

Unione Province d'Italia



UPI

*LE PROPOSTE DELLE PROVINCE PER*

*IL DOCUMENTO*

*DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA 2007-2010*

15 giugno 2006

## **1. PREMESSA**

L'avvio della nuova legislatura determina l'inizio di una fase che si auspica possa essere caratterizzata da **un rilancio della concertazione** con il sistema delle Regioni ed autonomie locali quale strumento privilegiato per la definizione delle politiche di sviluppo del Paese.

L'assetto costituzionale definito nel 2001 non ha infatti finora inciso in maniera significativa sulle modalità di interlocuzione del Governo con il sistema autonomistico, determinando di fatto una prolungata situazione di conflittualità tra le componenti costitutive della Repubblica, soprattutto in ordine alle scelte di politica economica.

L'UPI ritiene improcrastinabile una nuova fase, che innovi in maniera chiara le procedure, anche legislative, che determinano la costruzione ed approvazione del Dpef e della legge annuale di bilancio, **ciò affinché sia consentito a tutto il sistema delle Regioni e degli enti locali un impegno diretto e responsabile nelle decisioni cruciali per il sistema Paese.**

La predisposizione del Documento di programmazione economico finanziaria 2007-2010 dovrà dunque essere caratterizzata dalla più **ampia partecipazione delle autonomie territoriali**, al fine di operare scelte condivise e sostenibili e sulle quali concentrare le risorse e l'impegno di ciascuno, in un'ottica di cooperazione istituzionale che appare ora imprescindibile.

## **2. POLITICHE DI SVILUPPO E RILANCIO DELL'ECONOMIA**

La situazione economica del Paese, monitorata da vicino dalle istituzioni comunitarie a fronte della necessità del rientro del rapporto deficit/pil entro tempi ravvicinati, dovrà dunque essere diretta verso processi virtuosi di rilancio che solo attraverso il coinvolgimento delle parti sociali ed economiche del Paese si potranno attivare.

E' necessario adoperarsi congiuntamente affinché **vengano individuati le priorità e gli obiettivi di crescita economica ed occupazionale, secondo linee direttrici e strategie che sappiano coniugare il rigore finanziario con la necessità di accrescere la competitività del sistema produttivo dei nostri territori.** Questo è quanto, per anni, tutto il sistema autonomistico ha fortemente e reiteratamente richiesto, di poter essere soggetto attivo nelle scelte e risoluzioni di carattere economico, in considerazione del fatto che tutti i principali volani dello sviluppo passano attraverso la qualità dei territori: le Province rappresentano un cardine fondamentale per il rilancio della competitività, **per il supporto alle attività produttive, come pure per il rilancio occupazionale.**

### **3. RIORDINO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Le Province sottolineano la necessità di **semplificare il sistema istituzionale** del Paese, attraverso un riordino teso a snellire la burocrazia e a dare risposte efficienti e moderne al sistema delle imprese e ai cittadini.

Se da un lato, infatti, si è inteso dare avvio al processo di federalismo in un'ottica di sussidiarietà e di superamento del centralismo, dall'altro si è assistito alla contemporanea creazione di agenzie, strutture ed enti che nella realtà dei fatti hanno consentito al centro di esercitare il potere sui territori, bypassando i livelli locali. Ciò è avvenuto sia a livello nazionale che a livello regionale, spesso con duplicazione di interventi e sovrapposizione di gestione delle funzioni amministrative di competenza degli enti locali.

L'UPI ritiene indispensabile avviare una **azione incisiva e mirata, capace di eliminare le sovrastrutture inutili e di creare nuovi e più virtuosi meccanismi di gestione**, in settori strategici che, proprio perché legati a temi di interesse generale, hanno bisogno di un pieno coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali. In questo senso la Provincia, quale ente istituzionale di area vasta, può rappresentare l'interlocutore privilegiato per lo svolgimento di numerosi compiti ora affidati a una molteplicità di soggetti diversi.

### **4. FEDERALISMO FISCALE**

Ad oltre 5 anni dalla riforma costituzionale che ha sancito l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per regioni ed enti locali, nulla è stato concretamente realizzato: i lavori dell'Alta Commissione per il Federalismo Fiscale, nata per fornire indirizzi al Parlamento circa l'attuazione dell'art. 119 Cost, hanno scontato fin dall'inizio il mancato recepimento della posizione unitaria di Regioni ed autonomie locali, e non hanno consentito, finora, l'avvio di un dibattito serio sulle prospettive di un concreto federalismo fiscale.

Allo stesso modo **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 e fattivi margini di autonomia, tali da**

**poterli configurare come strumenti di una effettiva 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.

Tutta la riforma costituzionale si è andata così dispiegando senza poter contare su l'elemento essenziale della riforma stessa, ossia l'autonomia finanziaria mentre, al contrario, le scelte di risanamento della finanza pubblica rendevano necessario questo quadro certo di allocazione delle risorse.

L'UPI ritiene dunque **indifferibile l'individuazione di tempi e procedure certe per una effettiva e concreta attuazione dell'art. 119 Cost**, 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 ed orizzontale**, in grado di tenere conto sia della capacità fiscale che dei fabbisogni di spesa dei singoli enti.

## **5. PATTO DI STABILITA'**

Tale situazione 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 delle 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 alla 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 una 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 dlgs. 152/06 (Nuovo Codice dell'Ambiente): l'eliminazione dell'**addizionale provinciale al tributo ambientale**, che determina una diminuzione delle entrate proprie provinciali pari a circa 180 milioni di euro, non è stata accompagnata da alcuna adeguata compensazione. Analogamente, le partite finanziarie aperte con il Ministero dell'Interno, correlate principalmente con il recupero previsto dall'art. 31, co. 12 della l.n. 289/02, dovranno essere riviste in un'ottica di sostenibilità del piano di rientro e della sua durata.

Infine, occorre ripensare integralmente le politiche di investimento sulle **risorse umane**: un efficiente utilizzo del personale costituisce elemento indispensabile per la ripresa di efficaci politiche di sviluppo, ma per questo obiettivo è necessario **garantire una maggiore flessibilità e autonomia nella gestione delle risorse umane**, superando il blocco indiscriminato delle assunzioni negli enti locali, pur nell'ambito di obiettivi generali di risparmio condivisi e coerenti.

## **6. POLITICHE DI SETTORE**

**Infrastrutture.** Prioritaria attenzione merita il sistema infrastrutturale del Paese. L'esigenza di ammodernare e rafforzare le principali reti di comunicazione nazionali non deve distogliere completamente l'attenzione dalla necessità di consolidare i sistemi locali, quali gangli necessari per una realizzazione efficace delle grandi opere nazionali.

Occorre dunque individuare congiuntamente un punto di equilibrio tra le esigenze di realizzare interventi significativi e di notevole impatto per l'intero sistema produttivo del Paese, e l'urgenza di completare tali interventi con il necessario raccordo con il livello locale, attraverso meccanismi concertativi che portino alla realizzazione di un quadro coerente di obiettivi e delle correlate risorse necessarie a realizzarli. Le Province sollecitano, in questo senso, una particolare attenzione sia al sistema viario che a quello portuale, al fine di incrementare, in sicurezza e in maniera appropriata rispetto alle crescenti necessità, l'offerta di mobilità per persone e merci, potenziando in tal modo l'attrattività dei territori.

**Istruzione – formazione – Lavoro.** L'avvio della legislatura consente di porre le basi per individuare un nuovo approccio al sistema dell'istruzione e della formazione professionale, quali necessari passaggi verso l'ingresso nel mondo del lavoro. Le Province, protagoniste del sistema di incontro tra domanda e offerta, ritengono infatti necessaria l'integrazione dei sistemi di formazione professionale all'interno delle politiche di promozione dell'occupazione.

E' infatti imprescindibile il percorso di rafforzamento di un sistema unico che veda l'istruzione secondaria e la formazione professionale direttamente interconnesse, supportato però da moderni ed adeguati mezzi e strumenti – a partire dagli stessi edifici scolastici – che rendano effettivamente competitivo il sistema italiano all'interno del contesto europeo.

La stretta connessione del sistema istruzione-formazione-lavoro deve essere dunque sostenuta mediante canali di finanziamento specifici, come ad esempio i fondi comunitari, nonché attraverso un sistema di potenziamento degli ammortizzatori sociali gestiti a livello territoriale.

**Ambiente e territorio.** Il ruolo rilevante e sempre crescente che le Province hanno nella salvaguardia e tutela dell'ambiente, impone una spinta dinamica ed uno sforzo congiunto di tutti i livelli istituzionali nella direzione del raggiungimento di un livello di sostenibilità più elevato dei diversi processi produttivi. In questo senso si richiede un impegno forte verso lo sviluppo delle energie rinnovabili come pure una particolare attenzione nei confronti delle politiche di risanamento dei territori in materia di dissesto idrogeologico.

La trasversalità della materia ambientale e le diverse competenze ripartite per livello di governo devono trovare una unicità di intenti che possa tradursi in cooperazione e concertazione, anche a livello di legislazione nazionale e regionale, affinché si garantiscano elevati standard di sicurezza e qualità ambientale.

## **7. LA MANOVRA ECONOMICA PER IL 2006**

La ricognizione sulla situazione dei conti pubblici recentemente effettuata, reca con sé la necessità di operare una manovra di correzione del tendenziale di spesa. Questa esigenza, responsabilmente condivisa dal sistema degli enti locali, dovrà dunque favorire, da un lato, il ripristino delle necessarie condizioni per la ripresa dello sviluppo ma, dall'altro, dovrà essere capace di sostenere le autonomie nelle loro politiche di espansione.

L'UPI ritiene che questa manovra possa ben rappresentare l'occasione per correggere in parte quanto, nella legge di bilancio 2006, comprime l'autonomia finanziaria e gestionale delle Province senza recare beneficio alcuno all'obiettivo finanziario previsto: si pensi alla riduzione dell'1% delle spese di personale oppure alla rimodulazione dei trasferimenti erariali connessa alla spesa sostenuta per l'acquisto di immobili.

Specifica attenzione va rivolta poi alle norme che assegnano alla **Corte dei Conti** un ruolo di controllo, quasi ispettivo, che lascia in secondo piano il ruolo collaborativo e ausiliario che la legge nazionale le assegna: quanto recato dal comma 173, relativamente agli atti di spesa per studi, consulenze, relazioni pubbliche e spese di rappresentanza, appare in forte contraddizione con l'autonomia organizzativa e gestionale degli enti.

Questo tipo di interventi, che non rientrano negli obiettivi del patto di stabilità interno, si configurano così come misure inutilmente coercitive rispetto all'autonoma gestione delle risorse finanziarie ed umane e alle politiche di investimento degli enti, i quali già sostengono, con sforzo non indifferente, una riduzione della spesa corrente pari al 7% di media rispetto al 2004, percentuale il cui ulteriore inasprimento rappresenterebbe un onere insostenibile per la maggior parte delle Province.

In questo frangente l'UPI chiede dunque una particolare attenzione a che tutti gli interventi specifici, che non producono benefici in termini di macro-obiettivi finanziari, vengano eliminati per consentire alle Province di poter modulare le proprie politiche di sviluppo in maniera autonoma, senza che questo comporti effetti negativi sui conti pubblici.