



**Assemblea Generale delle Province italiane
13 – 14- 15 Ottobre 2008**

Le Province La strada per il futuro attraverso il cuore del Paese

**relazione del Presidente dell'Upi
Fabio Melilli**

Torino, 13 ottobre 2008

Saluti

Care Colleghe, cari Colleghi,

vi ringrazio per essere intervenuti così numerosi e ringrazio i nostri ospiti, il Ministro Fitto, la Presidente Bresso, il Sindaco Chiamparino, per essere qui oggi a dare il loro prezioso contributo ai lavori della nostra Assemblea. Consentitemi un particolare ringraziamento al Presidente Antonio Saitta ed ai suoi collaboratori per l'impegno profuso in queste settimane e per l'ospitalità davvero speciale. Un saluto alle province piemontesi ed al loro presidente regionale.

Un'Assemblea particolare, perché cade nel centenario dell'Unione delle Province d'Italia, un evento che quest'anno abbiamo voluto festeggiare con due momenti davvero straordinari: la celebrazione nell'Aula del Senato della Repubblica e l'incontro con il Presidente della Repubblica, On. Giorgio Napolitano.

Sono state davvero due giornate eccezionali, non solo per la solennità dei luoghi e delle personalità che vi hanno preso parte, ma per la densità e la pienezza dei temi che sono stati trattati.

La risposta a chi denigra le Province

D'altronde, il continuo dibattito sul ruolo delle Province, che pare destinato a non sopirsi mai, ci impone di mantenere sempre viva la nostra attenzione e di discutere ai più alti livelli possibili delle grandi riforme in atto.

Ma soprattutto ci spinge a proseguire con determinazione sulla strada del buon governo e della buona amministrazione, perché non c'è modo migliore per rispondere a chi si adagia sul vento della polemica, che opporre la concretezza del nostro agire.

Partiremo da una valutazione generale del sistema: negli ultimi anni, secondo i dati raccolti nella Relazione Unificata sull'economia e sulla finanza pubblica del 2008, la spesa è cresciuta del 7% a livello centrale, del 5% a livello regionale e solo del 3,4% per Comuni e Province, perfettamente in linea con la crescita dell'inflazione.

Ancora: la Corte dei Conti, la Ragioneria dello Stato, l'Istat, nelle loro analisi dei bilanci degli enti locali, ogni anno confermano la

virtuosità dei nostri enti, la buona gestione dei nostri bilanci, il nostro contributo al miglioramento della spesa pubblica.

Nei nostri bilanci trovano spazio servizi fondamentali per la vita dei cittadini, spese spesso incompressibili: tanto per citare alcuni dati, lo scorso anno le Province hanno dedicato alla viabilità, ai trasporti, alla tutela del territorio ed alla protezione dell'ambiente il **42,2%** dei loro bilanci, più di **4 miliardi di euro**.

Per la formazione e l'istruzione dei nostri giovani e per assicurare scuole sicure e accoglienti abbiamo investito oltre **2 miliardi di euro**.

Ci siamo, per la nostra parte, impegnati a contribuire al rilancio del Paese, riservando quasi **2 miliardi di euro** allo sviluppo dei territori, con aiuti alle industrie e alle piccole e medie imprese, sostegni all'imprenditoria giovanile e femminile, promozione della ricerca e della diffusione delle energie alternative e delle fonti rinnovabili.

Quasi 500 milioni di euro sono stati impegnati per la promozione della cultura, del turismo e dello sport e per i servizi sociali.

2 miliardi sono il costo per il personale, che immagino nessuno voglia considerare sopprimibile, mentre per le indennità degli amministratori si spendono 119 milioni di euro; lo 0,84% dei nostri bilanci.

In tutto, con i trasferimenti ai comuni e i costi per gli acquisti e per gli investimenti nelle attrezzature, arriviamo a 13 miliardi di euro.

Allora, come si fa a dire che, cancellando le Province, si avrebbero risparmi di 13 miliardi di euro? 13 miliardi, cioè l'ammontare totale delle spese delle Province: quei denari che, come ricordavo prima, usiamo per assicurare ai nostri territori strade, scuole, migliore occupazione, salvaguardia dell'ambiente.

Eppure lo affermano anche autorevoli istituti di ricerca. E' un'ulteriore dimostrazione di quanto purtroppo oggi prevalga lo scoop, la frase ad effetto, rispetto all'analisi seria, alla riflessione, alla paziente ricerca delle soluzioni possibili.

Una parte degli attacchi alle Province hanno obiettivi ben chiari: destrutturazione della Pubblica Amministrazione, privatizzazione dei servizi pubblici, affievolimento del livello di controllo democratico,

gestione dei grandi servizi di rete, dai trasporti alle risorse idriche, dai rifiuti alla viabilità, alle infrastrutture materiali e immateriali

E' così che si affastellano improvvisate analisi su ipotetici risparmi di spesa; è così che, in un tempo dove è sempre più difficile mantenere alto il livello di gradimento dei cittadini nei confronti delle istituzioni, si individua l'agnello sacrificale da immolare sull'altare della semplificazione o ancor più dell'antipolitica.

Come si può immaginare, infatti, che le funzioni oggi in capo alle Province possano essere spostate "un po' alle Regioni, e un po' ai Comuni"?

Le funzioni sono allocate lì dove possono essere meglio esercitate: c'è una dimensione ottimale cui sono legate, ed è per questo che sono, o meglio, dovrebbero essere, diverse per le Regioni, per le Province e per i Comuni.

C'è poi chi si attarda a immaginare riforme che porterebbero alla regionalizzazione delle Province, addirittura prevedendo il superamento della rappresentanza consiliare, e riducendo il governo della Provincia al solo Presidente.

E ancora chi ci spiega, in nome dell'efficienza, che le agenzie o i consigli di amministrazione sono più funzionali all'assolvimento di compiti istituzionali quasi che il voto popolare sia un intralcio alla modernità.

Le Province sono sempre state in bilico tra abolizione e rilancio. E non è un caso se alla fine abbia prevalso la scelta del rilancio. Anche questa volta siamo convinti che sarà il buon senso a guidare il legislatore in una stagione di straordinaria rilevanza politica e istituzionale.

Noi continuiamo a badare alla sostanza e facciamo semplicemente notare come, mentre imperversa la campagna abolizionista, le grandi riforme in atto, a partire dal federalismo fiscale per giungere al dibattito sulle funzioni fondamentali degli enti locali, confermino pienamente il nostro ruolo, e consolidino l'impronta della nostra Costituzione che definisce in modo inequivocabile i livelli di governo del nostro Paese e la loro pari dignità.

Le Province in Europa: La comparazione per sottolineare la controtendenza

Basta guardare peraltro al panorama europeo, dove invece le riforme istituzionali hanno portato ad un netto consolidamento del livello di governo intermedio.

L'Europa a 27, per vincere le sfide di coesione e sviluppo, si sta caratterizzando infatti sempre di più come l'Europa dei territori, in cui i poteri locali rappresentano il trait d'union tra le strategie complessive di sviluppo dell'Unione Europea e i bisogni dei suoi cittadini.

Per questo il livello di governo intermedio è presente in tutti gli Stati dell'Unione, sia nei Paesi come Francia, Germania e Inghilterra, dove vanta antiche tradizioni e non è mai stato messo in discussione, sia in Stati dove, dopo essere stato contestato, è uscito integro e più forte di prima.

Penso alla Spagna, Paese caratterizzato da un forte regionalismo, dove alcune Comunità autonome (Regioni) in nome della semplificazione e del riordino istituzionale, avevano portato avanti una campagna per la soppressione della Provincia, poi rientrata completamente, o alla Polonia, che era arrivata addirittura alla soppressione delle Province, per poi inevitabilmente ripristinarle 50 anni più tardi.

Seppure con diversi sistemi elettorali, le Province in Europa presentano caratteristiche di uniformità rispetto alle funzioni esercitate che attengono principalmente ai settori del Welfare, Istruzione, Sviluppo Economico, Ambiente, Viabilità, Urbanistica e Cultura.

La stessa programmazione comunitaria 2007-2013 sottolinea ripetutamente il ruolo forte e strategico delle Regioni e degli Enti locali, quali attori del processo di crescita, in grado di assicurare la coerenza tra le indicazioni politiche generali e la loro applicazione ai differenti scenari di riferimento.

Di questo parleremo nella sessione interamente dedicata al tema nella giornata di martedì, nella quale presenteremo anche uno studio sulla Provincia nei sistemi territoriali europei, da cui emerge che la tendenza è quella ad una maggiore acquisizione di competenze e funzioni da parte degli enti locali. Ne parleremo con i nostri partner, le associazioni delle collettività territoriali europee, con le quali l'Upi, ha dato vita alla Confederazione Europea dei Poteri Locali Intermedi (CEPLI), che

raggruppa le associazioni nazionali di rappresentanza di poteri locali di 11 Paesi europei.

La semplificazione del Paese e il riordino dei livelli di Governo

In questi mesi abbiamo riflettuto sulla posizione da assumere, sull'occasione che è data, non alle Province, ma all'intero sistema pubblico italiano di rigenerarsi, di snellire i suoi apparati, di rendere il nostro Paese moderno ed efficiente. Abbiamo l'occasione per definire finalmente il mestiere di ciascuno di noi, di rendere esclusive le funzioni amministrative, costruendo un sistema pubblico regionale e locale non più ridondante e obsoleto ma snello e definito. Un sistema che torni a legare poteri e responsabilità, che sappia rendere di facile lettura ai cittadini ed alle imprese qual è il legame che unisce le imposte versate e i servizi resi.

Per questo riteniamo indispensabile portare finalmente a conclusione il processo di riordino istituzionale del Paese, attraverso la nuova Carta o Codice delle Autonomie locali.

Nel DPEF approvato a luglio, il Governo si era impegnato ad approvare entro la fine dell'anno sia la riforma delle istituzioni che la riforma del sistema fiscale.

Così come abbiamo fatto per il federalismo fiscale, siamo pronti a dare il nostro contributo anche alla scrittura dei provvedimenti che saranno adottati per la riforma istituzionale.

Occorre finalmente dare attuazione ai principi di autonomia e sussidiarietà della Costituzione per valorizzare il ruolo delle istituzioni più vicine ai cittadini, con una chiara definizione dei ruoli di ciascun livello di governo perché la semplificazione della pubblica amministrazione sia un fatto verificabile e non mero desiderio mai realizzato.

Occorre colpire le reali inefficienze, superare enti e strutture ridondanti a livello nazionale e a livello regionale, per riorganizzare in modo organico tutte le funzioni intorno alle istituzioni che compongono la Repubblica.

Lo Stato e le Regioni hanno la principale responsabilità in quest'opera di semplificazione istituzionale perché è nelle loro competenze legislative procedere al trasferimento delle funzioni verso le istituzioni più vicine ai cittadini e alle imprese.

Occorre eliminare sovrapposizioni e ricomporre gli ambiti ottimali per lo svolgimento delle diverse funzioni amministrative intorno ai Comuni e alle Province, a cui deve essere ricondotta la gran parte delle funzioni di amministrazione e di gestione in base al principio di sussidiarietà.

Le funzioni fondamentali e l'adeguamento del TUEL

Il passaggio essenziale per l'avvio di questa opera di profondo riordino delle istituzioni resta l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Per questo motivo, nelle nostre valutazioni sulla delega in materia di federalismo fiscale, abbiamo sempre ribadito che il sistema di finanziamento deve marciare di pari passo con la precisa individuazione delle funzioni di ogni livello di governo.

Auspichiamo pertanto che il Governo avvii un confronto immediato sulle disposizioni relative alla Carta delle autonomie locali per consentire di discutere del complesso dei provvedimenti attuativi del titolo V della Costituzione, in modo da offrire al Paese un disegno coerente di adeguamento e riordino degli assetti istituzionali.

In particolare, chiediamo che sia ridefinito in modo organico il ruolo delle Province, affinché intorno ad esse si concentrino tutte le funzioni di governo di area vasta e di governo del territorio che non possono essere svolti adeguatamente a livello comunale.

Abbiamo avuto ulteriore conferma del fatto che questa indicazione sia condivisa dalle Province, grazie ad uno studio che abbiamo svolto nelle scorse settimane, attraverso cui abbiamo voluto verificare quali delle funzioni si ritengano fondamentali.

Ebbene, è emerso che le Province italiane sono oggi consapevoli della necessità di concentrare i loro sforzi sulle funzioni di area vasta nel governo delle reti e delle politiche territoriali, facendo in modo che le funzioni di prossimità (i servizi alle persone) siano svolte direttamente dai Comuni.

In questa precisazione del ruolo delle Province occorre prevedere un raccordo sempre più stretto tra le Province e i Comuni e fare in modo che in ogni territorio, attraverso un processo di collaborazione istituzionale che tenga conto dell'articolazione e della dimensione dei

comuni, si possa trovare un equilibrio nella gestione delle principali funzioni che devono essere gestite a livello locale.

Con l'individuazione delle funzioni fondamentali è possibile avviare la revisione del Testo unico sugli enti locali, per adeguarlo ai principi di autonomia previsti nella Costituzione e valorizzare l'autonomia normativa e organizzativa degli enti, superando la disciplina di dettaglio.

Sul tema della individuazione delle funzioni fondamentali, il Presidente dell'UPI, e con lui l'intera presidenza, non ha mai assunto una posizione di mera conservazione, anzi ha ricevuto critiche anche all'interno dell'associazione per aver forse osato troppo nell'indicare funzioni e compiti che le Province non dovrebbero più svolgere.

Debbo riconoscere che le altre associazioni delle autonomie e la stessa Conferenza delle Regioni non sono state altrettanto generose, mentre è nostra convinzione che la stagione delle riforme, se vogliamo davvero innovare, deve riguardare tutti i livelli di governo perché ognuno di essi ha bisogno di essere ridefinito nelle funzioni, senza timori né resistenze.

Proviamo tutti insieme a ricostruire le competenze di ciascuno guardando la pubblica amministrazione con gli occhi dei cittadini e delle imprese che ci chiedono efficienza e semplificazione per tornare ad aver fiducia nel sistema pubblico italiano.

Proviamo ad evitare il rischio tutto italiano di ergersi a censori dei difetti degli altri, sorvolando con leggerezza sui propri.

Diviene centrale allora la definizione delle funzioni fondamentali e diviene essenziale costruire un elenco corposo perché solo così possiamo evitare che, soprattutto a livello regionale, si contribuisca ad alimentare la sovrapposizione e l'irragionevole uso delle risorse.

Su questo tema mi permetto di rivolgere un appello alle Regioni.

Evitino di sottolineare ad ogni appuntamento le loro prerogative e comprendano che un elenco di funzioni fondamentali può forse correre il rischio di violare la loro sovranità ma evita di lasciare troppo libero il campo a norme che quasi mai definiscono con nettezza i compiti di ciascuno di noi spesso ostruendo funzioni amministrative concorrenti, lasciando ad ogni livello di governo locale il suo spazio di potere e quasi mai evitando la semplificazione di cui abbiamo bisogno.

Quando si è aperto il dibattito sui cosiddetti costi della politica e sui costi delle istituzioni abbiamo offerto la nostra disponibilità ad aprire una stagione di riforma per ripensare il ruolo e la composizione degli organi di governo in tutti i livelli istituzionali.

Con questo spirito abbiamo chiesto lo stralcio delle diverse disposizioni contenute nelle recenti leggi finanziarie con la volontà di affrontare organicamente la materia nell'ambito della scrittura della nuova "Carta delle autonomie locali".

In questa sede, siamo perciò pronti ad aprire una riflessione sulla composizione e sul numero dei componenti delle assemblee elettive e delle giunte provinciali e chiediamo di mettere mano al sistema delle ineleggibilità e delle incompatibilità per evitare le anomalie che vedono oggi parlamentari che possono fare i sindaci e i presidenti e non viceversa, consiglieri e assessori regionali che si candidano a sindaci e presidenti senza doversi dimettere e non viceversa. Presidenti di Regione che si candidano per il quarto mandato e sindaci di comuni di mille abitanti che debbono lasciare dopo il secondo e potrei continuare a lungo.

Il nostro obiettivo è la valorizzazione del ruolo delle Province come presidio democratico del territorio provinciale: una comunità che si organizza a livello provinciale in tutti i suoi aspetti (economico, sindacale, politico, religioso, associativo...) deve essere governata da un'istituzione democraticamente rappresentativa, attraverso l'elezione diretta del Presidente della provincia e del consiglio provinciale.

In questo contesto condividiamo l'appello lanciato a Cagliari dai Presidenti di consiglio delle Province, perché venga valorizzato il ruolo politico ed istituzionale delle assemblee elettive, per farle diventare sempre di più il luogo in cui viene definito l'indirizzo politico generale della Provincia, in cui si deliberano le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente e per l'esercizio delle sue funzioni, in cui si verificano le scelte compiute dall'amministrazione secondo un circuito ispirato alla trasparenza e al controllo democratico.

Le Città metropolitane

La prospettiva del riordino istituzionale impone la costruzione di una Provincia rafforzata, che abbia una dimensione organizzativa e territoriale adeguata per l'esercizio di quelle fondamentali funzioni di governo del territorio e di area vasta.

E' pertanto auspicabile che anche qui il Parlamento ponga un freno alle spinte all'istituzione di nuove Province.

Il nostro atteggiamento non è di pura difesa dell'esistente.

Siamo noi a volere una riflessione approfondita per dare attuazione alla riforma costituzionale attraverso l'istituzione delle Città metropolitane in quelle aree che necessitano di un governo integrato che assorba la gran parte delle funzioni comunali e provinciali.

Ma le Città metropolitane non possono limitarsi ad un'annessione delle funzioni provinciali nei Comuni capoluogo, come qualche Sindaco pretenderebbe e come anche qualche singolo esponente del Governo vorrebbe.

Nel Decreto legge 112/08 il Governo si è tentato di inserire una disposizione che prevedeva l'abolizione tout court delle Province in queste aree e il trasferimento delle loro competenze ai Comuni al momento della scadenza del loro mandato senza istituire le Città metropolitane. Un tentativo simile è avvenuto su Roma capitale con l'emendamento presentato nella delega sul federalismo fiscale.

Mi permetta il Ministro Fitto di rilevare che è leggermente incoerente chiamare tutti ad un confronto serrato (e ricevere per questo apprezzamenti unanimi e meritevoli) sul federalismo fiscale e poi ricevere un testo su Roma capitale, adottato per usare una cortesia ad un sindaco importante, che scompagina un'intera regione che senza Roma non avrebbe più ragione di esistere.

Una scelta di questo tipo contrasta con quello che dicono tutti gli studi di tipo statistico, sociologico, economico, geografico sulle aree metropolitane. Se si guardano le dinamiche degli insediamenti abitativi e produttivi, il governo delle Città metropolitane va ben oltre il confine degli attuali Comuni capoluogo: questo vale per Torino, Milano, Napoli, ma anche per Roma capitale.

Noi crediamo che l'istituzione delle Città metropolitane debba rappresentare un'occasione di grande semplificazione istituzionale per offrire un assetto istituzionale credibile a quelle aree nelle quali si giocano le prospettive di innovazione del Paese.

L'istituzione dei nuovi enti del governo metropolitano che è e non può non essere altro che un governo di area vasta, è evidentemente un passaggio delicato dal punto di vista politico ed istituzionale per il quale occorrerà armonizzare le scadenze elettorali, per fare in modo che la

scadenza del mandato del Comune capoluogo e della Provincia coincidano.

E' chiaro che la scelta strutturale dell'istituzione della Città metropolitana deve tener conto delle esigenze specifiche delle diverse aree del Paese: per questo occorre prevedere provvedimenti specifici per l'istituzione delle diverse Città metropolitane.

In conseguenza dell'istituzione delle Città metropolitane e della delimitazione delle loro circoscrizioni territoriali sarà possibile infine prevedere anche meccanismi di revisione delle circoscrizioni provinciali limitrofe, proprio nella prospettiva di rafforzare le loro capacità di governo attraverso una dimensione territoriale adeguata.

La scelta dell'istituzione delle Città metropolitane riguarda le nove aree previste dal Testo Unico del 2000, ma non è detto che ovunque si dovrà procedere alla creazione di un nuovo ente, anche in considerazione dei percorsi di cooperazione istituzionali già avviati nei territori.

In ogni caso, sarà comunque centrale il ruolo delle Regioni, viste le competenze legislative ad esse riconosciute dalla Costituzione, sia nella delimitazione delle aree e delle circoscrizioni comunali, sia nella concreta disciplina delle funzioni degli enti locali.

Il federalismo fiscale

In Italia il lungo processo di riforma delle autonomie locali ha avuto un nuovo avvio, con l'approvazione, avvenuta la scorsa settimana in Consiglio dei Ministri, del Disegno di legge delega sul federalismo fiscale.

Un testo che, ne diamo atto al Ministro Fitto e al Ministro Calderoli, ha trovato una conclusione positiva grazie al metodo del confronto, anche serrato, che ha caratterizzato i rapporti tra Governo, Regioni, Province e Comuni e che ha determinato numerose modifiche al testo rispetto alla sua versione originaria, consentendo alcune correzioni e puntualizzazioni ritenute imprescindibili per le Province.

Noi abbiamo sempre ritenuto che il modello verso cui tendere dovesse necessariamente garantire agli enti locali le risorse necessarie per l'esercizio di tutte le loro funzioni, abbandonando la logica della spesa storica, con una progressiva convergenza verso i costi standard, perché

solo così si potrà assicurare il miglioramento dell'efficienza di tutto il sistema pubblico.

Per questo abbiamo chiesto, innanzitutto il finanziamento di tutte le funzioni: come è noto l'art.119 della Costituzione non pone distinzioni tra funzioni fondamentali e funzioni diverse, ma esplicita chiaramente che attraverso tributi propri, compartecipazioni e fondo perequativo dovranno essere integralmente finanziate le funzioni pubbliche attribuite agli enti.

L'avvio della fase transitoria vedrà dunque la copertura delle funzioni, per poi progressivamente tendere verso i costi standard, parallelamente ad un processo normativo che individui le funzioni fondamentali all'interno del Codice delle Autonomie.

Un altro tema su cui abbiamo chiesto risposte chiare è quello della perequazione, su cui avevamo espresso le nostre perplessità in merito al ruolo delle Regioni nella ripartizione delle risorse sui territori. Siamo riusciti ad ottenere per Comuni e Province un sistema di garanzie a livello nazionale che impone la rimodulazione delle risorse sui territori solo attraverso intese specifiche tra le istituzioni locali.

Quanto ai tributi, alle Province è stata assicurata la stessa autonomia tributaria prevista per i Comuni, con la compartecipazione ad un grande tributo erariale, la possibilità di istituire un tributo proprio e la possibilità di istituire tasse di scopo.

Noi avevamo chiesto che ci fosse assegnato un cespite in riferimento alle tasse automobilistiche: è chiaro che nessuno pensava ad una nuova tassa. Chiedevamo solo di razionalizzare le imposte esistenti, trasformandole in un unico tributo, proprio nell'ottica di semplificazione del sistema tributario.

Alcuni dati: gettito RcAuto: 2 miliardi di euro (2006); Ipt: 1,2 miliardi di euro (2006); bollo Auto 4 miliardi di euro (2005); Accise su benzina 10 miliardi (2005); accise su gasolio 13 miliardi (2005). Si può, se si vuole, lavorare ad una semplificazione tributaria.

Certo, la strada è solo all'inizio: l'intero processo di costruzione del federalismo fiscale, che si preannuncia articolato e complesso, dovrà necessariamente partire dal presupposto di condivisione della conoscenza circa l'entità delle risorse in gioco. Noi abbiamo dato piena disponibilità al Governo a partecipare, per la nostra parte, alla costruzione della banca dati che sarà presupposto indispensabile per qualunque applicazione delle norme.

I dati sulla finanza pubblica, comprese le risorse a disposizione delle regioni e degli enti locali per il normale esercizio delle loro funzioni, dovranno essere rappresentate nella loro interezza per poi essere riallocate nella maniera più opportuna, per superare definitivamente gli obsoleti meccanismi della finanza derivata, che fino ad oggi hanno caratterizzato i rapporti tra Stato e Regioni verso gli enti locali.

Su questo specifico punto è necessario sottolineare che i trasferimenti regionali diretti alle Province rappresentano una parte cospicua dell'intero ammontare dei fondi complessivi: un trend sempre crescente che, dal 2000 al 2006 ha visto crescere i tributi regionali da 650 milioni di euro a 2,7 miliardi. Questo è avvenuto in maniera assolutamente disomogenea tra territori e territori con picchi positivi in regioni come il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia Romagna o il Piemonte, e negativi come il Molise e l'Abruzzo.

Sarebbe davvero incoerente non affrontare il tema della trasformazione di tributi anche dei trasferimenti delle regioni verso le province.

Restano diverse questioni aperte, che dovranno essere risolte col compimento della delega.

Come ad esempio il modello di distribuzione dei grandi tributi erariali sul territorio: la sola capacità fiscale potrebbe non rappresentare l'elemento utile a garantire un equo ed effettivo federalismo fiscale, che sia anche al tempo stesso solidale; come pure si dovrà operare una profonda riflessione sulle Regioni a statuto speciale, che in uno scenario di federalismo compiuto, dovrebbero poter essere ripensate e contestualizzate nel nuovo panorama istituzionale.

Noi riteniamo che esistano alcuni pilastri irrinunciabili e comunque propedeutici per la realizzazione di un federalismo fiscale coerente col dettato costituzionale, che consenta una reale responsabilizzazione dei centri di spesa, realizzando un nuovo sistema di allocazione delle risorse funzionale ed efficiente, garantendo al tempo stesso coesione sociale ed istituzionale.

La semplificazione del sistema tributario del Paese deve innanzitutto rappresentare l'obiettivo prioritario di tutto il sistema di governo - centrale e locale - quale architrave del nuovo modello di federalismo fiscale.

Questo non tanto per consentire ad ognuno di esercitare la propria autonomia impositiva in maniera egoistica e fuori da una doverosa logica di sistema, ma per consentire ai cittadini di svolgere il proprio ruolo di contribuenti in uno scenario che sia ordinato,

definito e soprattutto riconoscibile in ordine a quanto, a chi e per cosa si pagano i tributi.

Occorre dunque far sì che il federalismo fiscale si realizzi seguendo questa direttrice, ad invarianza di pressione fiscale, facendo leva sulle risorse ora disponibili: non deve infatti diventare l'occasione per attivare processi che spostino verso l'alto il peso tributario che già grava sui cittadini, soprattutto in un momento assai difficile per la finanza pubblica quale quello attuale.

Dovrà compiersi un difficile ed articolato processo che porti a garantire una stretta connessione tra le funzioni esercitate dal sistema degli enti locali con le risorse oggi necessarie, ferma restando la graduale convergenza verso obiettivi di costi standard; per questo motivo si dovranno attentamente valutare i tempi necessari per la realizzazione compiuta dell'intero sistema, considerando un tempo adeguato per l'individuazione corretta dei costi standard e, parallelamente, il necessario mix di risorse per la loro copertura.

La gradualità del processo è tanto più necessaria quando ci si riferisce al sistema perequativo che verrà realizzato ed andrà a regime.

Probabilmente questo tassello sarà il più difficile e delicato dell'intera partita, poiché dovrà coniugare l'esigenza di copertura delle funzioni ad oggi esercitate ad ogni livello di governo, attraverso un adeguato livello di prelievo fiscale nei territori, con le ben note differenze di sviluppo, facendo evolvere in maniera dinamica l'intero sistema nella direzione di un incremento di efficacia delle politiche pubbliche e di un elevato grado di soddisfacimento dei bisogni collettivi e della qualità delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili.

Per fare questo è necessario un ruolo forte di coordinamento del centro, non solo perché la perequazione è costituzionalmente prevista quale funzione statale, ma perché è essenziale che tale ruolo si ponga a garanzia dell'unitarietà del Paese, evitando storture e discrasie che possono realizzarsi attraverso molteplici e differenziati modelli regionali.

In questo senso, infatti, pur ritenendo opportuna e necessaria la funzione perequativa delle regioni nell'ambito dei rispettivi territori, il modello verticale dovrà rappresentare quello prevalente, anche a garanzia della adeguatezza e contenenza delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali, rispetto agli standard nazionali.

Abbiamo comunque compiuto nei giorni scorsi il primo grande passo verso un nuovo sistema. Inizia ora la parte più difficile. Le Province italiane non staranno mai dalla parte delle conservazioni dell'esistente né dalla parte di chi si crogiolerà sulle inefficienze, staremo però dalla parte di chi lavorerà per tenere insieme il Paese, consapevoli come siamo che un Paese nuovo, competitivo ed efficiente si costruisce tutti insieme e lo si fa stando sempre dalla parte dei cittadini.

La manovra finanziaria

Una rapida attuazione del federalismo fiscale è indispensabile anche alla luce della manovra finanziaria, che quest'anno ha anticipato di circa sei mesi i tradizionali tempi di emanazione della legge annuale di bilancio.

L'obiettivo della manovra consiste nell'azzeramento dell'indebitamento netto entro il 2013.

Un obiettivo assolutamente condivisibile, se non fosse per i termini e le misure che si impongono alle autonomie locali per raggiungerlo.

Non possiamo non ricordare, infatti che le Province e i Comuni hanno costantemente operato, in questi ultimi anni, per la riduzione del proprio indebitamento ed hanno raggiunto risultati sempre coerenti rispetto a questa finalità.

I numeri parlano chiaro: l'indebitamento delle Province stimato al 31 dicembre 2007 si è ridotto del 22% circa rispetto al 2006. Siamo passati da oltre 1.600 milioni di euro a 1.270 milioni di euro.

Province e Comuni hanno sempre garantito il rispetto del patto di stabilità interno: il risultato raggiunto al termine degli ultimi esercizi finanziari è sempre stato notevolmente migliore rispetto all'obiettivo assegnato e ciò non è mai stato riconosciuto agli enti locali, in termini di saldi utili ai fini del patto, nella determinazione del sacrificio da richiedere ad ogni livello di governo.

Per le Province l'obiettivo del patto di stabilità interno 2007 è stato migliorato complessivamente per circa 600 milioni di euro.

La manovra espressamente si riferisce al raggiungimento dell'obiettivo di crescita del tasso di incremento del PIL per l'esercizio in corso e per il successivo triennio, attraverso l'immediato avvio di maggiori investimenti, correlati anche al potenziamento dell'attività della pubblica amministrazione e allo sviluppo delle città.

E' evidente come l'obiettivo risulti in stridente contrasto con la tendenza che si sta manifestando negli enti locali, e soprattutto nelle province per la loro peculiare caratteristica, ad una forte contrazione delle spese per investimenti derivante dalle regole del patto di stabilità interno.

La manovra di miglioramento dei saldi, operando in ambito di competenza mista, fa ricadere gli effetti principali di contenimento sulla spesa in conto capitale che è monitorata in termini di cassa, in presenza di una situazione corrente di bilancio poco elastica e soprattutto bloccata sul versante delle entrate proprie e in tendenziale riduzione sui trasferimenti correnti, sia statali, sia regionali.

La misura del concorso finanziario degli enti locali, secondo le regole del patto 2009/2011 è stabilita con riferimento al solo saldo di competenza mista 2007 e non più anche alla spesa corrente:

tale riferimento è stato giustificato dall'esigenza di aggiornare la base di calcolo della manovra, ancora ferma al triennio 2003/2005, per tenere conto del percorso di miglioramento dei saldi che gli enti locali hanno attuato osservando le regole del patto negli anni di riferimento.

Il cambiamento della base di calcolo della manovra relativa al patto ha determinato penalizzazioni anche rilevanti per alcune amministrazioni rispetto all'obiettivo programmatico in corso di realizzazione per l'anno 2008. Questa criticità potrà essere superata soltanto con la determinazione di un obiettivo a valenza pluriennale che guardi al futuro e non più al passato, sostenibile, graduale e personalizzato per ogni ente locale rispetto alla propria situazione di indebitamento netto e di stock di debito.

Ma il problema di fondo della manovra triennale è la reale sostenibilità dei vincoli finanziari imposti dal patto per gli anni 2010 e 2011. Sono le grandezze della manovra ad esplicitare tale insostenibilità: per le Province si passa da 310 milioni di euro nel 2009, a 550 e 980 milioni di euro per gli anni 2010 e 2011.

Per i comuni i dati sono 1340 milioni nel 2009, 2350 e 4.160 nel biennio successivo.

Questa è una manovra virtuale, non sostenibile e che non consente agli enti locali di chiudere i bilanci.

E' una manovra che può far male al Paese, perché rischia di determinare il blocco dei pagamenti. E l'economia italiana, il mondo delle imprese

piccole e grandi, ha invece bisogno che il sistema pubblico immetta risorse, per fare ripartire la macchina e resistere alla crisi.

E' una manovra che fa male al Paese, perché impedisce a Comuni e Province di proseguire nella strada degli investimenti.

E se gli investimenti non vengono da Comuni e Province, il Paese si ferma.

Perché, lo dice ancora la RUEF, in Italia “quasi l’80% della spesa pubblica per gli investimenti è assicurata dalle Amministrazioni locali”. La spesa per investimenti di Province e Comuni supera 1,3% del Pil: quella diretta del bilancio dello Stato raggiunge appena lo 0,4%.

Conclusioni

Eravamo abituati, negli ultimi anni, a celebrare l’assemblea nazionale dell’UPI riflettendo su temi che ci sono cari; l’ambiente, lo sviluppo economico, la forza e la dinamicità dei territori.

Quest’anno il dibattito politico e le scelte del nuovo governo ci hanno suggerito di scegliere temi istituzionali come la carta delle autonomie ed il federalismo fiscale.

Consentitemi però , in chiusura della relazione, di offrire all’assemblea aspetti di riflessione su cui ci confronteremo nei prossimi mesi.

Il primo è certamente la scuola.

Non spetta a noi commentare la scelte del maestro unico, rispetto alla quale è legittimo che si mantenga ognuno la propria opinione.

Due valutazioni invece vanno fatte: le recenti disposizioni varate dal parlamento su proposta del ministro Gelmini in tema di edilizia scolastica fanno riapparire, come sempre dal 2001, il vecchio vizio che ha caratterizzato le norme di spesa su settori importanti.

Sarà infatti il ministro dell’economia, di concerto con il ministro dell’istruzione, a decidere, da Roma, gli interventi meritevoli di essere finanziati, anche in relazione alle risorse che si libereranno.

Al ministro Gelmini, come a tutti i suoi predecessori ci permettiamo sommessamente di ricordare che la materia è di competenza regionale e che mentre il parlamento decide la centralizzazione delle decisioni, stiamo varando il federalismo fiscale.

L’altra riflessione riguarda la norma di contenimento delle spese che colpiscono le scuole con un numero di alunni inferiore a 500.

Anche qui facciamo notare che la presenza di una scuola in una piccola collettività è condizione imprescindibile per l’esistenza stessa di quella collettività.

Il ministro sostiene che questo rischio non ci sarà; sappia comunque che saremo al fianco dei piccoli comuni, soprattutto dei piccoli comuni di montagna, a difendere la scuola da una visione economicista che penalizzerebbe gran parte del paese e creerebbe forti disparità anche nelle grandi aree urbane rischiando di avere delle scuole di serie A e altre lasciate al loro destino.

Abbiamo più volte sostenuto che è interesse del paese incentrare sulle province italiane il potere di regolazione delle reti e dei servizi pubblici.

Siamo profondamente convinti che il comune debba essere naturalmente il soggetto gestore nella forma che la legislazione italiana ed europea oggi prevedono.

Ci sembra davvero originale che il livello di governo che gestisce debba essere anche il soggetto regolatore.

Abbia il coraggio il legislatore nazionale di costruire una norma di coordinamento della finanza pubblica che impedisca di fatto alle regioni di continuare a creare sovrastrutture come gli ATO, che in tema di risorse idriche e di rifiuti rappresentano un sistema che spesso stenta a decidere e che disperde pressioni risorse pubbliche in consigli di amministrazione e direzioni varie, tutte fuori dal diretto controllo democratico.

In tema di reti mi permetto di offrire a voi una considerazione che riguarda la diffusione della banda larga nel nostro paese.

Sapete meglio di me quanto il digital divide penalizzi soprattutto i giovani e le imprese che risiedono in paesi dove non si ritiene vantaggioso investire.

Si è finora seguita la strada degli accordi tra Stato e Regioni ma non mi sembra che, salvo pregevoli eccezioni, si stia camminando speditamente per creare uguali condizioni di accesso alla rete a tutti i residenti del nostro paese.

Credo sia giunto il momento che qualcuno si accorga che le Province italiane gestiscono le reti stradali secondarie lungo le quali naturalmente dovranno snodarsi le dorsali.

Su di esse le Province operano quotidianamente e possono offrire soluzioni in grado di accelerare i tempi di realizzazione delle opere con notevole risparmio sui costi.

Allo stesso modo credo che le province possano giocare un ruolo determinante sulle reti di seconda generazione che hanno bisogno, per essere realizzate, di una grande alleanza pubblico-privati al fine di evitare che il nostro paese resti drammaticamente indietro su un tema determinante per lo sviluppo futuro dell'economia nei nostri territori.

Abbiamo l'opportunità di svolgere un ruolo di regia sul cablaggio delle aree urbane per evitare che il tema nei prossimi anni riguardi soltanto quattro o cinque grandi città.

L'ultima considerazione: la legge Bassanini hanno attivato un grande processo di decentramento di funzioni e poteri che ha riguardato le province in modo rilevante.

E' un cammino iniziato che chiediamo prosegua ed acceleri.

E' giunto il tempo di decentrare a livello provinciale i servizi erogati dalla motorizzazione, che non ha più senso gestire centralmente, come credo sia giunto il tempo di avanzare sul territorio dell'autonomia scolastica, trasferendo alle scuole servizi che attualmente i comuni e le province continuano a svolgere in modo incoerente rispetto al valore della stessa autonomia.

Il lavoro vero sul tema delle riforme inizia adesso.

Le province italiane sono pronte a confrontarsi con tutti coloro che sapranno imprimere una accelerazione ai processi di riforma tesi a dare nuova vitalità al sistema del nostro paese, mentre si batteranno energicamente contro chi continuerà a ritenere superfluo il loro ruolo.

Lo faranno con le armi del confronto e della democrazia, forti delle loro convinzioni.

Sono certo che lo politica non potrà a lungo continuare ad occuparsi di uno sterminato presente ma tornerà presto a pensare al futuro.

Se la stagione delle riforme proseguirà, noi continueremo ad offrire al dibattito il contributo di chi, nella trincea delle autonomie locali, crede ancora di essere utile al paese.