

Zeni

## Economia e lavoro nella prospettiva europea

Signor

Signor

Egredi Presidente del Consiglio Provinciale, Presidente del Consiglio delle Autonomie, <sup>Signor</sup> Presidente della Provincia, colleghi consiglieri, <sup>signori sindaci</sup> presidenti di comunità e ~~sindaci~~,

l'incontro congiunto di quest'anno ha ad oggetto i temi attorno ai quali ruota tutta la discussione politica di questi ultimi anni, ossia l'economia e il lavoro.

Partiamo da alcuni dati.

Il rapporto curato dalla Banca d'Italia "L'economia delle Province autonome di Trento e di Bolzano" (giugno 2014) segnala che per il 2013 continua la contrazione economica che caratterizza il territorio regionale, con un calo dell'1,2 per cento del valore aggiunto locale. I settori produttivi primario e secondario registrano una flessione o una mancata crescita, non vede miglioramenti la crisi del comparto delle costruzioni, mentre nell'area dei servizi si rileva un andamento congiunturale che riflette la bassa crescita della domanda interna. Il mercato del lavoro, sulla base della rilevazione delle forze lavoro dell'Istat (2013), registra un aumento dello 0,7 per cento, ma le dinamiche in atto comportano un incremento della differenza fra il tasso di occupazione maschile e femminile e segnalano una marcata flessione del tasso di occupazione dei 15-34enni. Si rileva in aggiunta che, in base ai dati dell'anagrafe nazionale studenti del MIUR, gli studenti trentini che nell'anno accademico 2012-2013 si sono immatricolati a corsi universitari triennali o a ciclo unico sono stati 2.300, con una riduzione del 15,8 per cento rispetto all'anno accademico 2003-2004.

Questa breve carrellata di dati economici rende l'idea della difficoltà del tema che siamo chiamati a trattare.

“Economia e lavoro nella prospettiva europea” è tema tanto ampio quanto difficile, sul quale ciascuna delle cinque commissioni permanenti potrebbe riportare importanti riflessioni. Il collega Giuliani ci parlerebbe della struttura produttiva di questa provincia, il consigliere Tonina degli importanti riflessi economici dei lavori pubblici, il consigliere Detomas si soffermerebbe sul peso della spesa sanitaria, la consigliera Maestri illustrerebbe le ricadute economiche dello sviluppo della cultura, e offrirebbe ricche riflessioni su ricerca e contesto europeo.

In occasione della seduta congiunta con il Consiglio delle autonomie locali, da parte del Presidente della Prima Commissione, va però posto l'accento sul rapporto fra economia ed istituzioni, economia e territorio, economia e governance. E' da questi punti di vista, infatti, che l'esperienza della Prima Commissione permanente può essere preziosa al dibattito, visto che le sue competenze regolamentari non si traducono in un diretto intervento nei settori economici, ma nella conoscenza delle predette relazioni e nella conseguente sintesi dei complessi processi di “sviluppo ed evoluzione di un territorio”.

La manovra di assestamento dell'ultima primavera, la recentissima nuova riforma istituzionale, il prossimo piano di sviluppo provinciale, la conoscenza dei ricorsi costituzionali della Provincia contro leggi statali ritenute lesive delle norme pattizie che regolano la struttura finanziaria della Provincia, costituiscono ai nostri fini i più importanti punti di osservazione della Prima Commissione. Si tratta di proposte e documenti istituzionali che ben riassumono un tema di assoluta attualità, quale la stabilità finanziaria e le attività di coordinamento ad essa necessarie e funzionali, e che richiamano, nel contesto locale e con ben importanti “mutatis mutandis”, i rapporti fra lo Stato centrale e l'Unione europea.

L'insieme dei provvedimenti sottoposti alla Prima Commissione, anche negli anni precedenti, evidenzia lo strettissimo rapporto fra Provincia ed enti locali che caratterizza il sistema finanziario della Provincia autonoma di Trento, tanto che si potrebbe parlare di "sistema finanziario delle autonomie".

L'articolo 79 dello Statuto, modificato dall'accordo di Milano sancisce la responsabilità della Provincia nei confronti dello Stato per il rispetto da parte degli enti locali degli obiettivi e dei risultati imposti dal patto di stabilità.

L'articolo 80 dello Statuto mantiene altresì alla Provincia la responsabilità della distribuzione delle decime dei gettiti erariali ai singoli enti, ma altrettanta responsabilità è richiesta agli enti locali nel rispettare obiettivi rigorosi e sanzionati.

Sempre l'articolo 80 dello Statuto, successivamente alla legge di stabilità 2014, sancisce la rivalutazione della competenza della Provincia, da concorrente a primaria, in materia di tributi locali e stabilisce che i tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale siano disciplinati con leggi provinciali le quali, anche in deroga alla legge statale, ne definiscono le modalità di riscossione e possono consentire agli enti locali di modificare le aliquote e introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni. Si aggiunge la facoltà della Provincia di introdurre esenzioni relativamente ai tributi destinati agli enti locali, che ha, dal 2010 in poi, consentito alla Provincia di far fronte alla crisi economica mediante la leva tributaria.

Infine, l'articolo 81 dello Statuto richiede che la Provincia di Trento corrisponda agli enti locali idonei mezzi finanziari, previo accordo delle rispettive rappresentanze.

Come sono declinati tali principi nella normativa provinciale e quali riflessioni ci suggeriscono per il futuro ?

Le disposizioni concernenti la riduzione della pressione fiscale di cui alla legge provinciale n. 1 del 2014, l'articolo 4 della medesima sui tributi locali e l'articolo 6 della l.p. n. 1 del 2014 che definisce i limiti di spesa della Provincia, dei suoi enti strumentali e degli enti locali sono passaggi emblematici per la comprensione del sistema finanziario della Provincia e si iscrivono perfettamente nella cornice statutaria.

Ragionando più latamente e in prospettiva, <sup>un ruolo importante x l'assetto sono-ec, dipendente</sup> della nuova riforma istituzionale, <sup>lensiamo all'</sup> ~~centrale~~ è l'istituto della gestione associata, già conosciuto, testato e periodicamente modificato. (Modificazioni che dimostrano non la scarsa funzionalità dello strumento, ma anzi, al contrario, la sua adeguatezza ad affrontare la perigliosa attualità assicurando la necessaria flessibilità e, soprattutto, il necessario confronto fra la Provincia e le autonomie locali.)

Nella sua versione recentemente riformata sono conservati gli elementi di flessibilità e di accordo, accordo che viene declinato in maniera sempre più sottile, fra comuni e comunità.

Si legge, così, del potere delle comunità d'incidere sulle scelte amministrative in ragione delle specifiche peculiarità del loro territorio mentre sono mantenuti in capo ai sindaci e ai comuni, fatto salvo l'obbligo di gestione associata, i compiti e le attività già loro attribuiti dalla normativa previgente. Sempre specifica attenzione è prestata a modelli organizzativi volti a garantire la riduzione dei costi amministrativi del decentramento, anche sulla base di atti d'indirizzo e di coordinamento approvati dalla Giunta provinciale d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali.

Con riferimento all'attività di programmazione, la nuova riforma istituzionale prevede specifici modelli di sviluppo territoriale integrati tramite azioni e

attività d'interesse locale i cui criteri d'attuazione sono assunti d'intesa con le singole comunità.

Quanto all'esercizio in forma associata, specificamente rivolto ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante il contenimento delle spese degli enti territoriali, si prevede un esercizio obbligatorio della gestione associata per i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, anche se con la dovuta flessibilità, perché porre soglie astratte significherebbe non comprendere le peculiarità del territorio trentino e alla fine significherebbe produrre inefficienze e diseguità.

L'accordo è alla base anche dell'individuazione dell'ambito associativo, che richiede contiguità territoriale e appartenenza al medesimo territorio di comunità; l'individuazione degli ambiti passa attraverso l'intesa con il Consiglio delle autonomie locali e successivamente può essere modificata, anche su proposta dei comuni coinvolti, anche in relazione all'andamento della gestione associata.

Ulteriori elementi di flessibilità sono costituiti dalla possibilità di deroga al limite demografico o, addirittura, all'obbligo di gestione associata, se il territorio dei comuni interessati è caratterizzato da eccezionali particolarità geografiche o se i comuni interessati hanno avviato il procedimento per la fusione. Una cornice chiara, dunque, ma che lascia spazi di autonomia; autonomia che però va guadagnata ed è funzionale alla responsabilizzazione dei territori visto che, come contraltare, è richiesto alle autonomie locali di raggiungere determinati livelli di spesa entro tre anni e l'adozione di specifiche misure di razionalizzazione della spesa individuate dalla Giunta provinciale d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali. E sempre più importante sarà proprio il ruolo del CAL, interlocutore prezioso per l'attività legislativa provinciale, cerniera tra chi lavora quotidianamente sul territorio e chi è chiamato a legiferare.



L'ispirazione vola alto, tra il principio di sussidiarietà e un patto di alleanza tra Provincia e autonomie locali che supera il concetto di decentramento, ma essenziale- forse più che nel 2006 - sarà la fase di attuazione della nuova governance, processo che la Provincia dovrà guidare e a cui i comuni e le comunità dovranno partecipare in un contesto generale totalmente mutato, di particolare trasformazione dei rapporti fra Stato e autonomie, stretti fra le spinte dell'integrazione delle economie europee e la pressione delle regioni per l'attuazione del federalismo fiscale.

Nella breve memoria di un lustro, Stato ed autonomie locali hanno seguito un percorso accidentato, in cui non sempre vi è stato rispetto dell'individualità, della specificità del territorio, dei patti intercorsi con soggetti che secondo la Costituzione costituiscono la Repubblica italiana. Ci si riferisce in particolare alle manovre finanziarie statali a partire dal 2010, lesive dell'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, con conseguente contenzioso costituzionale che si protrae ancora oggi. La legge costituzionale n. 1 del 2012 ha inoltre attribuito alla competenza esclusiva dello Stato il coordinamento e l'armonizzazione dei bilanci, percepiti quale elementi essenziali di consolidamento dei conti pubblici nonché per fornire agli organismi europei una corretta rappresentazione della situazione finanziaria italiana.

L'importanza degli strumenti pattizi è tuttavia da più parti riconosciuta per garantire l'adeguamento della finanza pubblica tra i diversi livelli dell'ordinamento poiché è indubbio che la centralizzazione della contabilità veicola maggiore efficienza nel controllo e nel coordinamento e impone l'uniformazione ad una certa velocità, ma, d'altra parte, annulla anche le differenze fra i territori.

L'esperienza della Provincia autonoma di Trento è andata invece in questa direzione, verso la costruzione di un sistema che consente alle differenze di emergere ed esprimersi nel confronto con la Provincia, che si fa garante per i

propri enti locali degli obiettivi finanziari da realizzare assumendosi in prima persona la responsabilità del loro raggiungimento e lasciando liberi gli enti locali dalle norme sul contenimento della spesa. Il sistema è stato giudicato come, citando, "una garanzia per gli enti locali, per la spiccata dimensione negoziale e democratica che caratterizza l'intervento provinciale sia per le maggiori garanzie di prevedibilità e garanzia che assicura". E ha dato buoni frutti, posto che gli enti locali hanno sempre rispettato gli obiettivi loro imposti addirittura dando luogo a spese inferiori rispetto a quelle loro assegnate.

Non è possibile non chiedersi, tuttavia, in un panorama nazionale complesso, ma certamente più definito rispetto al recente passato, quale debba essere il prossimo passo, come si evolverà il rapporto, in termini finanziari, tra enti locali e Provincia sia in rapporto ai risultati dell'attuazione della nuova riforma istituzionale sia in termini di vera e propria sperimentazione politica ed istituzionale.

Qualcosa però abbiamo il dovere di dire. In questa fase di incertezza nei rapporti finanziari tra Stato e Provincia, è doveroso mantenere la barra ferma nel rivendicare le prerogative che l'ordinamento ci riconosce, anche attraverso i numerosi ricorsi che ormai caratterizzano l'attività ordinaria di parere da parte della Prima Commissione.

Sicuramente una delle strade da percorrere è quella di sollecitare lo Stato a rivedere le regole del patto di stabilità, perché accumulare liquidità, per una Provincia come la nostra, e non poterla spendere, risulta difficilmente comprensibile. Anche se questo è un principio che si potrebbe applicare a tutte le amministrazioni locali, soprattutto a quelle che godono di risorse davvero limitate.

Tuttavia dobbiamo avere presente alcuni fattori molto importanti.

Il primo riguarda le richieste di una maggiore efficienza della pubblica amministrazione sono diventate ormai un motivo costante, quasi un grido disperato, da parte di imprese e famiglie, che non possono attendere i tempi

anacronistici di un'amministrazione che pare a volte incartata nelle regole e nei regolamenti, e incapace di una virtuosa assunzione di responsabilità che interpreti le norme in maniera favorevole al cittadino. Questo vale per la provincia ma anche per gli enti locali.

La recente legge sull'urbanistica va nella giusta direzione, ma una delle priorità che l'immediato, è quella di migliorare il sistema della pubblica amministrazione: il rapporto tra politica e dirigenza, la premialità reale in base ai risultati, la capacità di assumersi responsabilità da parte di ogni funzionario pubblico, che deve essere consapevole di rivestire un ruolo determinante per il rilancio economico e sociale del Trentino. Oserei dire che siamo a un bivio: o la macchina pubblica trentina diventerà traino positivo, o rischiamo di morire per soffocamento.

Un altro fattore determinante è che per rilanciare davvero il ruolo dell'ente pubblico come motore di riavvio dell'economia e del lavoro, la ricetta non può essere soltanto "spendere di più". Che si tratti di spese in conto capitale o di spese in parte corrente, oggi più che mai è vitale riuscire a qualificare davvero la spesa pubblica.

L'economia non si rilancia semplicemente riducendo un po' la spesa corrente, magari in maniera lineare, e mantenendo una buona percentuale di "investimenti", magari aggirando il patto di stabilità con anticipi di cassa e indebitamento esterno al bilancio consolidato. Anche se i dati che evidenziano che il Trentino presenta una spesa corrente pro capite parecchio maggiore rispetto al resto del Paese, ci inducono a muoverci verso una riduzione della stessa.

Ma la spesa si divide prima di tutto in buona spesa e cattiva spesa, a prescindere dal capitolo sotto la quale viene inserita. La spesa per un ricercatore è cattiva spesa se si tratta di un dipendente poco produttivo che devo garantire, ma un'ottima spesa se è volano di progettualità e innovazione che possono essere trasferite alle imprese. La spesa per un'opera pubblica



può essere buona se rappresenta un reale servizio per una comunità, molto cattiva se diventa un inutile doppione che oltre al costo di costruzione comporterà costi di gestione che graveranno per decenni sui cittadini trentini, e sappiamo che gli esempi, anche in Trentino, potrebbero essere molti, e sono il motivo per il quale diventa difficile giustificare tagli magari giusti su alcuni servizi, perché il cittadino, giustamente, chiede come mai i soldi per quell'opera poco utile invece ci siano.

Così la spesa per i contributi alle imprese sono vitali se favoriscono investimenti produttivi, sono cattiva spesa se servono per rinviare il problema e tenere in piedi imprese che ormai sono destinate a essere espulse dal mercato, soprattutto se passa il messaggio che ancora si pubblicizzano le perdite spesso ingenti.

Gli esempi potrebbero essere molti, e ci servono per una valutazione di carattere generale. Abbiamo il dovere di migliorare la spesa pubblica, lavorando sul sistema provincia in senso lato, comprensivo del sistema delle società partecipate e degli enti locali, e migliorando i criteri di spesa. Da questo dipende molto del futuro dell'economia trentina.

Ma abbiamo anche il dovere di programmare al meglio la spesa pubblica. Come fa il buon padre di famiglia, quando si prevedono minori entrate, si rivede la programmazione; le anticipazioni di cassa di cui ogni anno necessitiamo sempre prima, si giustificano soltanto in parte con l'incertezza dei rapporti con lo Stato, perché quando c'è incertezza giuridica, è meglio essere prudenti ora per avere sorprese piacevoli poi, che il contrario.

Ma quello che più conta, sarà la capacità del sistema di proporre azioni capaci di rilanciare da un lato la fiducia generale, dall'altro investimenti produttivi. Perché per migliorare il saldo tra entrate e uscite, e quindi avere più leva per incidere su economia e lavoro, si può ridurre la spesa ma si possono anche aumentare le entrate. Ovvero creare il contesto migliore perché le imprese creino sviluppo. Ecco che allora la competenza in materia

di tributi può diventare fattore di competitività; migliorare l'utilizzo dei fondi europei per progetti di sistema diventa una fonte importante di entrate. Ma soprattutto proporre una visione di Trentino che consenta a tutto il sistema di muoversi nella stessa direzione; forse è questo quello su cui siamo più carenti in questa fase, ed è sicuramente l'elemento al contempo più difficile e più importante da realizzare. Serviranno impegno e onesta intellettuale da parte di tutti gli attori, ma è un compito a cui non possiamo sottrarci e dal quale dipende il futuro del Trentino. Buon lavoro a tutti noi.