

## **Contributo ed osservazioni di UPL al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2007-2009 della Regione Lombardia**

La Regione nel presentare alle Autonomie Locali il DPEFR 2007-2009 ha posto in risalto la transizione politico-istituzionale in corso per cui deve fare i conti con uno scenario ancora indefinito sia per l'assetto istituzionale sia per l'incertezza finanziaria mentre il Documento proposto occupa un periodo cruciale, dato che riguarda il triennio centrale della legislatura in corso, "periodo cruciale per impostare ed attuare le politiche più innovative e ambiziose".

Proprio partendo da tale presentazione l'Unione Province Lombarde non può 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 che parte dalla riforma dell'ordinamento delle autonomie locali del 1990 e si evolve in un processo di crescita istituzionale che è diventata evidente soprattutto con l'attuazione della legge 59/97, attraverso il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato (D.lgs. 112/98 e gli altri decreti delegati) e dalle Regioni (legge regionale 1/2000 e specifici provvedimenti di trasferimento di competenze).

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

Tale ruolo 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.

Nella Costituzione vigente le funzioni amministrative, in base al principio di sussidiarietà, sono generalmente attribuite agli Enti Locali, in primo luogo ai Comuni. Le funzioni amministrative, che non possono esercitare a livello puntuale dal singolo Comune, devono essere esercitate a livello di area vasta soprattutto dalle Province. Lo Stato e le Regioni esercitano, in primo luogo, funzioni legislative e dovrebbero perciò concentrarsi sui compiti di legislazione ed attribuire le funzioni amministrative a Comuni, Province e Città Metropolitane.

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 delle funzioni fondamentali e delle 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.

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, così come, con la revisione del TUEL, 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 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.

Ed è in questo senso che le Province Lombarde apprezzano la proposta regionale di una "governance interistituzionale e partenariato lombardo" quale parte integrante dei processi di programmazione regionale utilizzando le sedi di confronto trasversali esistenti identificate in:

- Conferenza delle Autonomie, sede istituzionale della partecipazione delle Autonomie locali e funzionali;
- Intesa interistituzionale, strumento di collaborazione istituzionale con il sistema delle Autonomie locali (Comuni-Province-Comunità Montane);
- Patto per lo sviluppo, sede di confronto con le rappresentanze associative, sindacali e datoriali

In particolare, coerentemente con quanto espresso nel Documento approvato dall'Assemblea Generale dell'UPL del 7 novembre 2005, le Province Lombarde confermano in armonia con quanto previsto dall'accordo sui principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica del sistema Lombardia in attuazione dell'Intesa interistituzionale fra la Regione, le Province, i Comuni e le Comunità Montane della Lombardia" sottoscritta il 25/7/03: l'esigenza di un maggior coinvolgimento del sistema delle Autonomie locali nell'Amministrazione dei servizi e nella formulazione legislativa delle norme d'interesse degli Enti Locali ed auspicano la ridefinizione e riorganizzazione dell'attuale Conferenza regionale delle Autonomie trasformandola di fatto in un vero e proprio Consiglio delle Autonomie Locali, così come richiesto congiuntamente da ANCI, UPL e UNCEM nel documento presentato il 4 agosto 2005.

In questo senso l'UPL ricorda, quanto più volte richiesto alla Regione, di ascoltare le istanze delle Province Lombarde unitamente a quelle dei Comuni e delle Comunità Montane, nella fase di elaborazione del nuovo Statuto regionale – non più rinviabile – secondo le forme di consultazione che la Regione riterrà più idonee nelle parti chiamate ad incidere sul ruolo, competenze e risorse degli Enti Locali.

D'altra parte sempre nel testo del richiamato documento del 7 novembre 2005 l'UPL ha esplicitamente chiesto alla Regione di favorire un coordinamento fra gli Enti Locali lombardi che, consolidando la collaborazione già in essere, si traduca in un patto istituzionale forte, che veda Province e Comuni agire di conseguenza, con ben definiti e precisi ruoli, evitando inutili contrapposizioni sulle competenze di ciascun Ente, ma antepoendo sia azioni di sostegno nei confronti dei Comuni – che le Province possono e debbono svolgere – sia un riconoscimento da parte degli stessi delle necessità di coordinamento sovracomunale, che le Province sono in grado di esercitare in senso collaborativo, anche per quanto riguarda la pianificazione di area vasta. Per cui UPL conviene sulla proposta regionale di presentare la Lombardia quale "sistema istituzionale di autonomie" per un rinnovato modello di governance.

UPL concorda appieno con la volontà regionale di rimettere al centro dell'attenzione politica il "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.

Se la Regione sarà fortemente impegnata su questo tema, l'UPL in coerenza con quanto più volte espresso e ribadito nei propri documenti e in quelli dell'UPI, affiancherà sicuramente l'azione regionale coordinandosi anche con le proposte dei Comuni nella convinzione che l'attuazione del federalismo fiscale sia fondato sui principi di lealtà istituzionale e di solidarietà in armonia ad una concreta attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

L'UPL ritiene dunque indifferibile l'individuazione di tempi e procedure certe per una effettiva e concreta attuazione dell'art. 119 della Costituzione, 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; 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.

In questo senso anche 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 UPL non può che ribadire espressamente quanto già affermato nel documento approvato dall'Assemblea Generale UPL del 22 novembre 2004 e del 7 novembre 2005 sul fatto 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, per cui chiede, fintantoché non diventi operativo un federalismo fiscale condiviso e tutelato normativamente, il 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.

Per quanto riguarda il patto di stabilità l'UPL sottolinea che la situazione sviluppatasi negli ultimi anni ha contribuito a determinare, in questi anni, incertezze e incapacità di programmazione degli interventi sul territorio, ciò anche a causa della impossibilità di realizzare politiche di sviluppo a medio-lungo termine a fronte delle diverse leggi finanziarie che, anno dopo anno, hanno modificato le regole del patto di stabilità interno.

Si ribadisce la necessità di condividere le scelte che determineranno la qualità della vita e le condizioni economiche della collettività che tutti i livelli di governo amministrano. Per fare questo occorre rifondare i meccanismi sottesi al patto di stabilità interno (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.

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

Attraverso la modulazione dei saldi finanziari si dovrà poi 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.

A corollario di quanto esposto sul patto di stabilità l'UPL ha espressamente richiesto:

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;
- recuperare gli ecoincentivi 2004, come previsto dalla normativa che li istituiva.

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;
- superare l'attuale sistema di Tesoreria Unica.

UPL è inoltre preoccupata 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 sulle due grandi priorità (competitività e welfare della responsabilità), nonché sulle due condizioni dello sviluppo (sicurezza e sostenibilità) 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 necessita soffermarsi sul Piano socio sanitario regionale 2006-2008, sul progetto di legge regionale n. 150 e sulle modifiche alla l.r. 12/2005 "Legge per il governo del territorio", recentemente elaborati o in corso di presentazione, evidenziando quanto segue:

### **Piano socio sanitario regionale 2006-2008**

UPL, nel prendere atto di quanto già in parte accolto nel testo presentato in Commissione, chiede, come già ribadito nell'audizione consiliare del 15 giugno scorso, il riconoscimento della partecipazione delle Province, anche con risorse proprie, se richiesta, alla definizione e all'attuazione dei piani di zona, con particolare riguardo alle attività di sistema, di monitoraggio e valutazione degli interventi e alle attività dei servizi sociali concordati con i Comuni stessi; chiede inoltre di integrare, come di fatto già avviene in alcune aree territoriali, gli Organismi di rappresentanza degli Enti Locali con un Rappresentante della Provincia che partecipi al Consiglio di rappresentanza di ogni ASL ed agli esecutivi/assemblee distrettuali.

### **PdL 150 "Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia"**

UPL ribadisce gli emendamenti – già presentati nell'audizione presso la Commissione consiliare competente il 22 giugno scorso – finalizzati ad evidenziare il ruolo di coordinamento a livello sovra-locale delle province nonché al proposito di stabilire forme di più stretto raccordo tra gli strumenti di programmazione regionale e provinciale in materia di sviluppo economico, come del resto già previsto nelle diverse bozze del PdL presentate dall'Assessore competente e condivise con le Province lombarde, ma non nella versione finale approvata dalla Giunta regionale.

### **PdL "Aria"**

UPL, nell'esprimere una valutazione complessivamente positiva sul progetto di legge regionale "Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente", sottolinea l'importanza del coinvolgimento degli Enti locali nella definizione delle aree critiche in Regione Lombardia; ritiene altresì necessario, considerata la specifica condizione dei territori di pianura su cui gravano pesantemente gli effetti dell'inquinamento atmosferico, fissare limiti di emissione più restrittivi rispetto a quelli attualmente in vigore in regione e quindi più efficaci nel conseguimento degli obiettivi di miglioramento della qualità dell'aria.

In riferimento al possibile trasferimento di competenze alle Province, UPL chiede particolare attenzione al trasferimento di opportune risorse finanziarie che permettano lo svolgimento efficiente delle funzioni previste.

Proprio in relazione a tale PdL, infine, UPL ritiene che occorra approfondire le tematiche legate alla localizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica, approfondendo le questioni legate alla qualità dell'aria, con la disponibilità alla revisione del Piano Energetico Regionale.

Il Piano Energetico Regionale, che può rappresentare un utile strumento di pianificazione, nella sua attuale versione non tiene conto infatti della situazione della qualità dell'aria e dei nuovi scenari energetici nazionali e internazionali.

### **PdL 113 “Il mercato del lavoro in regione lombardia”**

L'UPL ha presentato in data 24 maggio, in occasione della audizione riservata alle Province da parte della Commissione consiliare competente, una serie di emendamenti al Pdl. Le Province, pur riconoscendo la validità di alcune correzioni che sono state apportate al testo originariamente approvato dalla Giunta regionale e che sanano le incongruenze più vistose, hanno ribadito la necessità che la legge rispetti il ruolo e le funzioni sino ad oggi positivamente esercitate dalle Province sia in forza di funzioni attribuite dalla normativa nazionale, sia per delega della stessa regione. Occorre che la nuova legge riconosca alle Province il ruolo e le funzioni di effettiva programmazione territoriale degli interventi di politica del lavoro. In particolare le Province – ferma restando la titolarità da parte della Regione nell'accreditamento delle strutture – rivendicano la titolarità nella costruzione delle reti pubblico/privato sul proprio territorio da attuarsi tramite procedure ad evidenza pubblica, al fine da assicurare il massimo raccordo fra le funzioni amministrative di cui sono titolari in via esclusiva e gli interventi di politica programmati in coerenza con gli indirizzi dettati dalla Regione.

### **Modifiche alla l.r. 12/2005 “Legge per il governo del territorio”**

UPL auspica che, coerentemente con quanto dichiarato dall'Assessore regionale al territorio, le modifiche alla legge regionale 12/2005 tengano nella dovuta considerazione quanto espresso nel Documento UPL del 20 gennaio scorso, in relazione, fra l'altro, all'attribuzione al PTCP del livello sovracomunale, quale specifico ambito pianificatorio provinciale, alla pianificazione d'area provinciale e a tutti gli altri punti in esso indicati.

Milano, 6 luglio 2006