



**PROPOSTE DELL'UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA  
IN VISTA DELLA PREDISPOSIZIONE DEL DOCUMENTO  
DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA  
PER GLI ANNI 2006-2009**

Rimini, 23 giugno 2005

## **1. LO SCENARIO DI RIFERIMENTO**

L'Unione delle Province d'Italia, in considerazione dei gravi problemi economici che il Paese registra, in una fase congiunturale che può essere definita di recessione – sebbene inserita in un ciclo economico che a livello europeo può considerarsi generalizzato e che risente anche dei problemi di carattere istituzionale della UE -, ritiene imprescindibile realizzare un Documento di Programmazione economica e finanziaria che contenga chiare indicazioni di sviluppo rivolte a sostenere la dotazione infrastrutturale materiale e immateriale del Paese, l'innovazione delle imprese e la qualità della formazione e dell'istruzione. Le Province, insieme agli altri enti locali, hanno in questi anni giocato un ruolo rilevante a sostegno dello sviluppo, garantendo, al tempo stesso, una significativa tenuta rispetto agli obblighi comunitari relativi al patto di stabilità interno.

Non pare dunque più riproponibile un Documento di Programmazione economica e finanziaria che ripercorra le impostazioni puramente restrittive nei confronti dell'autonomia locale fino ad ora seguite attraverso le leggi finanziarie, perché ciò sarebbe non solo ingiusto e mortificante per le autonomie locali e per le comunità che esse rappresentano, ma anche e soprattutto deleterio a fronte delle esigenze di rilancio dello sviluppo e dell'occupazione; così come si ritiene non condivisibile il fatto che si tenti di proseguire nell'imbrigliamento della capacità degli enti locali di fornire beni e servizi alle collettività amministrative, magari giustificando tali manovre con la necessità di coprire i costi di interventi di politica fiscale di diversa natura (così come recentemente ipotizzato dal Governo in sede di riduzione dell'Irap) ma che di fatto avrebbero la conseguenza di obbligare gli enti ad una riduzione generalizzata della quantità e qualità dei servizi offerti alle collettività.

Un Documento di Programmazione economico-finanziaria che serva a rilanciare lo sviluppo, stante la difficile situazione economica del Paese, non può infatti sottacere o peggio marginalizzare il ruolo che tutto il sistema delle autonomie locali ha acquisito negli ultimi anni anche a fronte del nuovo titolo V e del processo di decentramento amministrativo operato.

Tale contesto economico non potrà trovare soluzione se nei fatti non si creeranno le condizioni per realizzare una sinergia concreta tra tutti i livelli di governo: continuare ad

escludere gli enti locali dalle scelte strategiche di politica economica non gioverà al sistema nel suo complesso.

## **2. LA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE**

Il continuo procrastinarsi della realizzazione di un compiuto federalismo fiscale, ovvero l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, determina, nei fatti, incertezza in termini di risorse e incapacità di sviluppare politiche di sviluppo a medio e lungo termine.

Dal canto suo il sistema della Regioni e delle Autonomie locali ha già individuato nel giugno 2003 l'accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, accordo che il Governo non ha mai inteso sancire in Conferenza Unificata e che dunque non ha avuto l'*imprimatur* necessario affinché diventasse strumento di lavoro per l'Alta Commissione.

Nel frattempo è evidente che il procedere attraverso normative successive che intervengono in maniera parziale sul sistema finanziario di Regioni ed enti locali, al di fuori di un quadro generale di principi e regole, non può ritenersi un metodo accettabile ad oltre 4 anni dal varo del nuovo testo Costituzionale che ha riscritto il Titolo V e che ha di fatto sancito l'equiparazione tra tutti i livelli istituzionali.

In tale prospettiva l'UPI chiede che quanto prima venga costruito un impianto di federalismo fiscale che assicuri ai governi locali stabilità ed autonomia di entrata e di spesa, all'interno di un sistema tributario centrale e locale in grado di garantire una equa e sufficiente ripartizione delle risorse necessarie, affinché anche la programmazione economica contenuta nei Dpef regionali poggi su fondamenta chiare e definite, che consentano lo sviluppo di politiche economiche di medio e lungo periodo.

## **3. IL PATTO DI STABILITA'**

Parimenti l'UPI ritiene che la fase involutiva dell'economia del Paese sia stata altresì "aiutata" dalle nuove regole del patto di stabilità interno: anche in questo frangente il Governo ha progressivamente ritenuto non solo di non coinvolgere gli enti locali nella predisposizione della legge finanziaria, ma ha determinato, di fatto, una drastica contrazione

delle spese (che si è accompagnata ad una progressiva riduzione delle entrate) imponendo un tetto alla crescita della spesa che fa riferimento ad una media triennale, che per le Province corrisponde ad un periodo di svolta epocale, in termini di aumento di funzioni e compiti da esercitare.

L'UPI, attraverso una rilevazione dei dati finanziari delle Province, ha potuto compiere una attenta analisi non solo delle dinamiche di entrata e di spesa che hanno caratterizzato l'ultimo quadriennio di riferimento, ma anche delle prospettive di rispetto del patto di stabilità interno per il 2005.

Dall'esame dei dati finanziari risultano:

- l'insostenibilità diffusa della disciplina del patto di stabilità interno stabilita per l'anno 2005 dell'art. 1, commi 21 e seguenti della legge 30/12/2004 n° 311 (legge finanziaria 2005) che operando in tema di incremento della spesa media sostenuta nel periodo 2001/2003 penalizza il comparto delle Province che presenta un andamento in crescita delle proprie funzioni e dei propri compiti istituzionali;
- le problematiche si manifestano in particolare in termini di cassa sia per la spesa corrente, ma soprattutto per la spesa di investimento ove la massa spendibile (competenza più residui) non può essere rinviata nella scadenza di pagamento per stato di avanzamento di opere e lavori pubblici contrattualmente stabilite;
- la disciplina del patto di stabilità per l'anno 2005 non ha tenuto in alcun conto dei conferimenti e attribuzioni di funzioni operati dallo Stato e dalle Regioni in attuazione del principio Costituzionale di sussidiarietà particolarmente rilevante per le Province nel periodo considerato; anche la modifica parziale contenuta nella legge n.88/05 è assolutamente insufficiente in quanto riferita unicamente alle funzioni trasferite dal 1° gennaio 2004;
- la disciplina medesima penalizza in particolare la spesa di investimento, comparto nel quale le Province hanno manifestato la maggiore propensione alla crescita e allo sviluppo;
- la situazione insostenibile per l'anno in corso si aggraverebbe ulteriormente nella prospettiva del 2006 ove si applicasse la norma vigente che prevede l'applicazione della percentuale di incremento del 2 per cento alle spese correnti e in conto capitale determinate per l'anno 2006;

In questo modo, il progressivo aumento degli investimenti, avvenuto con un ritmo costantemente crescente che ha portato al raddoppio degli importi nel giro di un quadriennio, ha comportato l'acquisizione preventiva dei finanziamenti necessari che, via via, si sono accumulati nei bilanci degli enti.

Tecnicamente, di anno in anno, si evidenzia il progressivo aumento dei cosiddetti "Residui passivi", che altro non sono che la somma delle liquidità acquisite e destinate ad alimentare le opere pubbliche, liquidità – tra l'altro - depositate nelle tesorerie o giacenti presso la Cassa DD.PP., comunque costituenti un cespite positivo per la finanza pubblica nazionale.

Solo al momento della concreta realizzazione delle opere (a seguito dei necessari appalti) tali liquidità si trasformeranno inevitabilmente in "pagamenti"; inevitabilmente in quanto il mancato pagamento delle opere eseguite comporterebbe un costoso ed inutile danno costituito da interessi e penalità.

Ma altrettanto, se non peggiore, danno si avrebbe nel caso in cui si bloccassero gli investimenti già varati, mantenendo le relative somme giacenti presso le tesorerie, per rispettare un "patto" che, in questo modo, si potrebbe rivelare disastroso non solo per la finanza pubblica ma anche per lo sviluppo dei territori e della loro economia.

Ecco perché l'U.P.I. è seriamente e fortemente impegnata nel richiedere un correttivo già alle attuali regole del "patto di stabilità" 2005 che porterebbe al non rispetto dei vincoli illogicamente posti per la maggioranza delle Province, come si evince dai dati relativi alla massa spendibile degli investimenti-

### *3.1 LA PROPOSTA PER IL PATTO 2006 E SUCCESSIVI*

Per i motivi sopra esposti si ritiene di proporre, sin d'ora, un radicale cambiamento nella definizione delle regole del "patto" per il prossimo esercizio e gli anni successivi, al fine di stimolare negli enti politiche di bilancio veramente virtuose e capaci di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica voluti pur nel rispetto delle esigenze di supporto allo sviluppo dei territori amministrati senza interferire con l'economicità ed efficienza della gestione.

Si ritiene infatti necessario proporre una nuova disciplina del patto di stabilità interno per l'anno 2006 che consideri l'obiettivo programmatico da realizzare riferito al saldo

relativo alla situazione corrente del bilancio con esclusione delle spese di investimento, consentendo di valorizzare il ruolo delle Province negli investimenti per lo sviluppo locale, l'innovazione e la crescita del sistema socio-economico di riferimento, come pure rilevando la virtuosità dei bilanci degli enti sulla base dei parametri riferiti al costo del lavoro, all'indebitamento e ad altri indicatori da valutare e condividere.

Si chiede dunque il superamento della metodologia di vincolo alle sole spese in quanto tale metodologia:

- non tiene conto delle innumerevoli variazioni che all'interno del settore pubblico avvengono relativamente alle funzioni esercitate che cambiano anche per effetto dell'attuazione federalismo: viene colpito l'ente che acquisisce nuove funzioni, avvantaggiando chi le ha trasferite;
- il problema si evidenzia maggiormente nel campo degli investimenti in quanto questi non seguono regole di continuità nel tempo ma subiscono l'effetto di innumerevoli variabili che provocano la fuoruscita di liquidità, anche a distanza di anni, in modo non dominabile se non a costo di gravi danni economici e sociali;
- proprio per gli investimenti, come riferito in precedenza, vengono penalizzati gli enti che maggiormente hanno sviluppato il proprio impegno anche nell'acquisire nuove funzioni;
- non stimola una forte attenzione al conseguimento delle entrate, attenzione necessaria soprattutto agli enti i cui bilanci non dipendono quasi più dai trasferimenti erariali, come nel caso delle Province;
- considera tutti gli enti locali alla stregua di "agenzie di spesa", il cui più importante obiettivo è quello volto al risparmio di risorse anziché quello di rendere servizi ai propri cittadini e di contribuire allo sviluppo economico – sociale del proprio territorio.

Il nuovo "patto di stabilità", rispettoso delle autonomie, pur chiedendo loro di contenere l'onere gestionale entro paletti definiti per la salvaguardia degli obiettivi generali di finanza pubblica, dovrebbe:

- basarsi su una definizione di "saldi di bilancio corrente", sia di "competenza" che di "cassa", con l'indicazione di parametri, condivisi, di contenimento e di miglioramento da realizzare;
- escludere gli effetti provocati dall'attribuzione di nuove funzioni amministrative;

- eliminare i vincoli riferiti agli investimenti in quanto:
  - l'ammontare del debito complessivamente assunto da ciascun ente è ora riferito al limite degli interessi conseguenti che devono essere contenuti in una percentuale definita in sede di legge finanziaria, rispetto al volume delle entrate correnti;
  - con l'assunzione di prestiti possono essere finanziate esclusivamente spese di investimento.

Comunque, ulteriori vincoli, dovrebbero essere costruiti con riferimento esclusivamente alle nuove iniziative "di competenza" e basarsi su indici ricavati dai "fondamentali" di ciascun bilancio anziché da parametri derivanti dalla spesa storica.

Inoltre potrebbe essere considerata l'opportunità di definire parametri a livello regionale, consentendo il rispetto dei limiti non riferiti al singolo ente ma all'insieme degli enti di un territorio, al fine di compensare le necessità di alcuni con le possibilità di altri, pur nel rispetto degli obiettivi complessivamente assegnati.

#### ***4. LE POLITICHE SETTORIALI***

Allo stesso tempo l'UPI ribadisce l'urgenza di considerare, all'interno del Dpef, linee di finanziamento specifiche destinate a sostenere lo sforzo degli enti locali rivolto al campo delle infrastrutture e della sicurezza.

Il recupero della competitività dei territori passa inevitabilmente attraverso strumenti adeguati di sostegno agli enti locali; in un una logica di sistema, che vede operare nella direzione dello sviluppo locale, Comuni e Province devono vedersi garantiti dal supporto dello Stato attraverso dotazioni economiche strutturali in grado di invertire il processo di stagnazione economica.

In questo senso l'UPI ritiene necessario puntare l'obiettivo sulla realizzazione di un progetto di sviluppo economico e sociale di ampio respiro, che passi attraverso attraverso una programmazione pluriennale a favore degli enti locali, e che veda le Province protagoniste su molteplici fronti (infrastrutturazione materiale e immateriale, ambiente, viabilità, istruzione, edilizia scolastica e ricerca) e sul quale il Governo si impegna, anche finanziariamente, nella consapevolezza comune che il rilancio dell'economia non è

necessariamente legato solo ad un numero ridotto di “grandi opere” guidato dal centro, ma che nella realtà tutto il territorio italiano necessita di numerosi interventi, seppur minori, ma di significativa importanza su fronti diversi.

In questo senso i dati Istat, relativi alle spese in conto capitale della PA, parlano chiaro: il sistema delle Regioni e degli Enti locali ha accresciuto del 70%, nel triennio 2001-2003) la capacità di investimento sul territorio.

Ma ancor di più preoccupa la politica comunitaria di programmazione dei fondi: l’allargamento dell’Unione Europea impone una differente dislocazione delle risorse finanziarie nonché una progressiva riduzione degli stanziamenti a favore di quelle aree e di quelle “regioni-obiettivo” che invece hanno potuto contare fino ad oggi su un canale di sostegno rivelatosi fondamentale.

Tale scenario prefigura la necessità di attivare politiche di attenzione nei confronti delle aree deboli del Paese, che non potranno più contare su strumenti che fino ad oggi hanno invece assicurato un importante apporto allo sviluppo dei territori.

Sinteticamente i settori di maggiore interesse per le Province sono: le strade: le Province attualmente gestiscono oltre 140 mila km di rete stradale (pari a circa l’84% del totale), la cui messa in sicurezza è un onere che non deve ricadere solo sugli enti locali (basti pensare alle ricadute in termini di costi sociali e sanitari) ma deve rappresentare un obiettivo per tutti i livelli di governo. Occorre prevedere pertanto un piano straordinario per la sicurezza stradale che individui adeguate risorse finanziarie per tutti gli enti proprietari delle strade. Su questo versante incide fortemente il patto di stabilità interno di cui si è fatto cenno in precedenza: l’inclusione delle spese in conto capitale rende di fatto impossibile alle Province programmare una seria politica di interventi sulle strade, con la conseguenza di bloccare cantieri già aperti, con ripercussioni anche sul versante occupazionale dei territori.

Medesimo problema si rileva anche sul versante degli edifici scolastici: scaduto di fatto il 31.12.04 il termine ultimo per l’adeguamento e messa a norma delle scuole, le Province denunciano una reale impossibilità a realizzare gli interventi necessari per l’adeguamento (anche statico) previsto dalla normativa vigente. Nonostante gli sforzi finanziari operati in questi anni dalle Province, è necessario che il Governo attivi un canale specifico di finanziamento che potenzi questo determinato settore di opere pubbliche.

In terzo luogo si sottolinea l’esigenza di porre attenzione alle politiche della messa in sicurezza dei territori dal dissesto idrogeologico: anche in questo caso è superfluo



sottolineare le ricadute di tali eventi sui costi sociali. Non sfugge l'elevato costo degli interventi ex post rispetto ad una corretta programmazione e pianificazione degli interventi di manutenzione.

Anche il processo di modernizzazione posto in essere con il piano di e government rischia di subire una pesante battuta d'arresto anche qui per carenza di fondi destinati alla infrastrutturazione del territorio. Il Governo deve individuare specifici canali di finanziamento pluriennali destinati a sostenere l'indispensabile processo di innovazione tecnologico del nostro Paese.

Ultimo, ma non in termini di importanza, è la questione legata al legame tra formazione professionale e mercato del lavoro: si rileva un forte rischio di compromissione del sistema di istruzione destinato all'occupazione, nel quale, anche in questo caso, gioca un ruolo rilevante l'apporto dei fondi comunitari legati al FSE.