2015**, dall’altro per l’**approvazione del nuovo Statuto regionale e per l’avvio del percorso d’attuazione degli articoli 116 (regionalismo differenziato) e 119 (federalismo fiscale)**.

In realtà, il 2009 sarà caratterizzato in Lombardia da un’altra grande novità: le Province lombarde diventeranno dodici con l’attivazione della nuova Provincia di Monza e Brianza che, istituita nel 2004, diventa finalmente operativa a tutti gli effetti. **Di ciò, si deve necessariamente tener conto, a partire dalla sua menzione negli indirizzi generali del DPEFR, anche al fine di facilitare, dal punto di vista istituzionale, l’attuazione del nuovo Ente.**

Per ciò che concerne il nuovo Statuto, prioritaria importanza assume **il Consiglio delle Autonomie Locali**, che dovrà **garantire un’adeguata partecipazione**, oltre che **di tutte e dodici le Province lombarde**, dell’intero sistema degli Enti locali della Lombardia.

Quanto al federalismo, UPL ritiene molto opportuno il richiamo all’Intesa Interistituzionale della Lombardia del 25 luglio 2003, che ha prodotto il documento “Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica del Sistema Lombardia” dell’11 febbraio 2005, auspicandone un rilancio e una concreta attuazione.

In relazione alle priorità del DPEFR, UPL non può preliminarmente fare a meno di ribadire le seguenti misure urgenti avanzate in occasione del precedente documento 2008-2010:

- **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 2000-2007, 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 2007.**

UPL esprime nel contempo preoccupazione per il fatto che il DPEFR sia stato presentato ancora una volta 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 SU ALCUNI ASPETTI PRINCIPALI, EVIDENZIANDO QUANTO SEGUE:

INFRASTRUTTURE

UPL esprime piena condivisione sugli sforzi di Regione Lombardia per le infrastrutture (a cominciare da Pedemontana), peraltro mediate con il sistema delle Autonomie; occorre valorizzare il contributo che può essere dato dalle Province lombarde e dare soprattutto attuazione ai “Protocolli del ferro” già sottoscritti.

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Il Sistema del Trasporto Pubblico Locale (TPL) su gomma denota una serie di criticità connesse alla sottoscrizione dei contratti di servizio con le aziende affidatarie dei servizi a seguito di gara, all’aumento dei costi di produzione dei servizi ed alla deficitaria attribuzione di risorse che il settore del TPL sconta da parecchi anni. In tutti i casi, comunque, emerge in modo chiaro come le risorse attualmente impiegate per la produzione dei servizi risultino insufficienti non solo per garantire un efficace servizio di trasporto e far fronte alla crescente domanda di trasporto, ma anche per continuare a garantire l’attuale livello di servizio.

Le Province lombarde sono state costrette negli ultimi anni ad intervenire con risorse aggiuntive per far fronte alle esigenze di trasporto emergenti sul territorio.

Nel contesto delineato, **le più evidenti problematiche** che dovranno trovare una concreta soluzione a garanzia del servizio offerto, sono:

- a) reperimento risorse per far fronte all’adeguamento dei corrispettivi connessi alla indicizzazione dei contratti di servizio**, in assenza del quale dovrà essere presa in esame l’ipotesi di riduzione dei servizi offerti;
- b) garanzia del contributo regionale per l’erogazione dell’IVA sui contratti di servizio**, in mancanza del quale non potranno essere garantiti i servizi oggetto di contratto;
- c) assegnazione delle risorse per il rinnovo del parco rotabile**, connesso sia alla qualità del servizio offerto sia all’attuazione delle politiche ambientali;
- d) reperimento delle risorse per far fronte alla necessità di sviluppo della rete di trasporto pubblico su gomma**, che tenga conto dell’assetto complessivo del sistema di trasporto pubblico e della distribuzione delle risorse tra le diverse modalità di trasporto, tenuto conto, altresì, dell’attuazione delle misure di limitazione della circolazione dei mezzi privati, dell’ampliamento previsto del periodo di attività scolastica e dell’opportunità di utilizzo di modalità innovative a chiamata;
- e) assegnazione delle risorse per i progetti di intervento sulle tecnologie connesse al servizio di trasporto**, che contribuiranno a migliorare la qualità dei servizi e le modalità di gestione del sistema.
- f) assegnazione delle risorse per adempiere all’ampliamento del calendario scolastico regionale**, qualora la necessaria azione di concerto di Regione Lombardia e Ufficio Scolastico regionale (anche attraverso gli USP) sulle Autonomie scolastiche, non fosse sufficiente.

TRASPORTO STUDENTI DISABILI

Occorre risolvere al più presto la delicata questione del trasporto degli studenti disabili delle scuole superiori, che coinvolge migliaia di famiglie (in Lombardia, nell'anno scolastico 2007-2008, gli studenti disabili iscritti risultano 4.309).

Con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 112/98 (art. 139), **il servizio in Lombardia è stato garantito dai Comuni**, che sono **destinatari dei fondi regionali**, in coerenza con la normativa regionale sul welfare - che dalle leggi di settore fino alla recente l.r. 3/08 assegna alle Province un ruolo del tutto marginale - nonché con l'indirizzo ormai prevalente che attribuisce la titolarità dei servizi alla persona proprio ai Comuni.

Pertanto, negli ultimi anni, vi sono state alcune pronunce giurisdizionali che hanno ritenuto, sulla base di diverse e discutibili motivazioni, il servizio di competenza delle Province, così come altrettante hanno invece confermato il servizio in capo ai Comuni.

In questa situazione, di per sé incerta, sono intervenuti i recenti pareri della Sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato che, pur riconoscendo sia la Regione a dover legiferare sulla materia, ritengono siano le Province a doversi temporaneamente farsi carico del servizio.

Per i motivi già citati e all'analisi della normativa regionale, **sembra chiara in Lombardia la competenza di Comuni**. E' necessario però eliminare ogni dubbio ai genitori degli studenti disabili, che devono sapere con certezza a chi debbono rivolgersi per il trasporto dei loro figli, definendo competenze e risorse.

E' necessario dar seguito all'incontro del 9 giugno tra DG Famiglia, UPL e ANCI Lombardia con un Tavolo interistituzionale per evitare il rimpallo delle responsabilità e per chiarire una volta per tutte che il trasporto degli studenti disabili non rientra né nel trasporto pubblico locale né nella programmazione scolastica, è un servizio alla persona e come tale deve essere trattato nei Piani di Zona.

“SICUREZZA E POLIZIA LOCALE”

Il generico richiamo alla necessità di “integrazione” nello sviluppo di politiche per la tutela della sicurezza, in sé apprezzabile, dovrebbe trovare riscontro nella predisposizione di strumenti concreti che favoriscano l'impiego efficiente delle risorse disponibili e la collaborazione fra i diversi soggetti istituzionali. Ciò presuppone lo sviluppo e il potenziamento di tutte le forme di cooperazione interistituzionale.

I progetti per la sicurezza urbana ex l.r. 4/2003, art. 25 e ss., ai quali la bozza del DPEFR non fa riferimento, rappresentano uno strumento fondamentale per dare concretezza al ruolo delle Polizie Locali nella tutela e nella promozione della sicurezza urbana. Ciò anche nel potenziamento delle azioni di controllo su attività quali ad esempio le autoscuole, officine di revisione, cantieri edili, agenzie turistiche e nel contrasto ai reati ambientali. Per dare compiuta espressione alle potenzialità di tale strumento sarebbe opportuno prevedere l'impiego di risorse per la copertura della spesa di parte corrente, perché sia garantita la presenza degli operatori di Polizia locale secondo le peculiari esigenze proprie delle diverse aree del territorio regionale.

Il previsto rafforzamento dei **Patti locali di sicurezza urbana**, che consentirebbe di sviluppare, anche nell'ambito dei progetti per la sicurezza, importanti funzioni complementari rispetto alle attività di presidio e pattugliamento del territorio da parte delle Polizie Locali, dovrebbe prevedere, pur nel rispetto delle competenze stabilite dalla l.r. 4/2003, l'assegnazione alle Province di un ruolo attivo di coordinamento, per la costituzione di reti stabili, a livello territoriale, fra istituzioni, organi decentrati dello stato e associazioni. In questo contesto, la diffusione dei patti locali e l'efficiente dimensionamento degli stessi dovrebbero essere supportati destinando a ciò risorse specifiche.

Il rilievo che la bozza del DPEFR assegna alle attività di **formazione** degli operatori di Polizia locale appare estremamente opportuno. La necessità di garantire la coerenza dei percorsi formativi a livello regionale non deve tuttavia relegare in secondo piano l'importanza della formazione tecnica e specialistica, secondo le esigenze concrete di ciascuna Polizia Locale, anche in riferimento alle molteplici funzioni delegate alle amministrazioni locali e assegnate alle stesse Polizie Locali.

Sarebbe inoltre auspicabile delineare indirizzi per investimenti, almeno inizialmente destinati allo studio di fattibilità, per l'istituzione di centri per l'identificazione e l'effettuazione dei rilievi fotodattiloscopici delle persone fermate, in collaborazione e sinergia con le Forze di Polizia dello Stato. Tali strutture potrebbero essere dislocate su scala provinciale (intesa come bacino territoriale d'utenza, non necessariamente come Ente) e porsi come punto di riferimento per tutte quelle Polizie Locali che, per mancanza di risorse, non sono in grado di organizzare un proprio apposito ufficio.

“CACCIA E PESCA”

In tutte le grandi Aree d'intervento nel cui ambito la Regione prevede di agire prioritariamente per il prossimo triennio, non sono mai richiamate né la caccia né la pesca, nemmeno in quelle aree nelle quali potrebbero trovare una sede appropriata (Area 3 – Sistema agroalimentare e forestale nonché l'Area 6 – Tutela dell'ambiente).

Ciò sorprende, ove si pensi che in Lombardia i cacciatori sono tutt'oggi circa 95.000 (la sola tassa regionale versata annualmente corrisponde a circa € 6.130.000,00 di introiti regionali); i pescatori sono quantificabili in *alcune centinaia di migliaia*; i rispettivi indotti sono valutabili in *parecchi milioni di Euro* (spese per attrezzature, abbigliamento, esche e munizioni, cani, ecc.); la mobilità sul territorio regionale di cacciatori e pescatori comporta *benefiche ricadute per una serie di attività commerciali* (ristorazione, distribuzione di carburanti, ospitalità alberghiera, acquisto di prodotti tipici), così come non è da sottovalutare il contributo di caccia e pesca alla salvaguardia della biodiversità (che Regione include esplicitamente tra gli obiettivi da conseguire nella parte introduttiva, pag. 8), delle culture e identità locali (Area 2, par. 2.3, pag. 18) e del sistema agro-alimentare legato alla ruralità e ai prodotti tipici (par. 3.7, pag. 29).

Si chiede perciò che le attività di caccia e pesca trovino debito spazio all'interno del DPEFR 2009-2011 e nel contempo si manifesta la necessità che almeno le risorse versate dai cacciatori e pescatori vengano riassegnate alle Province per la gestione delle materie delegate.



SOCIETA' DELL'INFORMAZIONE

Per l'indispensabile sviluppo d'infrastrutture per la banda larga sul territorio regionale, si ritiene fondamentale che si tenga conto della necessità di salvaguardare gli investimenti già effettuati e di garantire l'interoperabilità delle reti attraverso le seguenti linee:

- potenziare con dorsali in fibra ottica le infrastrutture di telecomunicazione in banda larga;
- attivare progetti di integrazione delle diverse reti di telecomunicazione esistenti o in via di sviluppo.

Entrambe le direttrici di intervento potrebbero ulteriormente valorizzare sviluppi attivati con precedenti linee di finanziamento, sfruttando know-how già maturato in sinergia con strutture già attive sul territorio locale.

Ne consegue la richiesta di costituire un Tavolo di concertazione permanente, che consenta alle Province di partecipare attivamente alle scelte regionali in materia, a partire dall'infrastrutturazione delle centrali telefoniche.

CONSIDERAZIONI FINALI

La valutazione finale di UPL non può prescindere dall'accoglimento delle richieste presentate in premessa, in particolare dalla formale adozione del provvedimento di copertura dell'IVA e dal riscontro sulle problematiche del trasporto pubblico locale, che assumono importanza fondamentale per le Province.

Milano, 23 giugno 2008