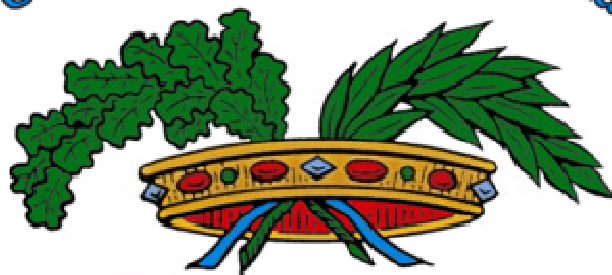


*Unione Province d'Italia*



**UPI**

**Assemblea Nazionale delle Province italiane**

**FEDERALISMO, TERRITORIO,  
SICUREZZA E SVILUPPO**

**Relazione del Presidente dell'Upi  
Giuseppe Castiglione  
Presidente della Provincia di Catania**

## **Saluti**

Cari colleghi, care colleghe, cari ospiti

Sono molto orgoglioso di darvi il mio personale benvenuto a Catania all'Assemblea Generale delle Province d'Italia.

Ringrazio tutti i nostri ospiti, i rappresentanti del Governo, del Parlamento, delle forze economiche e sociali, che saranno in questi due giorni con noi a discutere e a ragionare sui temi del federalismo, dello sviluppo economico dei territori, della sicurezza, per dare, insieme, un contributo fattivo alle tante questioni aperte nel Paese.

L'assemblea è per noi l'appuntamento più importante dell'anno, per fare il punto su ciò che abbiamo fatto e rilanciare le nostre proposte, le nostre idee, il nostro impegno, il contributo che diamo a costruire un futuro migliore per l'Italia.

Per me oggi è anche una occasione particolarmente emozionante, poiché giunge ad un anno dalla mia elezione a Presidente dell'Upi.

Un anno molto intenso, nel quale, grazie al grande clima di collaborazione che si è instaurato con l'Ufficio di Presidenza dell'Upi, abbiamo potuto insieme compiere passi avanti decisivi nel rafforzamento del ruolo delle Province nel sistema politico ed istituzionale.

Oggi possiamo dire con orgoglio che le Province sono istituzioni riconosciute al centro dello sviluppo locale.

Lo siamo nei fatti, al di là di tutti gli inutili proclami che ancora, a dire il vero ormai pochi, ostinati insistono a lanciare, sempre meno ascoltati.

Voci che diventano flebili, e che perdono di significato di fronte alla concretezza degli impegni che abbiamo assunto con il Governo e con il Parlamento, e che ci pongono, in una veste rinnovata, nel quadro delle politiche nazionali **quali istituzioni al centro dello sviluppo, elementi insostituibili di un sistema amministrativo decentrato e semplificato** .

## Un anno di lavoro della presidenza Upi

Con questo obiettivo, con l'Ufficio di Presidenza dell'Upi abbiamo lavorato per riaffermare il ruolo delle Province quali enti di governo di area vasta, in grado di cogliere a pieno la sfida della modernizzazione e della semplificazione della pubblica amministrazione.

Per affrontare e vincere questa sfida, sono stati diversi i fronti su cui ci siamo impegnati, cercando di tenere sempre insieme il confronto sui temi politici all'ordine del giorno - dalla manovra economica alle riforme istituzionali, al federalismo fiscale - con l'intensificarsi dei rapporti con Governo e Parlamento per **attestare il ruolo delle Province e consolidarne le funzioni**.

Da questo impegno e dalla dialettica che ne è derivata sono scaturiti diversi importanti accordi politici che hanno portato alla realizzazione di iniziative, progetti, accordi, che hanno posto l'accento su alcune delle funzioni delle Province che maggiormente ci pongono al servizio delle nostre comunità.

Accordi, che ci hanno resi interlocutori primari per la programmazione degli interventi per lo sviluppo economico.

Penso al protocollo sulla riduzione del Digital divide e la diffusione della Banda Larga, siglato con il Ministro Paolo Romani. Un passaggio decisivo, perché ci è valso il riconoscimento, da parte dei maggiori operatori delle Comunicazioni, come TelecomItalia, Wind o Infostrada, dell'importanza delle Province nella promozione delle infrastrutture tecnologiche di comunicazione.

E' una sfida che dobbiamo ora riportare tutti, nei nostri territori, dimostrando le capacità che abbiamo di fare buona amministrazione.

Penso all'accordo con il Ministro Maurizio Sacconi, che, ed è questo il dato politico importante, **ricosce nei centri per l'impiego delle Province i luoghi indispensabili per l'attuazione delle politiche anticrisi del Governo**.

Gli impegni che si siamo presi con questo accordo sono decisivi, perché assegnano ai nostri centri il ruolo di snodo delle politiche pubbliche per l'occupazione, consentendoci di diventare le istituzioni attraverso cui indirizzare, grazie alla nostra capacità di cogliere i reali fabbisogni di competenze e di figure professionali dei sistemi produttivi locali, le decisioni sulle politiche di sostegno all'occupazione. Un passaggio chiave, che da conto di quanto incisivi siano stati gli interventi messi in campo dalle Province per fare fronte alla crisi economica ed occupazionale.

Come principio guida di tutto il nostro operato, si siamo impegnati al fianco del Governo per **l'attuazione della riforma della pubblica amministrazione e per la valutazione delle prestazioni e il miglioramento della qualità dei servizi erogati su tutto il territorio**. Vogliamo dimostrare la piena volontà e capacità delle Province di cogliere la sfida della modernizzazione della pubblica amministrazione ed essere, in questo, i primi della classe, nel fare delle nostre Province i luoghi per eccellenza dell'efficienza, della trasparenza, dell'innovazione. Attuazioni concrete del protocollo le abbiamo avute con i protocolli siglati con la CIVIT, con il Comitato Nazionale per il microcredito e con l'Istat. Ma anche con l'accordo siglato tra "Upi Editoria e Servizi" e Gazzetta Amministrativa, per consentire alle Province di potere disporre di una serie di servizi utili a evitare il contenzioso e a migliorare la qualità dell'attività degli uffici.

Ancora, penso al lavoro che abbiamo fatto con il Ministro per la Gioventù, Giorgia Meloni, attraverso il bando **Azione Province Giovani**, assegnando 2,6 milioni di euro alle Province, che ha visto una eccellente partecipazione delle Province. E' un lavoro di cui possiamo andare fieri, perché

abbiamo saputo dimostrare non solo di essere utili, ma soprattutto di essere amministratori efficienti, tanto che abbiamo ricevuto grandi apprezzamenti da parte del Ministro.

Per fornire strumenti operativi e risorse alle Province, che stanno davvero operando in prima linea nelle politiche per l'ambiente e l'energia, abbiamo siglato un accordo con il Ministero dell'ambiente che ha consentito di utilizzare le risorse del POIN Energia 2007-2013 su “**Energie rinnovabili e risparmio energetico**”, per azioni congiunte volte a facilitare l'individuazione di interventi per migliorare l'efficienza energetica degli edifici e delle strutture pubbliche.

Un lavoro importante è stato fatto anche nel dialogo **con le altre Associazioni delle Autonomie, Anci e Conferenza delle Regioni**. Abbiamo in questo anno offerto la nostra massima disponibilità al confronto, certi come siamo che su alcune partite decisive per il futuro del Paese, come la scrittura della Carta delle Autonomie o l'attuazione del federalismo fiscale, il comparto debba necessariamente presentarsi coeso. E non solo perché questo ci assicura maggiore forza al tavolo delle trattative, ma perché è ormai evidente che i sistemi locali hanno bisogno di muoversi insieme, per crescere e fare crescere i territori.

**Queste sono le Province che vogliamo fare crescere**, su cui impegniamo le nostre energie: istituzioni capaci di leggere le vocazioni dei territori e di portarle a sistema attraverso strumenti determinanti, come il Piano Territoriale di Coordinamento provinciale.

Province che investono sulla ricerca, sul mondo della conoscenza e sui giovani e si impegnano per favorirne l'occupazione. Che credono nella valorizzazione del demanio, nell'efficientamento della rete viaria, nella promozione del turismo e dei beni culturali, come una opportunità di crescita sociale ed economica. Che pongono alla base dello sviluppo la sostenibilità e investono in efficienza energetica, in nuove tecnologie, nelle nuove forme di comunicazione.

Che agiscono per fare crescere le proprie comunità.

Le Province come istituzioni che rappresentano al meglio i bisogni delle proprie comunità, legate ad un territorio di area vasta, destinate a rappresentare uno snodo essenziale sia nei confronti dei Comuni che delle Regioni. Dei Comuni, per la capacità che abbiamo di costruire reti di coordinamento e supporto, soprattutto per le realtà più piccole.

Delle Regioni, perché siamo il punto di snodo del processo di decentramento immaginato con la riforma della Costituzione, che però non ha trovato piena attuazione in tutto il Paese.

In Sicilia, per fare un esempio che mi è vicino, dove questo processo non è nemmeno partito, ci sono ancora oltre 1400 enti per la formazione e centinaia di società partecipate, consorzi, enti di vario genere, che gestiscono risorse pubbliche lontano dal controllo democratico.

Noi siamo un ente che gestisce questi servizi in maniera efficiente, ma, soprattutto, rispondendo ai cittadini.

Un **apparato amministrativo improprio ed elefantico**, che viene tenuto in piedi da chi si ostina a non considerare gli Enti locali, Province e comuni, come istituzioni autonome e pari ordinate quanto piuttosto come soggetti dipendenti e da controllare.

Con ciò, ignorando quella che invece dovrebbe essere la via italiana al federalismo, che implica una organica e forte semplificazione istituzionale, imperniata sulla chiara individuazione del ruolo essenzialmente amministrativo di Comuni e Province, e di quello legislativo e programmatico delle Regioni.

## **La Carta delle autonomie locali**

E' evidente quindi, fatte queste considerazioni, che per noi la sfida si gioca prima di tutto nella **Carta delle Autonomie locali**, che ha ottenuto il via libera alla Camera dei Deputati, ma su cui non sono ancora iniziati i lavori in Senato.

Perché è chiaro, come abbiamo sempre sostenuto, che non è possibile conseguire veramente l'obiettivo del riordino e della semplificazione istituzionale, della riduzione dei costi della politica, così come non si può dare attuazione al federalismo fiscale e arrivare alla diminuzione della pressione fiscale, se non si approva un provvedimento complessivo di riordino delle istituzioni pubbliche a partire dalla definizione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province.

Per questi motivi abbiamo valutato positivamente l'approvazione da parte del Governo del Disegno di legge sulle funzioni fondamentali e sulla nuova Carta delle autonomie locali.

**Ma riteniamo urgente che questo sia approvato rapidamente anche dal Senato della Repubblica e diventi finalmente legge della Repubblica.**

Siamo disponibili a tutti i necessari approfondimenti che il Senato della Repubblica vorrà richiedere per favorire il più rapido percorso di approvazione di questo provvedimento, ed il costante contatto con il Governo, il Parlamento, le forze politiche di maggioranza e di opposizione, è stato assolutamente proficuo.

Ma sappiamo che esso rappresenta il passaggio fondamentale per il riordino di tutte le istituzioni della Repubblica nella prospettiva del federalismo fiscale.

In questo percorso, dobbiamo sempre avere come nostro faro la Costituzione, partire dall'articolo 117, che limita la competenza del legislatore statale sugli enti locali a tre oggetti specifici: la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Il Disegno di legge in esame al Senato non contiene disposizioni in materia di legislazione elettorale, ma contiene diverse disposizioni sugli organi di governo e di modifica puntuale del Testo unico sull'ordinamento enti locali sulle quali sono recentemente intervenuti diversi interventi del legislatore.

Su questi aspetti, in una prospettiva di accelerazione dell'iter di approvazione della legge, il Parlamento dovrà valutare se concentrarsi sul tema delle funzioni fondamentali e prevedere lo stralcio delle disposizioni ordinamentali, attraverso il rinvio ad una delega complessiva sulla Carta delle autonomie locali, come è stato peraltro richiesto dalle Province, Regioni e Comuni in Conferenza unificata.

Relativamente alle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, il Disegno di Legge affronta il tema in modo innovativo rispetto ai tentativi intrapresi nelle precedenti legislature, prevedendo una diretta attuazione delle disposizioni costituzionali.

Questa scelta consente al Parlamento di discutere in modo approfondito e nel merito le funzioni di ogni livello di governo.

**L'individuazione delle funzioni fondamentali è un passaggio delicatissimo poiché comporta una scelta precisa:** si tratta cioè di decidere a chi assegnare le funzioni amministrative che oggi

sono ripartite, spesso in modo confuso e senza una giustificazione adeguata, su diversi livelli di governo e strutture amministrative.

Per quanto riguarda, in particolare, le funzioni fondamentali delle Province, il testo attuale ricalca le funzioni attualmente svolte dalle Province anche a seguito dei processi di decentramento delle funzioni operati in questi anni dallo Stato e dalle Regioni.

Noi crediamo, proprio nella prospettiva della semplificazione funzionale, che materie come la difesa del suolo, la gestione delle acque, la gestione dei rifiuti, le politiche della montagna, i trasporti, l'assistenza ai Comuni, debbano essere ricondotte in modo organico in capo alle Province con l'individuazione delle funzioni fondamentali di governo di area vasta.

Non possiamo permetterci ancora di lasciare margini di discrezionalità troppo ampi, o rischiamo, di nuovo, di lasciare alibi a chi, non avendo alcuna intenzione di decentrare, continuerà a mantenere accentrate funzioni e competenze.

**In barba a quei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, veri cardini di una riforma che voglia dare nuovo slancio al Paese.**

Il Parlamento ha l'occasione per cancellare questi alibi, e individuare puntualmente le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, chiarendo "chi fa cosa" in una prospettiva di semplificazione di tutta la pubblica amministrazione.

Le Regioni, a loro volta, dovranno recepire le indicazioni del Parlamento nella loro legislazione di settore poiché hanno la competenza legislativa nelle gran parte delle materie su cui si organizza la disciplina dell'esercizio delle funzioni a livello territoriale.

Quando questo processo sarà compiuto, arriveremo finalmente al superamento definitivo dell'attuale duplicazione e sovrapposizione di funzioni e di strutture tra diversi livelli di governo territoriale nei territori regionali, da tutti auspicato.

Le Regioni, in realtà, hanno già a disposizione una prima opportunità per dimostrare la volontà di contribuire davvero a questo processo. Le ultime leggi finanziarie, infatti, hanno stabilito che le leggi regionali dovessero procedere al riordino delle Comunità montane, dei Consorzi, degli ATO acque e rifiuti.

Ora, è innegabile che una coerente attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione non può che partire dalla soppressione o l'accorpamento delle strutture, degli enti intermedi, delle agenzie, degli enti strumentali e degli altri organismi, comunque denominati, che svolgono impropriamente compiti in tutto o in parte coincidenti con le funzioni fondamentali.

Quindi, la regola che dovrebbe guidare il riordino e la semplificazione della pubblica amministrazione italiana è che tutte le competenze dovrebbero essere ricondotte in modo organico alle istituzioni territoriali previste nella Costituzione.

**Per questo noi chiediamo che le funzioni degli ATO acque e degli ATO rifiuti debbano essere assegnate alle Province e che si debba procedere organicamente al trasferimento ai Comuni e alle Province di tutte le funzioni di natura territoriale che oggi sono svolte da enti o strutture (BIM, Consorzi di bonifica, Enti Parco, Comunità montane ...) che non hanno una diretta legittimazione democratica, che non rispondono ai cittadini.**

Con questo, però deve essere chiaro che le Province italiane non hanno alcuna intenzione di sottrarsi al tema del riordino istituzionale, anzi, è una sfida che abbiamo accettato e rilanciato, pronti a fare la nostra parte per contribuire al risanamento della spesa pubblica.

**Ma questo non può e non deve offrire a nessuno la sponda per tornare, fuori da ogni logica e direi anche assolutamente fuori dal tempo, a parlare di abolizione delle Province.**

Aggiungo che dopo le dichiarazioni nette che in questo senso sono venute dal Governo - ultime quelle del **Ministro Tremonti che proprio in Parlamento chiamato a presentare la decisione di Finanza pubblica ha detto senza mezzi termini che l'abolizione delle Province non produrrebbe alcun risparmio per lo Stato** - chi continua su questa strada deve uscire allo scoperto e dire senza mezzi termini che ha scelto di attaccare una istituzione democratica puramente per demagogia e ai fini della lotta politica.

**Non si riformano le Istituzioni per fare cassa!**

Non quindi, un disegno che tuteli i diritti dei cittadini, ma semplicemente un argomento banale da portare avanti nei dibattiti in televisione.

E chi ne ha fatto una bandiera, **sa bene che è questo l'obiettivo, sa bene che eliminare le province non produrrebbe alcun risparmio**, ma comporterebbe solo meno democrazia, meno possibilità per i cittadini di fare valere le proprie ragioni, meno tutela dei territori.

Saremo sempre, invece, i primi a sederci ad un tavolo in cui le parole d'ordine siano la razionalizzazione degli enti, a partire dall'istituzione delle città metropolitane e al superamento delle Province che insistono nelle aree metropolitane.

**Saremo i primi a volere discutere di razionalizzazione delle Province**, contrari come siamo sempre stati alla proliferazione delle circoscrizioni provinciali e all'istituzione di nuove Province. Sappiamo bene che l'evoluzione della demografia, degli insediamenti urbani, della mobilità e dei trasporti, insieme all'istituzione delle Città metropolitane, porteranno naturalmente il Paese a riflettere sulla necessità di una revisione appropriata delle circoscrizioni provinciali.

**Una revisione che deve essere però condivisa dai diversi livelli di governo che compongono la Repubblica italiana** e che, soprattutto, mantenga gli organi di governo della Provincia come direttamente rappresentativi della comunità locale.

Non organi di secondo grado, o designati dai consigli comunali o dai sindaci. Ne tanto meno una Provincia che sia quasi una associazione di Comuni, gestita da inimmaginabili consorzi.

La Provincia, vogliamo dirlo con forza, è e resta una ente autonomo di governo della comunità, dotata dell'autonomia e della responsabilità che gli proviene direttamente dall'aver un governo eletto dai cittadini, che liberamente può effettuare scelte politico – amministrative legate veramente ad una visione unitaria del territorio.

**Responsabilità ed autonomia: queste sono le parole chiave che devono restare legate. Responsabilità ed autonomia per fare, finalmente, la riforma federale dello Stato, non più rinviabile.**

## **Il federalismo fiscale**

Una riforma che, grazie all'attuazione della legge delega n. 42 del 2009, sta procedendo spedita, lungo un percorso che ha visto prevalere un clima di concreta ed effettiva collaborazione tra Governo e Associazioni degli enti locali.

E' un processo complesso, e i primi passaggi dell'attuazione stanno **avvenendo non senza qualche perplessità**.

Basti vedere il primo decreto legislativo attuativo, quello sul **federalismo demaniale**, che per le Province può rappresentare una occasione molto importante per valorizzare i territori ed aprire a nuove occasioni di sviluppo le proprie comunità. Certo, non possiamo nascondere che sottraendo al trasferimento tutto il patrimonio di pertinenza del Ministero della Difesa, il decreto è stato depotenziato, e il forte protagonismo delle Regioni è andato tutto a scapito di una effettiva possibilità per le Province e dei Comuni di vedersi assegnato un adeguato e patrimonio, coerente il rispetto principio di sussidiarietà.

Quanto al decreto **sull'individuazione dei fabbisogni di Comuni e Province**, attualmente siamo nella fase di predisposizione, ma è certo che questo sarà un passaggio decisivo, perché è da qui che si partirà per abbandonare il principio della spesa storica e degli sprechi che questo ha portato.

Un elemento fondante del federalismo fiscale e assolutamente imprescindibile se si vuole concretamente raggiungere un livello di efficienza dell'amministrazione che possa garantire trasparenza e responsabilizzazione, favorendo la responsabilità dell'azione amministrativa nei territori.

**Un chiaro progresso è stato rappresentato dall'approvazione in Consiglio dei Ministri, nelle scorse settimane, dello schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni delle province.** Un testo che risponde agli impegni contenuti dall'accordo Governo Anci e Upi dello scorso 9 luglio, e, in larga parte alle richieste che abbiamo formulato in materia di autonomia finanziaria delle Province .

Perché viene operata quella **semplificazione del sistema tributario** che noi avevamo sempre posto come priorità, e ricondotti in capo alle Province i tributi dal trasporto su gomma, proprio come indicato nella legge delega. Si trasforma l'imposta RcAuto in tributo provinciale e si assegna la compartecipazione all'accisa sulla benzina, unitamente alla compartecipazione alla tassa regionale di circolazione dei veicoli.

Il quadro è dunque sostanzialmente coerente con il "cespite" individuato per la fiscalità provinciale.

Ecco, però le **perplessità** cui facevo cenno, su cui sono certo si potranno trovare adeguate risposte nel corso dell'esame del provvedimento da parte non solo delle competenti commissioni parlamentari, ma soprattutto nel confronto che si aprirà in sede di Conferenza Unificata.

**Innanzitutto, ai sensi dell'art. 119 Cost, l'Upi aveva individuato la necessità di garantire alle Province la compartecipazione ad un grande tributo erariale (IVA o IRPEF) direttamente correlato alla ricchezza dei territori. Questo tributo ad oggi non è previsto.**

In secondo luogo l'attribuzione alle Province della compartecipazione alla tassa di possesso automobilistica lascia aperta la questione relativa alla effettiva incapienza di questo gettito per la copertura dei trasferimenti regionali correnti che andranno soppressi contestualmente all'attribuzione della compartecipazione.



Del tutto oscuro resta il ruolo delle Province nel meccanismo di fissazione dell'aliquota di compartecipazione e soprattutto della costituzione del fondo sperimentale regionale di riequilibrio.

Peraltro accanto a questo fondo sperimentale regionale, ne viene creato un secondo, alimentato dalla compartecipazione all'accisa sulla benzina, che però cessa con l'avvio del fondo perequativo di cui all'art. 13 della legge n. 42.

E' evidente che modalità, meccanismi di alimentazione e prelievo, e soprattutto coerenza temporale riferiti ai due fondi di riequilibrio sperimentali e a quello perequativo per comuni e province, dovranno essere indicati con maggiore chiarezza e sistematicità, e soprattutto in maniera condivisa.

Infine, una forte perplessità, già dichiarata in più sedi, risiede nella disponibilità delle banche dati relative ai futuri tributi provinciali legati al settore del trasporto.

Non si capisce perché le Province debbano essere costrette a pagare l'AcI, l'unico titolato ad operare sul PRA Pubblico Registro Automobilistico, per poter incassare l'unico tributo proprio provinciale l'IPT.

E per una cifra che non è affatto irrilevante: **si tratta di circa 60 milioni di euro.**

Se invece potessimo disporre dei dati, potremmo procedere alla riscossione, accertamento e recupero delle imposte provinciali, realizzando politiche fiscali adeguate e contrastando l'elusione e l'evasione da parte dei contribuenti.

E' evidente che la medesima riflessione dovrà essere operata su tutti gli altri tributi che il decreto legislativo indica nel testo: RcAuto, Ipt, compartecipazione ad accisa sulla benzina e compartecipazione alla tassa automobilistica regionale, e modificando l'accesso alle informazioni inerenti gli altri tributi minori che restano alle Province (addizionale tarsu, tosap/cosap, ecc.).

**Ci sono poi tre importanti questioni su cui vorremo porre l'accento.**

Le Province, come anche attestato dalla Relazione Copaff, risultano attualmente creditrici di circa 3 miliardi di euro, a titolo di trasferimenti erariali spettanti ma mai erogati dal 1999 ad oggi.

Come sopra ricordato attualmente circa 22 province non godono più di trasferimenti erariali, ma anzi versano annualmente allo Stato circa 170 milioni l'anno

Il decreto legge n.78/10, nello stabilire il taglio dei trasferimenti erariali ha fatto salva questa riduzione nell'avvio del meccanismo di fiscalizzazione dei trasferimenti e nella loro trasformazione in autonomia finanziaria, ma ciò non si rinviene nella relazione tecnica dello schema di decreto legislativo recante autonomia di entrata delle Province.

E' del tutto evidente che queste tre questioni assumono rilievo e valenza imprescindibile per un coerente e condiviso percorso di attuazione della legge n.42/09.

## Le Regioni a Statuto Speciale

In questo quadro complessivo, permettetemi di sollevare un tema che, in quanto Presidente di una Provincia della Sicilia, mi interessa particolarmente, e cioè quello dell'applicazione di tutto il disegno di riordino dello Stato, Carta delle Autonomie e federalismo fiscale, alle Regioni a Statuto Speciale.

Non possiamo non prevedere, infatti, che una riforma istituzionale di tale portata, con l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province, non possa essere applicata ad una parte del Paese, in virtù di una specialità che nasceva come opportunità e diventa oggi un assurdo laccio.

Le funzioni fondamentali, forniscono un quadro unitario di riferimento per tutto il Paese. La nuova architettura costituzionale attribuisce a tutti gli enti locali pari dignità, collocandoli insieme allo Stato tra gli elementi costitutivi della Repubblica.

L'art. 5 della Costituzione impegna tutte le Regioni, sia quelle a statuto ordinario, sia quelle ad autonomia differenziata, a riconoscere e promuovere le autonomie locali previste dalla Costituzione.

**E' di tutta evidenza, dunque, che i principi e le garanzie dell'autonomia dei Comuni e delle Province oggi riconosciute direttamente dalla Costituzione non possono subire attenuazioni a seconda della realtà territoriale di riferimento e non è perciò più giustificabile una sperequazione nei confronti degli enti locali degli ordinamenti speciali.**

Tale orientamento trova oggi conferma nella recente giurisprudenza costituzionale, per cui la potestà legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale in materia di enti locali deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali.

Questo principio non può che valere anche per quanto riguarda l'attuazione del federalismo fiscale. A partire dal federalismo demaniale, dove Regioni, Province e Comuni devono essere poste sullo stesso piano, evitando un "meccanismo a cascata" di riparto alle Regioni e poi agli enti locali, fondato sul riparto delle competenze legislative, che non viene invece preso in considerazione né dall'art. 119 della Costituzione, né dall'art. 19 della legge delega sul federalismo fiscale.

Più in termini generali a nostro avviso la legge 42/09 determina in via diretta l'applicazione integrale degli articoli 15, 22 e 27 della legge limitatamente all'ente "Regione a statuto speciale", ma mai esclude l'applicazione delle sue disposizioni ai Comuni e alle Province delle Regioni a statuto speciale.

L'eventuale competenza ordinamentale riconosciuta agli statuti speciali non può essere esercitata in contrasto con le disposizioni in materia di federalismo fiscale così come prevedono le norme costituzionali, dal momento che si tratta di una legge di grande riforma che, a quanto previsto dalla Costituzione e dagli statuti speciali, deve trovare attuazione su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle regioni ad autonomia differenziata.

Dobbiamo, su questo tema, aprire una riflessione vera, per assicurare un percorso di valorizzazione dell'efficienza e della responsabilità degli enti territoriali che li comprenda tutti e che, quindi, non escluda i Comuni e le Province delle realtà regionali a statuto speciale, che costituiscono una parte importante del Paese.

## La finanza provinciale

Alle criticità e alle perplessità fin qui sottolineate in materia di federalismo fiscale, si aggiunge la difficile condizione in cui verte la finanza provinciale.

**Tagli ai trasferimenti erariali, politiche di investimento ridotte al lumicino, accanto ad un consolidamento della rigidità delle spese correnti,** definiscono un quadro di contesto assolutamente non propizio da cui partire per avviare il federalismo fiscale, poiché il finanziamento delle funzioni fondamentali e non, nella fase transitoria, prende le mosse dalla fotografia dei bilanci provinciali.

A ciò si unisca che nel corso degli anni, il processo di decentramento statale, ma soprattutto di trasferimento e o la delega di funzioni dalle Regioni alle Province ha finito per comporre un quadro assai disomogeneo della struttura dei bilanci provinciali nelle singole realtà: in alcuni casi metà delle risorse provinciali originano dalle Regioni, mentre in altri sono i trasferimenti erariali il principale flusso vitale per gli enti.

Questo quadro “a macchia di leopardo” rappresenterà un motivo in più di attenzione nell’avvio del federalismo fiscale, poiché tale situazione, se non debitamente monitorata e accompagnata, rischierà di accentuare divari e differenze tra i territori, con l’evidente conseguenza di minare gli effetti potenzialmente benefici di un efficace modello di federalismo fiscale cui invece si vuole tendere.

**Ma il vero nodo è che il ritratto attuale della finanza provinciale è contraddistinto da un forte peggioramento, da qualunque punto di vista lo si voglia guardare.**

Le entrate dell’ultimo quinquennio sono in netto e progressivo calo, e contestualmente le mutevoli e stringenti regole del patto di stabilità interno hanno di fatto contratto la programmazione e realizzazione degli investimenti.

Nonostante questa situazione le Province, nella consapevolezza della grave congiuntura economica che l’Italia e l’Europa hanno dovuto affrontare e che ancora adesso fronteggiano, hanno sempre garantito il proprio impegno al Governo circa gli sforzi necessari al risanamento delle finanze pubbliche ed al rilancio dell’economia del Paese.

Va però ricordato che la manovra finanziaria dettata dal decreto legge n.78/10 si è inserita in un contesto di finanza provinciale già definito nei suoi obiettivi ed andamenti con la legge n.133/08 (la quale ha individuato e determinato le regole del patto di stabilità interno e dunque il miglioramento dei saldi degli enti locali in termini di competenza mista).

Giova a questo proposito ricordare che gli obiettivi di patto hanno sancito per le Province una manovra di miglioramento del saldo finanziario di **310 milioni per il 2009, 555 per il 2010 e 975 per il 2011. Per quanto riguarda il 2009 non solo il comparto ha centrato l’obiettivo, ma lo ha sopravanzato di 292 milioni (miglioramento che si aggiunge a quelli già conseguiti nel 2007 e 2008 pari rispettivamente a 610 e 280 milioni di euro).**

Al 31 dicembre 2009 il disavanzo complessivo delle Province è stato pari a **-274 milioni di euro, mentre a legislazione vigente si prevede che per la fine dell’anno 2011 si raggiungerà un avanzo di oltre 400 milioni,** segnando così il virtuoso processo di miglioramento di ogni singolo ente e dell’intero comparto complessivamente inteso.

Questi gli obiettivi che, seppure con estreme difficoltà, le Province raggiungeranno, rispettando, come ogni anno, le norme del patto di stabilità, garantendo un più che adeguato contributo al risanamento della finanza pubblica, in questa particolare fase storica più necessario che mai.

In un contesto di forte contenimento della finanza pubblica e soprattutto di importanti sacrifici che vengono richiesti alle Province mediante un patto di stabilità che peraltro, è disegnato in maniera sperequata tra i diversi livelli di governo, **il taglio dei trasferimenti erariali di 300 e 500 milioni rispettivamente per il 2011 e dal 2012**, come previsti dall'ultima manovra finanziaria, avrà il sostanziale esito di aggravare e rendere ancora più evidente lo squilibrio tra il contributo alla manovra a carico dei singoli enti.

Il taglio dei trasferimenti infatti colpisce solo quelle Province che ancora godono dei trasferimenti erariali (sono 22 quelle che hanno azzerato la contribuzione da parte dello Stato) e che quindi, per definizione, non hanno un livello di entrate proprie che consenta loro di affrancarsi da un sistema di finanza derivata.

Ma, ancor di più è preoccupante il calo delle entrate proprie: i dati relativi a tutto il mese di settembre 2010, confrontato con il medesimo periodo del 2009, evidenziano una riduzione del 6% dell'addizionale sui consumi di energia elettrica, del 4% per l'IPT e di oltre il 7% per l'RcAuto.

**Gli enti interessati si troveranno a dover gestire risorse ridotte di circa il 23% nel 2011 e di oltre il 38% a partire dal 2012: su un complesso di trasferimenti pari a 1.300 milioni ne verranno tagliati prima 300 e poi 500.**

Inoltre il decreto impone una serie di riduzioni di spesa per voci specifiche che sono aggiuntive a quelle sopra descritte: l'art. 6 individua determinati capitoli (spesa per incarichi di consulenza, relazioni pubbliche e convegni, missioni, formazione e autovetture) che dovranno essere ridotti in misura variabile dal 20 all'80%, in totale contrasto con l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti locali.

Il decreto n.78/10 si è abbattuto dunque su una situazione di fatto già particolarmente compromessa, acuendo situazioni di squilibrio e senza che vi sia una effettiva equità di sacrifici tra livelli di governo: su una cifra complessiva della manovra di 24 miliardi al settore Regioni ed enti locali vengono richiesti 15,3, solo attraverso le disposizioni dell'art. 14, senza dunque considerare i tagli che vengono operati sulle singole voci di spesa di cui agli articoli 5 e 6 del decreto (e che infatti non furono quantificati nella relazione finanziaria, poiché semplicemente considerati ad adiuvandum per il raggiungimento dell'obiettivo di patto di stabilità).

### **Il patto di stabilità e gli investimenti**

Le Commissioni parlamentari competenti hanno recentemente licenziato il documento conclusivo dell'indagine sulla finanza locale; in esso viene chiaramente sottolineato che *“pur contribuendo negli ultimi anni al contenimento degli andamenti della finanza pubblica locale, l'applicazione del patto ha determinato alcuni effetti distorsivi..... il carattere stringente dei coefficienti del patto, conseguente all'obiettivo della manovra, e il contestuale congelamento dell'uso della leva fiscale, hanno determinato una forte compressione della spesa per investimenti degli enti locali”* .

**Viene dunque riconosciuto quanto da tempo l'Upi ha sottolineato e cioè che il patto di stabilità ha determinato un forte rallentamento degli investimenti;** criticità anche rafforzata dalle disposizioni contenute dall'art.9 della legge n. 102/09, di conversione del decreto legge n. 78/09 c.d. “anti-crisi”, con il quale il Governo ha inteso accelerare i pagamenti della PA nei confronti dei

creditori, secondo quanto disposto dalla disciplina comunitaria recata dalla direttiva 2000/35 (dlg. 231/2002).

Esse prevedono che le pubbliche amministrazioni adottino gli opportuni provvedimenti per garantire il pagamento degli impegni in maniera tempestiva, già con effetto immediato, prescrivendo, per il futuro, la responsabilità amministrativa e disciplinare per i funzionari che impegnino somme senza aver verificato preventivamente la effettiva compatibilità di tali somme con i flussi finanziari e soprattutto con le regole di finanza pubblica.

Tale situazione è l'esatto contrario di quanto da mesi il sistema degli Enti locali chiede al Governo, cioè la possibilità di liberare immediatamente la cospicua mole di residui passivi a favore delle imprese creditrici, operando una deroga al Patto di Stabilità interno, in virtù dell'eccezionale crisi economica del Paese.

**E' evidente che la percentuale di residui passivi in conto capitale spendibili, messa "a disposizione" degli enti locali dall'art. 14 comma 11 della legge n.122/10, (0,75% di quanto risultante dal rendiconto 2008) e dunque escludibili dai saldi rilevanti ai fini del patto sono una misura assolutamente inadeguata a garantire l'effettiva efficacia di una disposizione legislativa tendente a garantire un certo respiro al sistema economico dei territori.**

È noto, infatti, che una priorità evidenziata dal sistema imprenditoriale è proprio quella di ridurre i tempi di pagamento da parte della PA nei confronti delle imprese fornitrici di lavoro e servizi. In un tale contesto economico le imprese non solo devono contrastare la crisi della domanda, ma si trovano a dover fronteggiare anche la mancanza di liquidità, con evidenti ripercussioni sul sistema economico complessivo e sul livello occupazionale.

La stima Upi su un dato complessivo di circa 6miliardi di residui passivi per spese in conto capitale, indica che la misura dello **0.75% corrisponde a circa 43 milioni di euro.**

In estrema analisi giova ricordare quanto riferito dalla relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali della Corte dei Conti per l'esercizio 2008-2009, nella quale emerge che "dall'andamento del saldo finanziario corrente si nota una progressiva riduzione dell'avanzo che nell'ultimo esercizio ha fatto registrare una contrazione più evidente".

La forte criticità rappresentata all'indomani dell'emanazione del decreto legge 78/10, e nel pieno dibattito della fase parlamentare di conversione, il Ministro dell'Economia on. Giulio Tremonti ha siglato con Anci e Upi un accordo con il quale il Governo si è impegnato ad avviare un tavolo di confronto per individuare le possibili soluzioni ai problemi sottolineati dal sistema delle autonomie locali.

In particolare l'accordo prevede:

- l'apertura di un tavolo di monitoraggio per verificare, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, le misure volte a:
  - a. aumentare la percentuale dei residui passivi da poter spendere;
  - b. assorbire i tagli dei trasferimenti all'interno degli obiettivi del patto di stabilità interno;
  - c. riconoscere la massima autonomia nella gestione delle risorse umane per gli enti che hanno una spesa di personale virtuosa, fermi restando gli effetti economici del decreto legge n.78/10.

Il tavolo, i cui lavori sono appena iniziati, contestualmente a quelli del tavolo tecnico per ridefinire le modalità di raggiungimento degli obiettivi di patto per gli anni 2011 e seguenti, dovrebbe infatti porre rimedio alla ormai insostenibile situazione degli enti locali, stretti da un lato dal taglio dei trasferimenti e dagli obiettivi del patto di stabilità interno, e dall'altro dalla esigenza di garantire un

livello di spesa per investimenti coerente con le prerogative istituzionali in materia di strade, scuola, manutenzione del territorio e pianificazione e realizzazione delle opere infrastrutturali.

**Restano comunque fondamentali tre richieste per le Province:**

- **aumentare fino al 4%** la percentuale dei residui passivi spendibili per le Province, consentendo così di liberare immediatamente quasi 300 milioni di euro nel circuito economico del Paese.
- **Rivedere l'impianto del patto di stabilità interno**, modificando la base di calcolo e garantendo l'equilibrio finanziario per tutti gli enti, che si faranno poi carico delle manovre a favore della finanza pubblica complessiva attraverso un programmato miglioramento dei propri saldi; in questa direzione abbiamo infatti avviato i lavori del tavolo tecnico; ma soprattutto alleggerire la manovra a carico delle Province, poiché fin dal decreto legge n.112 abbiamo denunciato la concreta e inoppugnabile impossibilità di raggiungere e garantire gli obiettivi in esso contenuto: un miglioramento di quasi un miliardo di euro di saldo di comparto è una manovra irraggiungibile e dunque da riportare entro schemi e modelli effettivamente sostenibili.
- I tagli ai trasferimenti regionali hanno un impatto devastante per le Province, che sono le principali destinatarie di tali risorse per trasporto pubblico locale, sicurezza stradale e sicurezza dei territori: se ad essi aggiungiamo anche i tagli di 300 e 500 milioni, l'effetto sarà quello di paralizzare qualsivoglia attività degli enti. **Per questo motivo l'UPI chiede con forza che vengano ridotti i tagli a carico delle Province.**

## **Conclusioni**

Vorrei chiarire che queste nostre richieste seguono tutte un filo conduttore: fare ripartire gli investimenti nel Paese, per muovere lo sviluppo locale, contribuire alla crescita economica, sostenere la ripresa occupazionale. E' infatti questo il nodo, la questione di massima urgenza, su cui tutti noi siamo chiamati ad intervenire.

Le nostre proposte sono decisive per potere avviare scelte politiche mirate, strettamente legate alle vocazioni territoriali.

Scelte che possiamo indirizzare grazie alla stretta collaborazione tra Upi Nazionale e Upi regionali, che sono, sul territorio, il punto di riferimento su cui l'associazione fonda la sua forza e la capacità di sapere leggere le istanze del Paese.

Su questo, sul legame che deve essere sempre più stretto con le nostre associazioni regionali, abbiamo in questo anno provato a fare progressi, realizzando sempre più iniziative ed incontri sul territorio. Ma è un lavoro che ha bisogno ancora di essere rafforzato, un legame che va stretto e intensificato, così come il rapporto tra l'associazione e le singole province.

**Gli stessi organi dell'Upi, dal Consiglio Direttivo ai Dipartimenti, alle Consulte, devono accompagnare l'Associazione in un percorso di apertura verso i territori e verso le strutture regionali.**

In questo senso la dimensione regionale assume sempre più carattere centrale, come momento di definizione delle politiche istituzionali. Per questo è strategico rafforzare le Upi regionali, per far sì che il confronto con le Regioni, sempre più decisivo con la riforma delle istituzioni e del fisco in senso federale, veda le Province come interlocutori forti della dialettica locale.

Concludo questa relazione, ringraziando di nuovo tutti voi per avere aderito al nostro invito ed essere qui, oggi, a discutere con noi del futuro del Paese.

Sono certo che da questa assemblea deriveranno ancora nuove idee e proposte che faremo nostre e porteremo avanti nei tavoli politici, nei confronti con il Governo e il Parlamento, nei momenti di incontro con le Associazioni delle Regioni e dei Comuni, per dare forza alle nostre istituzioni e fare crescere le Province nell'Italia che stiamo tutti insieme contribuendo a costruire.