Parte Seconda - Capitolo 5

La governance del territorio

5.1 Contesto istituzionale[1]

5.1.1 Il contesto istituzionale della regione

L'ente Provincia in Italia non ha mai avuto un potere rilevante, a metà tra le funzioni di programmazione e indirizzo della Regione e quelle di gestione diretta dei Comuni. Tuttavia oggi si può dire che, per una serie di ragioni diverse, esso si trova in una posizione di rilievo. Da un lato infatti la recente riforma Bassanini (il decreto legislativo n. 112 del marzo 1998, di cui si dirà in seguito) ha ampliato le competenze della Provincia. Dall'altro, una serie di politiche nel campo dello sviluppo economico, della formazione, della pianificazione territoriale si dispongono oggi ad un livello che coincide spesso con quello della Provincia, perché l'ambito nel quale agiscono è più piccolo di quello regionale (per ragioni di omogeneità) e più grande di quello comunale (per ragioni di massa critica e di opportunità derivanti dalla messa in relazione di più comuni). Grazie a questi due ordini di ragioni, la Provincia ha così la possibilità di assumere un ruolo propositivo in diversi campi di politiche. Non si tratta tuttavia di un ruolo semplice, perché implica anche un cambiamento importante nelle modalità consuete dell'azione amministrativa: non più soltanto controllo e indirizzo, ma soprattutto progettualità e sostegno all'innovazione locale. La storia recente delle Province italiane è segnata in gran parte dal tentativo di transitare verso queste nuove forme dell'azione amministrativa. La stessa Provincia di Bergamo non è estranea a tale tendenza, e lo si può vedere in alcune delle politiche cui si farà cenno di seguito.

Della Provincia di Bergamo, fanno parte 244 Comuni e 8 Comunità Montane (Valle Imagna, Valle Brembana, Alto Sebino, Basso Sebino e Monte Bronzone, Valle Cavallina, Valle Seriana superiore, Valle Seriana, Di Scalve). Le Comunità Montane sono enti locali costituiti da Comuni montani o parzialmente montani appartenenti ad una stessa provincia, che hanno lo scopo di promuovere la valorizzazione delle aree di montagna e l'esercizio associato delle funzioni comunali.

Dal punto di vista dell'organizzazione interna, l'Amministrazione Provinciale di Bergamo è articolata secondo il seguente organigramma:

· Il Dipartimento della Presidenza, con la Direzione generale e la Segreteria generale, cui fanno capo, tra gli altri, il Corpo di Polizia Provinciale, la Protezione civile e il Controllo di Gestione e Programmazione.

· L'Area Servizi Generali, che presiede sostanzialmente alla organizzazione e alla gestione delle risorse umane, agli archivi e ai sistemi informativi, nonché alle questioni legali.

· L'Area Risorse economiche e finanziarie, che si occupa di bilancio, tributi e patrimonio.

· L'Area Opere pubbliche, cui fanno capo gli interventi sulla viabilità e i trasporti.

· L'Area Sviluppo economico, che segue le politiche dell'occupazione (centri per l'impiego e mercato del lavoro), la formazione professionale e le attività economiche (con gli interventi su industria, artigianato, commercio, turismo, agricoltura e zootecnia).

· L'Area Valorizzazione dell'ambiente, che cura la pianificazione territoriale, ambientale e della mobilità, la valutazione d'impatto ambientale e, tra gli altri, la gestione dei parchi, delle acque e dei rifiuti.

· L'Area Attività culturali e servizi alla persona, che si occupa della promozione della cultura, dello spettacolo e dello sport, delle biblioteche e dei centri di catalogazione, dei servizi scolastici e della gestione e manutenzione degli immobili e del patrimonio provinciale.

[1] Acura di Claudio Calvaresi.

5.1.2 Il processo di riforma

Il decreto legislativo n. 112 del marzo 1998 precisa le funzioni e i compiti mantenuti allo Stato e quelli delegati a Regioni ed Enti locali, in quattro grandi ambiti di politiche:

· sviluppo economico e attività produttive: artigianato, industria, sportello unico per le attività produttive, energia, miniere e risorse geotermiche, fiere e commercio, turismo;

· territorio, ambiente e infrastrutture: urbanistica, pianificazione territoriale e paesistica, edilizia residenziale pubblica, catasto, protezione dell'ambiente, tutela dell'inquinamento e gestione dei rifiuti, opere pubbliche, viabilità e trasporti, protezione civile;

· servizi alla persona e alla comunità: tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali, sport;

· polizia amministrativa e regime autorizzatorio.

La Regione Lombardia ha emanato, nel gennaio del 2000, la legge regionale n. 1 sul riordino del sistema delle autonomie locali in Lombardia, in attuazione del suddetto decreto statale. La legge regionale, oltre a dettagliare i singoli compiti trasferiti a Province, Comuni, Comunità Montane e autonomie funzionali (come le Camere di commercio) nei quattro ambiti di politiche sopra citati, introduce alcune importanti novità rispetto al decreto 112/1998.

La prima novità è l'istituzione della Conferenza regionale delle autonomie che è una sede permanente di partecipazione degli enti locali alla definizione delle politiche regionali. Della Conferenza fanno parte, tra gli altri, i sindaci dei comuni capoluogo, i presidenti delle province, otto sindaci di comuni con più di 15.000 abitanti, dodici sindaci di comuni con meno di 15.000 abitanti e quattro presidenti di comunità montane. La Conferenza esprime pareri su importanti aspetti, quali modifiche allo Statuto regionale, bilancio e legge finanziaria regionale, progetti di legge in materia di ordinamento territoriale, ecc. Inoltre esprime pareri sulle politiche regionali di programmazione e sviluppo economico e sulle eventuali modifiche e integrazioni alla stessa legge regionale 1/2000.

La seconda novità è l'introduzione di due nuovi strumenti di attuazione della programmazione negoziata regionale: il contratto di sviluppo e il contratto di recupero produttivo. Il primo è l'accordo tra Regione, enti locali, associazioni imprenditoriali, sindacati e soggetti pubblici e privati interessati a programmi per lo sviluppo delle attività produttive e per la creazione di nuova occupazione, che prevedano progetti di investimento ad alto contenuto tecnologico o per l'aumento della dotazione infrastrutturale. Il secondo strumento è l'accordo tra Regione, enti locali, autonomie funzionali, imprese, rappresentanze dei lavoratori e altri soggetti pubblici e privati per la realizzazione di progetti di recupero produttivo di rilevante impatto sociale; tale strumento può essere attivato nelle aree colpite da declino produttivo o per la realizzazione di progetti di investimento con effetti di riassorbimento occupazionale.

La terza novità è l'istituzione, in ciascuna provincia, di una Conferenza dei Comuni e delle Comunità montane che ha funzioni consultive e propositive su tutte le materie trasferite alle Province nel campo del territorio e dell'urbanistica.

L'ultima novità rilevante è il trasferimento ai Comuni della funzione di approvazione dei piani urbanistici (generali e attuativi). I piani vengono trasmessi alla Provincia che ne verifica la compatibilità con il proprio Piano territoriale di coordinamento. Tale Piano è l'atto di programmazione generale che definisce gli indirizzi strategici di assetto del territorio; per la sua formazione è prevista la attiva partecipazione degli enti locali e il suo contenuto deve essere coerente con le esigenze e le proposte manifestate da tali enti.

La recente emanazione della legge regionale di attuazione del decreto statale non consente ancora di valutare appieno la capacità degli enti locali di dare corso concreto alla riforma. In ogni caso, il progressivo trasferimento di competenze dallo Stato alle istituzioni periferiche sta producendo degli effetti interessanti sotto il profilo della competizione tra queste ultime.

Ogni istituzione intende conquistare un proprio autonomo spazio di proposta e di azione. Ciò porta ad una proliferazione di idee attorno alle quali ciascun attore cerca di ottenere l'assenso degli altri. Raramente si danno forme di collaborazione tra attori istituzionali nella costruzione di progetti comuni, perché nel "federalismo competitivo" che si sta affermando, in cui gli attori cercano di ricavarsi spazio e riconoscibilità, il ruolo di iniziatore e di promotore di un progetto conta molto e condividerlo con altri può non essere vantaggioso.

Tuttavia non sempre è così. Proprio su un terreno cruciale come il sostegno alla apertura internazionale delle imprese, la Camera di commercio e l'Unione industriali hanno dato vita all'inizio del

2000 ad una società chiamata "Assist" che costruisce progetti di internazionalizzazione e che assiste le imprese nei loro problemi di export e di apertura verso i mercati esteri.

5.2 L'allocazione delle responsabilità[2]

5.2.1 Forme di governance a più livelli

Gli strumenti della cosiddetta "programmazione negoziata" costituiscono un esempio di cooperazione tra soggetti pubblici e privati nel campo delle politiche territoriali. Nella provincia di Bergamo sono stati sperimentati alcuni Patti territoriali (strumenti di partenariato sociale per la progettazione concertata di interventi di sviluppo locale in ambito sub-regionale). Nella costruzione di questi Patti, uno o più soggetti pubblici, di diverso livello, hanno favorito l'attivazione di processi di concertazione pubblico-privata per l'individuazione di progetti di sviluppo condivisi.

Il Patto territoriale della Val Brembana si è costruito in maniera incrementale, sulla base di un'intesa iniziale poi evolutasi verso forme più strutturate e più ampie di coinvolgimento degli attori, anche grazie alla spinta esercitata dalla Regione. A partire da un'iniziativa del Comune di Brembilla per la realizzazione di un progetto integrato per l'utilizzo e il recupero delle proprie risorse idriche, si è giunti ad un Protocollo d'intesa con la Regione Lombardia, poi concretizzatosi in un Accordo di programma (un istituto di coordinamento operativo previsto dalla legislazione nazionale relativo al partenariato pubblico-pubblico) tra i Comuni di Brembilla, Zogno, Sedrina, San Giovanni Bianco, Camerata Cornello, San Pellegrino Terme, Lenna, Ubiale Clanezzo. Dall'Accordo di programma è infine derivato il Tavolo di concertazione che ha condotto alla costruzione del Patto territoriale. Al Patto territoriale hanno aderito, oltre ai Comuni citati, la Provincia di Bergamo, la Comunità Montana Valle Brembana, la Camera di Commercio, nonché una serie di soggetti privati (l'Unione industriali, l'Associazione artigiani, l'Unione artigiani, la Confederazione nazionale artigiani e i sindacati).

Il Patto territoriale dell'area Sebino, Val Camonica, Val Cavallina ha visto invece la realizzazione di accordi orizzontali tra soggetti dello stesso livello (le Province di Bergamo e Brescia) con l'affidamento ad una società mista – la Società di intervento per lo sviluppo della Valle Camonica e del Sebino (Secas), partecipata dalle Province di Bergamo e Brescia, dalle Comunità Montane della Valle Camonica, del Sebino bresciano, dell'Alto Sebino, della Valle Cavallina e da altri operatori pubblici e privati – della gestione del Patto.

I Patti territoriali non hanno dato luogo a risultati soddisfacenti. Questi strumenti hanno infatti incontrato difficoltà nell'implementazione delle azioni previste. Esistono probabilmente vari motivi di carattere locale che spiegano tali difficoltà: mancato coordinamento tra l'azione dei soggetti partecipanti al patto, scarsi incentivi alla cooperazione, etc. Tuttavia, più in generale, va notato che lo strumento del Patto territoriale è forse più adatto a contesti in ritardo di sviluppo, dove occorre favorire gli investimenti anche con obiettivi di recupero occupazionale. Nell'area bergamasca non paiono esistere problemi di questa natura. Qui semmai il Patto territoriale può assumere finalità più orientate al miglioramento del policy making, come quella di incoraggiare la formazione di una stabile coalizione di attori per lo sviluppo. Ed è forse proprio su questo terreno che l'esperienza dei patti registra il fallimento più pesante, nell'incapacità di far sì che la cooperazione tra attori superi l'occasionalità per diventare una solida coalizione territoriale.

Al di là delle esperienze di "programmazione negoziata" e di stimolo allo sviluppo locale appena descritte, vi è un'altra vicenda interessante di costruzione di reti tra attori pubblici a diverso livello, in questo caso finalizzata all'ulteriore sviluppo di un'importante infrastruttura, come quella dell'aeroporto di Orio al Serio. È stato siglato un Patto di sindacato tra gli azionisti locali (in maggioranza enti locali, ma anche banche e Unione industriali per una quota minoritaria) della società che gestisce l'aeroporto (la Sacbo) per accrescere il peso delle componenti bergamasche rispetto al socio di maggioranza della Sacbo (la SEA, Società Aeroporti Milanesi) e quindi per orientare il futuro sviluppo di Orio secondo orientamenti più consoni alle necessità del territorio.

Infine, sempre dal punto di vista delle forme di governance multilivello, va segnalato il recentissimo "Accordo quadro" tra Ministero dei Lavori Pubblici e Regione Lombardia per il finanziamento di una serie di opere infrastrutturali siglato nell'aprile di quest'anno. Alla Provincia di

[2] Acura di Claudio Calvaresi.

Bergamo vengono destinati 230 miliardi, in gran parte previsti per la tangenziale del capoluogo. L'accordo contiene anche l'indicazione delle opere future da finanziare, tra cui la Pedemontana e la direttissima Brescia-Bergamo-Milano.

5.2.2 Forme di collaborazione fra pubblico e privato

Sono in corso a Bergamo alcune iniziative di collaborazione tra soggetti pubblici e operatori privati per la realizzazione di progetti di interesse comune. Tali progetti costituiscono un segnale interessante del consolidarsi nella provincia di uno stile di costruzione delle politiche urbane sempre più orientato allo sviluppo di forme di partnership tra operatori pubblici e attori privati. E' il caso di notare infatti che, per molti di questi progetti, si sono costituite (o si stanno costituendo) specifiche società miste incaricate della loro realizzazione e gestione.

Un progetto di grande rilevanza è quello della nuova sede dell'Università. Finora il dibattito attorno alla questione dell'università si è incentrato sul problema dell'identificazione della nuova sede e sulla dimensione del progetto (nuovi spazi aggiuntivi per l'ateneo, oppure un vero e proprio campus universitario). Recentemente è emersa l'ipotesi di costituire un nuovo soggetto che prenda in carico la responsabilità di progettare e realizzare i nuovi spazi universitari: si tratta di un'associazione mista pubblico-privata, la cui natura giuridica è ancora da definire (Spa, consorzio, ecc.), nel quale entrino come soci, versando una quota paritaria, la Provincia, la Camera di commercio, l'Unione Industriali, le banche locali, l'Università, ecc.

Il progetto del Polo tecnologico di Dalmine nasce nel 1996, a seguito di uno studio preliminare promosso dalla Camera di commercio, attraverso un Accordo di programma (istituto di coordinamento operativo previsto dalla legislazione nazionale relativo al partenariato pubblico-privato) sottoscritto da Provincia, Comune di Dalmine, Camera di commercio e Università.

Attorno al Polo tecnologico operano due società con funzioni diverse: Tecnodal e Servitec. La prima – una società composta da Provincia, Comune di Dalmine e Camera di commercio – è sostanzialmente l'immobiliare del Polo tecnologico. La seconda – vedi il box contenuto nel Report – è invece una società di servizi per le imprese, che in prospettiva dovrebbe diventare una sorta di agenzia d'area per il marketing territoriale, cioè un soggetto con compiti di promozione dello sviluppo locale. Si tratta di una trasformazione significativa, che allude alla possibilità di consolidare le reti esistenti tra gli attori locali verso un importante obiettivo di sviluppo del territorio, identificando un braccio operativo – come Servitec – che sia in grado di perseguirlo.

Il progetto della nuova fiera prevede di dotare Bergamo di uno spazio espositivo più ampio e in grado di ospitare più manifestazioni.

L'investimento complessivo previsto è di 35 miliardi di lire, di cui 9 finanziati dalla Regione, 9 dalla Camera di commercio e 6,5 dal Comune di Bergamo.

Anche in questo caso, come per il Polo tecnologico, operano due società: la prima, interamente pubblica (composta da Camera di commercio, Provincia, Comune di Bergamo e Comune di Seriate), ha il compito di costruire la fiera. La seconda – chiamata Promoberg – ha invece il compito di gestire la fiera ed è composta oltre che dalla Camera di commercio, dalle associazioni di categoria (in particolare dei commercianti).

Un altro caso interessante di partnership tra pubblico e privato è il progetto della cosiddetta "direttissima Brescia-Bergamo-Milano", una nuova autostrada di collegamento tra il capoluogo e un centro urbano molto importante come quello bresciano che attraversa il territorio di Bergamo. Si è costituita una società – chiamata "Brebemi" – composta, per la parte bergamasca, da Provincia, Camera di commercio e Unione Industriali.

La Brebemi ha presentato un progetto al Ministero dei Lavori Pubblici che prevede un investimento di 1.650 miliardi, di cui l'80% in project financing; per il restante 20% c'è una dichiarazione di disponibilità al finanziamento da parte della Cariplo (Cassa di risparmio delle province lombarde).

L'aspetto interessante del caso sta nel fatto che esso mostra una propensione degli attori privati locali a farsi carico di problemi di natura pubblica, sperimentando anche strumenti come il project financing che in Italia è ancora poco praticato.

Rimane da segnalare un ultimo caso che è quello dell'interporto. Il processo decisionale relativo a questo progetto si trova ora in fase di stallo a seguito dell'opposizione del Comune di Albano Sant'Alessandro su cui era prevista la realizzazione dell'infrastruttura. In un referendum i cittadini avevano espresso la loro opposizione al progetto; attualmente si sta cercando di spostare una parte consistente dell'interporto nel territorio del comune di Montello.

Anche per questo progetto appaiono interessanti le forme di partenariato tra soggetti pubblici e privati pensate per la sua realizzazione, con l'ipotesi di separare proprietà immobiliare e gestione dell'infrastruttura, andando ad una migliore definizione dell'attuale assetto della società Sibem.

5.3 Il grado di autonomia del sistema locale[3]

La provincia di Bergamo sembra attraversare una fase di riconfigurazione delle proprie forme di governance. Analogamente ad altre aree del Nord Italia a forte sub-cultura cattolica, la scomparsa della Democrazia Cristiana – un partito che si è storicamente posto come interlocutore privilegiato e soggetto di rappresentanza degli interessi locali presso l'arena nazionale – ha provocato lo scompaginarsi di un'intera geografia delle alleanze.

Da un lato, gli interessi locali appaiono alla ricerca di un nuovo referente politico cui affidarsi, privati della funzione di mediazione del vecchio "partito di riferimento". L'attuale uniformità di colore politico delle amministrazioni (Regione, Provincia e Comune capoluogo sono tutti governati dalla coalizione di destra), oltre a favorire l'instaurarsi di un clima di collaborazione tra gli enti locali, sembra aver innescato è un processo di riorientamento nella scelta degli interlocutori politici. Tale processo non è però del tutto compiuto: ne è prova il fatto che alcune associazioni di categoria (come quella maggioritaria tra i commercianti) hanno scelto chiaramente di schierarsi con la coalizione di destra, mentre altre (come quella degli industriali) ha preferito mantenere una posizione al di sopra delle parti. Si tratta tuttavia soltanto di una congiuntura segnata dall'omogeneità di orientamento politico delle amministrazioni, che è evidentemente cosa ben diversa dalla costruzione di una stabile e coesa coalizione di interessi locali, in grado di generare nuove modalità di governance territoriale.

D'altro lato, di fronte alla scomparsa del "partito di riferimento", gli attori locali sono stati forzati ad assumersi responsabilità in proprio, a muoversi con autonomia e a cercare di prendere posizioni comuni sui grandi temi delle politiche territoriali.

Ne è un esempio l'associazione Polis. Nata nel febbraio del 1997, Polis raccoglie le principali organizzazioni imprenditoriali bergamasche dell'industria, dell'artigianato, del commercio, dell'agricoltura e della cooperazione. Il suo obiettivo è quello di promuovere una politica economica territoriale per rilanciare le ragioni dello sviluppo attraverso la crescita della competitività del sistema bergamasco, sollecitando un colloquio costruttivo con le istituzioni, i rappresentanti di interessi collettivi e, in particolare, gli Enti locali. Nel suo primo periodo di attività, Polis si è occupata dell'interporto, della fiera, dell'università, dei progetti infrastrutturali e di quelli relativi alla valorizzazione del centro di Bergamo, ma ha anche preso posizione su temi politici, quali referendum ed elezioni amministrative. Il principio che guida la sua azione è cercare di costruire un punto di vista condiviso tra le varie associazioni di cui è composta su questioni rilevanti delle politiche territoriali e quindi di sostenerlo affinché venga assunto nell'agenda politica locale. La sua funzione è quella di lobbying e, in prospettiva, di costruzione di un policy community coesa capace di porsi come interlocutore di amministratori e politici locali.

5.4 La divisione territoriale delle risorse[4]

5.4.1 Le risorse fiscali e i trasferimenti

Le risorse finanziarie affluenti alla "provincia di Bergamo" possono essere suddivise in:

· entrate tributarie[5]: imposte, tasse e tributi speciali[6];

· entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti[7]: trasferimenti statali, regionali, comunitari ed internazionali.

· entrate extra-tributarie[8]: proventi derivanti dalla fornitura di servizi pubblici e di beni provinciali, utili delle aziende speciali e partecipate, ecc.;

Poiché l'inclusione di Milano e provincia nel dato aggregato sulla Lombardia potrebbe indurre a conclusioni non corrette sulle effettive risorse finanziarie della provincia di Bergamo (a causa delle dimensioni del capoluogo di regione), si è ritenuto necessario effettuare, ovunque la disponibilità dei dati lo permettesse, un confronto su tre livelli,:

· con le grandezze della Lombardia nel complesso;

· idem, ma escludendo i valori relativi alla città di Milano;

· come al punto (i), ma escludendo i valori relativi alla città ed alla provincia di Milano.

[3] Acura di Claudio Calvaresi.
[4] Acura di Adriana Castelli.

Tabella 5.1
Entrate correnti: confronto per Bergamo, Lombardia ed Italia (anno 1997, miliardi di lire)

	Bergamo	Lombardia	Lombardia esclusa la Prov. di Milano	Italia
Tributarie (a)	36	389	220	2 045
Trasferimenti (b)	74	722	463	7 004
Extratributarie (c)	12	84	60	442
Totale (d=a+b+c)	121	1 195	743	9 509

Fonte: Unione delle Province d'Italia

Tabella 5.2
Entrate correnti pro capite: confronto per Bergamo, Lombardia e Italia (anno 1997, lire)

	Bergamo	Lombardia	Lombardia esclusa la Prov. di Milano	Italia
Tributarie	38 109	43 271	41 895	35 835
Trasferimenti	77 388	80 306	88 088	121 681
Extratributarie	12 393	9 338	11 421	7 686

Fonte: Unione delle Province d'Italia

Tabella 5.3
Composizione percentuale delle entrate correnti: confronto Bergamo, Lombardia ed Italia (anno 1997)

	Bergamo	Lombardia	Lombardia esclusa la Prov. di Milano	Italia
Tributarie (a)	29.8	32.6	29.6	21.7
Trasferimenti (b)	60.5	60.4	62.3	73.7
Extratributarie (c)	9.7	7.0	8.1	4.6
Totale (d=a+b+c)	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Unione delle Province d'Italia

Le entrate correnti[9]

Le entrate tributarie di Bergamo costituiscono poco più del 9% di quelle della Lombardia (16,4% escludendo Milano e provincia, che da sole costituiscono il 43,3% delle entrate tributarie nella regione) e un importante 1,7% di quelle nazionali (tabella 5.1).

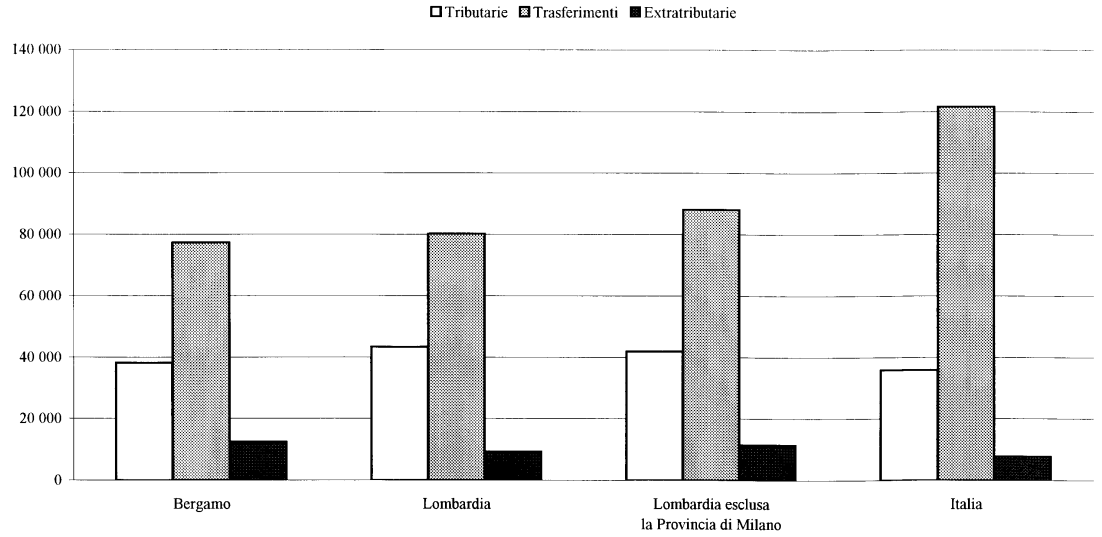
Le entrate extra-tributarie di Bergamo rappresentano un importante 14,0% di quelle lombarde (19,6% se si escludono Milano e provincia), mentre rappresentano un importante 2,7% di quelle nazionali.

In termini di entrate pro capite (tabella 5.2 e figura 5.1), Bergamo presenta livelli più elevati della media nazionale per quella tributarie ed extra-tributarie; non così per i trasferimenti (sul cui livello medio nazionale incidono quelli verso il Mezzogiorno).

Dal confronto con la Lombardia si evidenzia il limitato peso che i trasferimenti alla provincia di Milano hanno sul totale dei trasferimenti a livello lombardo. Infatti i trasferimenti pro capite della provincia di Milano si assestano attorno alle 50 mila lire circa, a differenza di quelli della provincia di Bergamo pari a 77 mila. Discorso analogo vale anche per le entrate extra-tributarie.

Se si confronta il peso che il totale dei trasferimenti della provincia di Bergamo hanno sul totale delle entrate correnti, si nota che questo è relativamente alto, dal momento che costituiscono circa il 60,5% delle entrate complessive (tabella 5.3). Le entrate tributarie e le entrate extra-tributarie rappresentano rispettivamente il 29,8% ed il 9,7%. La composizione percentuale delle entrate correnti di

Figura 5.1
Entrate correnti pro capite: confronto Bergamo, Lombardia e Italia (anno 1997)



Fonte: Unione delle Provincie d'Italia

Tabella 5.4
Trasferimenti correnti: confronto per Bergamo, Lombardia ed Italia (valori assoluti e composizione percentuale, anno 1997, miliardi di lire)

	Stato		Regione		Altri enti		Organismi Comunitari		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Bergamo	62	83.8	2	2.7	4	5.4	6	8.1	74	100.0
Lombardia	609	84.3	25	3.5	28	3.9	60	8.3	722	100.0
Lombardia esclusa la Provincia di Milano	388	83.8	18	3.9	24	5.2	33	7.1	463	100.0
Italia	5 043	72.0	931	13.3	805	11.5	225	3.2	7 004	100.0

Fonte: Unione delle Province d'Italia

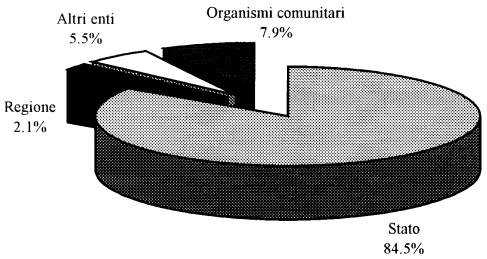
Bergamo mostra valori più o meno in linea con quelli lombardi se si esclude la provincia di Milano, unica rilevante eccezione è data per i trasferimenti, il cui dato per la Lombardia con l'esclusione della provincia di Milano è sensibilmente più elevato. Rispetto alla composizione percentuale delle entrate correnti a livello nazionale, le entrate tributarie ed extra-tributarie della provincia di Bergamo hanno un peso molto più alto sulle entrate correnti, mentre ciò non vale per i trasferimenti che a livello nazionale hanno maggiore rilevanza.

In generale, il peso dei trasferimenti, in particolare di quelli statali, è destinato a ridursi notevolmente nel tempo a causa del riordino della finanza regionale e locale.

I trasferimenti

I trasferimenti dello Stato alla provincia di Bergamo costituiscono un importante 84% del totale dei trasferimenti ad essa affluenti (tabella 5.4). Si nota, inoltre, che il peso dei trasferimenti statali sul totale dei trasferimenti della provincia di Bergamo è perfettamente uguale a quello lombardo, sebbene maggiore rispetto alla situazione nazionale. Un ruolo di rilievo è svolto a Bergamo dai trasferimenti provenienti dagli organismi comunitari, pari al 7,9% del totale e quindi in linea colla media regionale (che si innalzerebbe ridurrebbe tuttavia escludendo Milano e provincia). I trasferimenti provenienti dalla Regione Lombardia svolgono, invece, un ruolo minore, rappresentando solo il 2,1 sul totale dei trasferimenti di Bergamo (figura 5.2).

Figura 5.2
Composizione dei trasferimenti totali perla provincia di Bergamo



Fonte: Unione delle Provincie d'Italia

I prestiti

Le amministrazioni locali possono indebitarsi o accendendo mutui con la Cassa D.D. P.P. o con le altre forme di finanziamento previste dalla Costituzione, tra cui, a determinate condizioni, l'emissione di un prestito obbligazionario. I prestiti degli enti locali, qualsiasi sia l'ente erogatore, sono destinati a finanziare esclusivamente spese in conto capitale (tabella 5.5).

Dal confronto delle grandezze pro capite, emerge che la provincia di Bergamo presenta dei valori pro

Tabella 5.5
Prestiti: confronto Bergamo, Lombardia, ed Italia (anno 1997, miliardi di lire)

	Mutui Cassa DD. PP.	Mutui per invest.
Bergamo	10	11
Lombardia	105	132
Lombardia esclusa la Provincia di Milano	73	216
Italia	708	924

Fonte: Unione delle Province d'Italia

Tabella 5.6
Prestiti pro capite: confronto Bergamo, Lombardia ed Italia (anno 1997, lire)

	Mutui Cassa DD. PP.	Mutui per invest.
Bergamo	10 812	11 547
Lombardia	11 649	24 076
Lombardia esclusa la Provincia di Milano	13 829	16 053
Italia	12 291	16 050

Fonte: Unione delle Province d'Italia

capite dei prestiti numericamente simili alla realtà italiana e lombarda, sebbene l'ammontare pro capite dei mutui contratti dalla provincia di Bergamo con la Cassa D.D. P.P. e con gli istituti di credito siano inferiori (tabella 5.6). In particolare, per ciò che concerne i mutui contratti con la cassa D.D. P.P. dal confronto emerge il relativo poco peso che la provincia di Milano esercita sul valore pro capite regionale. Infatti, la grandezza pro capite dei mutui accesi con la suddetta Cassa aumenta se si esclude dal calcolo la suddetta provincia.

Infine, dal confronto incrociato dei mutui ex Cassa D.D. P.P. con quelli degli istituti di credito si evince l'indifferente ricorso da parte delle Amministrazioni locali alle due forme di finanziamento e lo stesso peso che esse hanno per gli Enti locali.

5.4.2 L'autonomia tributaria e finanziaria

Il rapporto tra le entrate tributarie e le entrate correnti indica l'autonomia tributaria delle Amministrazioni locali. La serie storica 1991-97 mostra la crescita sistematica e rilevante di questo indicatore (tabella 5.7 e figura 5.3). La più accentuata crescita negli anni 1993 e 1996 è dovuta rispettivamente al riordino della finanza degli enti territoriali (d. legs. n. 504/1992) ed alle misure di razionalizzazione della finanza pubblica (d. legs. n. 549/1995).

Il fenomeno bergamasco è essenzialmente in linea con il quadro lombardo e decisamente più accentuato che nella media italiana. L'autonomia finanziaria di un'Amministrazione locale è invece indicata dall'incidenza delle entrate proprie (tributarie ed extra- tributarie) su quelle correnti totali.

L'indicatore relativo a Bergamo cresce nel tempo, in linea con quelli della Lombardia e dell'Italia (quest'ultimo mostra però una leggera flessione tra il 1996 e il 1997). Anche l'autonomia finanziaria, come quella tributaria, cresce più decisamente nel 1993 che nel 1996 (tabella 5.8 e figura 5.4)

Ciò che è interessante notare è che fino al 1994 i due indicatori sono praticamente identici. Dal 1995 l'indicatore dell'autonomia finanziaria cresce in misura maggiore rispetto all'indicatore dell'autonomia tributaria, ciò può essere ricondotto al maggiore peso e alla relativamente maggiore crescita delle entrate extra-tributarie sulle entrate correnti.

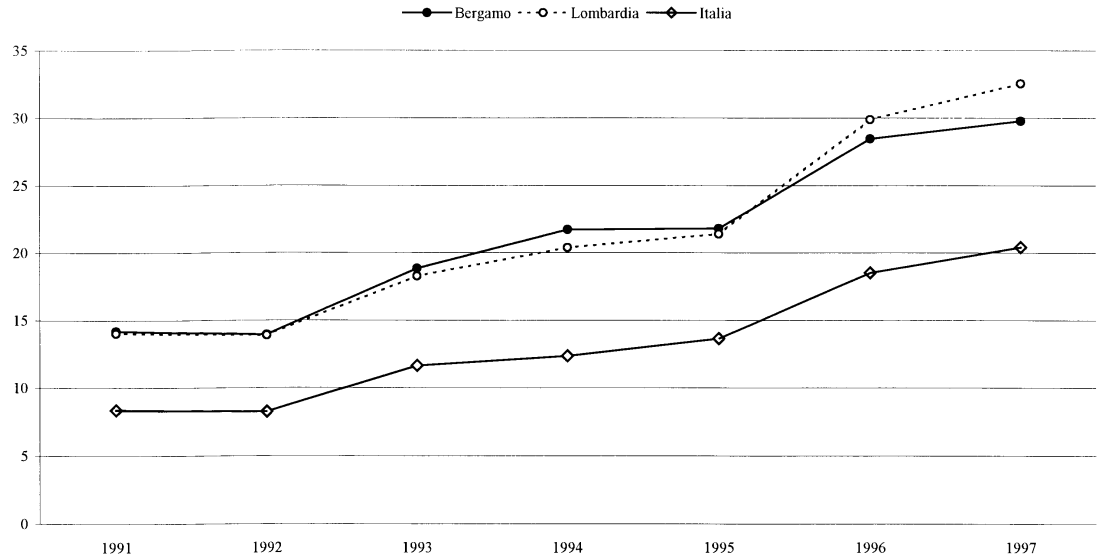
La crescita delle entrate tributarie ed extra-tributarie delle Amministrazioni locali è controbilanciata da una diminuzione dei trasferimenti correnti statali (tabella 5.9).

Il trend decrescente dei trasferimenti è generale, ossia interessa sia l'area lombarda (Bergamo e le altre province lombarde) che l'Italia. Il confronto tra l'incidenza dei trasferimenti correnti statali per la provincia di Bergamo, la Lombardia e l'Italia non mostra una grande diversità in termini relativi.

5.4.3 Le entrate comunali e l'ICI

Tra i tributi comunali, il più significativo a livello di gettito e di importanza per gli Enti locali è sicuramente dato dall'imposta comunale sugli immobili (Ici)[10]. Il gettito ICI pro capite di Bergamo è in linea con la media nazionale (tabelle

Figura 5.3
Autonomia tributaria (rapporto percentuale, trend)



Fonte: Unione delle Province d'Italia

Tabella 5.7
Autonomia tributaria - Rapporto percentuale tra entrate tributarie ed entrate correnti: serie storica

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bergamo	14.2	14.0	18.9	21.7	21.8	28.5	29.8
Lombardia	14.0	13.9	18.3	20.4	21.4	29.9	32.6
Italia	8.4	8.3	11.6	12.4	13.6	18.5	20.4

Fonte: Unione delle Province d'Italia

Tabella 5.8
Autonomia finanziaria - Rapporto percentuale tra le entrate proprie e le entrate correnti: serie storica

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bergamo	14.2	14.0	18.9	21.7	30.3	37.8	39.5
Lombardia	14.0	13.9	18.3	20.4	30.1	38.9	39.6
Italia	8.4	8.3	11.6	12.4	21.3	26.4	25.1

Fonte: Unione delle Province d'Italia

Tabella 5.9
Trasferimenti correnti statali - Incidenza in termini percentuali: serie storica

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bergamo	71.0	71.1	63.5	63.5	60.6	52.6	51.2
Lombardia	69.6	69.2	62.6	62.1	60.1	51.7	51.0
Italia	71.0	69.3	64.6	63.8	61.4	54.6	50.0

Fonte: Unione delle Province d'Italia

5.10, 5.11 e figura 5.5), mentre il valore lombardo è significativamente più elevato per l'incidenza di Milano (che dà circa il 50% del gettito regionale). Si noti anche che i valori pro capite ICI per Bergamo, Lombardia ed Italia mostrano lo stesso trend crescente.

Tabella 5.10
ICI: confronto Bergamo, Lombardia ed Italia - Entrate tributarie: serie storica - miliardi di lire

	1993	1994	1995	1996	1997
Bergamo	222	230	232	248	272
Lombardia	2 452	2 495	2 629	2 766	3 012
Lombardia[1]	1 122	1 164	1 249	1 353	1 492
Italia	14 097	14 114	14 416	15 173	16 493

[1] esclusa la Provincia di Milano
Fonte: elaborazione Regione Lombardia su dati ANCI-CNC, 1999

Tabella 5.11
ICI: confronto Bergamo, Lombardia ed Italia - Entrate tributarie (valori pro capite): serie storica - migliaia di lire

	1993	1994	1995	1996	1997
Bergamo	234	242	244	261	287
Lombardia	273	277	292	308	335
Lombardia[1]	214	222	238	258	284
Italia	245	245	250	264	286

[1] esclusa la Provincia di Milano
Fonte: elaborazione Regione Lombardia su dati ANCI-CNC, 1999

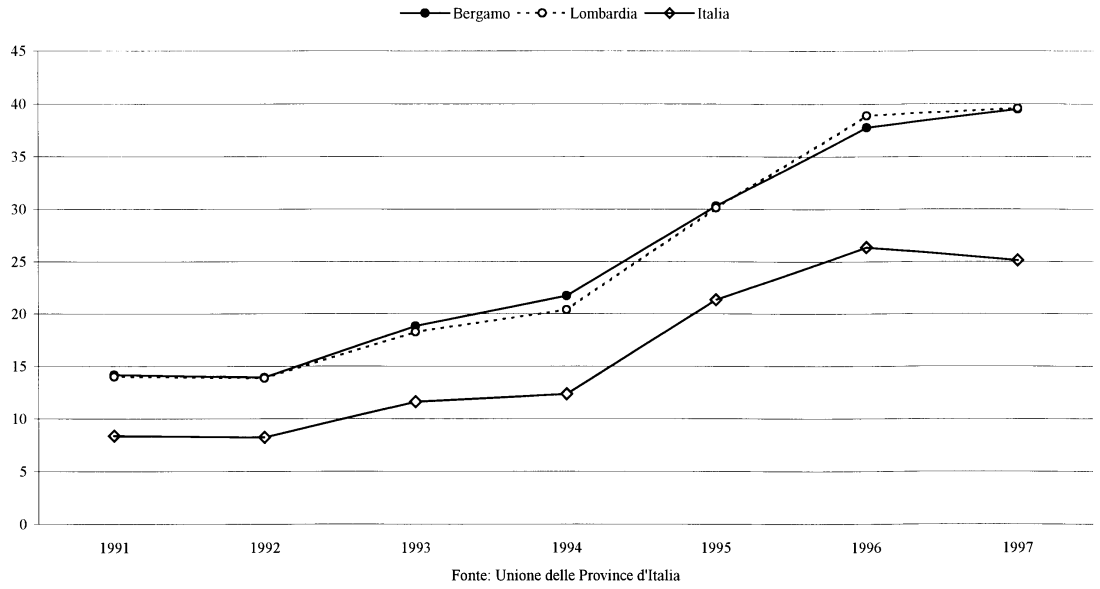
Tabella 5.12
Irpef, Irpeg ed Iva: confronto - per Bergamo, Lombardia, Italia* - miliardi di lire -1994

	Irpef		Irpeg		Iva	
Bergamo	2 588		938		1 358	
Lombardia	28 686	9	8 482	11.1	21 190	6.4
Lombardia[1]	21 888	11.8	7 027	13.3	n.d.	n.d.
Lombardia[2]	14 501	17.8	5 127	18.3	8 541	15.9
Italia	140 010	1.8	26 293	3.6	70 542	1.9

[1] esclusa la Provincia di Milano
[2] esclusa la città e la provincia di Milano
*tra parentesi è indicata la distribuzione % del gettito della prov. di Bergamo rispetto a Lombardia ed Italia

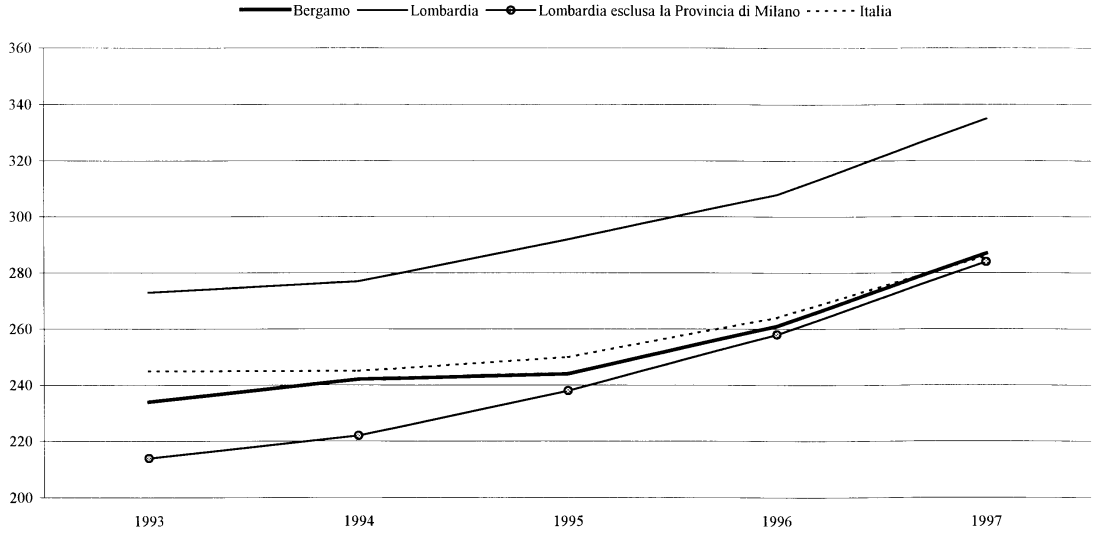
Fonte: Ministero delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, 1997

Figura 5.4
Autonomia finanziaria- Rapporto percentuale - trend



Fonte: Unione delle Province d'Italia

Figura 5.5
Imposta comunale sugli immobili: Bergamo, Lombardia e Italia (grandezze pro capite, migliaia di lire)



Fonte: elaborazioni Regione Lombardia su dati ANCI-CNC, 1999

Tabella 5.13
Irpef, Irpeg ed Iva: confronto valori pro capite - per Bergamo, Lombardia, Italia (migliaia di lire)

	Irpef	Irpeg	Iva
Bergamo	2 724	987	1 429
Provincia di Milano	3 800	899	3 655
Lombardia	3 191	944	2 357
Lombardia[1]	2 848	914	n.d .
Lombardia[2]	2 761	976	1 626
Italia	2 432	457	1 223

[1] esclusa la Provincia di Milano
[2] esclusa la città e la provincia di Milano
Fonte: Ministero delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, 1997

È altresì interessante studiare la parte della ricchezza economica nazionale prodotta all'interno della provincia di Bergamo, quale indicatore della forza economica locale, misurata dal gettito locale dei più importanti tributi nazionali: Irpef, Irpeg ed Iva[11].

I'Irpef fornisce a Bergamo il 9% del gettito complessivo della Lombardia (17,8% escludendo Milano e provincia), ben l'1,8% del totale nazionale; 1,9% è anche il contributo bergamasco al gettito IVA nazionale, che sale al 3,6% per l'IRPEG (tabella 5.12).

Considerazioni altrettanto interessanti possono farsi se si confrontano i valori pro capite. Il gettito pro capite dell'IRPEF a Bergamo è di gran lunga superiore rispetto a quello nazionale, ma inferiore a quello ottenuto in Lombardia per l'incidenza di Milano e provincia (escludendole, il dato bergamasco sarebbe allineato alla media regionale). Infatti, il valore del gettito pro capite IRPEF per la sola provincia di Milano è di gran lunga superiore rispetto sia alla media regionale (esclusa la città e la provincia di Milano) che alla media nazionale. Il gettito pro capite IRPEG relativo alla provincia di Bergamo mostra, invece, un valore più elevato rispetto sia al valore nazionale e lombardo che rispetto al dato della sola provincia di Milano (tabella 5.13).

Infine, per quanto concerne il gettito pro capite IVA, si precisa che il dato della provincia di Bergamo è più elevato rispetto a quello dell'Italia, ad indicare un livello di consumi (alimentari e non) sensibilmente superiore, ma è molto più basso rispetto al gettito pro capite della provincia di Milano pari a circa due volte mezzo quello della provincia di Bergamo ed una volta e mezzo quello lombardo. Si evidenzia così l'importante peso che il livello dei consumi (alimentari e non) della provincia di Milano ha sul dato lombardo.

L'attribuzione dei gettiti dell'Irpef, dell'Irpeg e dell'Iva alla provincia di Bergamo, relativamente all'anno considerato, è soltanto teorica, sebbene il nuovo sistema di finanza locale e di perequazione (vedi par. 5.5.2 e 5.5.3) si fonda proprio su un'addizionale provinciale, comunale e regionale all'Irpef e su una compartecipazione al gettito dell'Iva.

5.5 Sistema di perequazione nazionale e regionale [12]

5.5.1 Introduzione

Il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, attraverso la legge n. 59/1997 e la legge n. 127/1997 (le cosiddette

[12] Acura di Adriana Castelli.

"leggi Bassanini 1 e Bassanini bis") ha permesso l'attuazione, come è stato più volte sottolineato, del massimo federalismo[13] possibile "a Costituzione invariata". Attraverso un'"applicazione intensiva" delle disposizioni di cui agli articoli 118 e 128 della Costituzione (finora sostanzialmente non applicati), le due leggi hanno tentato di realizzare il massimo di decentramento e d'autonomia già previsto dalla Costituzione ma sostanzialmente non realizzato, completando l'operazione intrapresa nel 1977 con l'emanazione del d.p.r. del 24 luglio.

La legge n. 59/1997 stabilisce tra l'altro, all'art. 4, 3° comma, lettera i, "il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite". Con tale principio s'intende assicurare, alle Regioni ma anche agli Enti locali, un ammontare di risorse finanziarie tale da consentire loro di attivare quelle funzioni e quei compiti precedentemente garantiti dallo Stato. La suddetta assegnazione deve essere fatta nel rispetto della piena autonomia decisionale nell'allocazione delle risorse, un aspetto essenziale di ogni modello federale che garantisce la possibilità di operare la necessaria differenziazione dei bisogni a livello locale.

5.5.2 Il federalismo fiscale

La legge Bassanini 1 ha gettato le basi per una ridefinizione della finanza locale e ha evidenziato la necessità di accompagnare la maggiore autonomia amministrativa e gestionale, e di conseguenza i maggiori oneri, con una più ampia autonomia tributaria. Ciò ha comportato la revisione radicale del sistema di finanziamento delle Regioni e degli Enti locali.

Le Regioni

Il sistema dei tributi regionali è stato profondamente innovato con l'introduzione, prevista dal decreto legislativo n. 446/1997 ed attuata già dal 1998, dell'imposta regionale sulle attività produttiva (Irap) e dell'addizionale regionale sull'imposta sulle persone fisiche (Irpef). A questi deve aggiungersi la tassa automobilistica, mentre è stata tralasciata la riforma dei meccanismi perequativi regionali, di cui si occupano la legge n.133/1999 e il relativo decreto attuativo.

Il decreto delegato attuativo dell'art. 10 della legge 133/1999 definisce i seguenti elementi caratterizzanti della nuova finanza delle Regioni a statuto ordinario:

· l'abolizione dei trasferimenti erariali precedentemente attribuiti alle Regioni, anche quelli a destinazione vincolata come i trasferimenti integrativi del Fondo sanitario nazionale. Non sono invece rimossi i trasferimenti destinati alle attività regionali in cui è prevalente l'interesse nazionale, come per gli IRCS;

· la sostituzione di tali trasferimenti con le compartecipazioni al gettito di alcuni tributi erariali. L'attribuzione del gettito delle compartecipazioni alle singole regioni deve avvenire tenendo conto di indicatori delle basi imponibili regionali;

· il provvedimento non deve comportare oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato;

· l'istituzione di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (Iva).

I trasferimenti, nella fattispecie, sono sostituiti con:

1.un aumento (dallo 0,5% allo 0,9%) dell'aliquota della compartecipazione alla base imponibile Irpef (la cosiddetta addizionale regionale all'Irpef);

2. un aumento dell'accisa regionale sulla benzina (da L. 242 a L. 250 al litro);

3. la fissazione della quota di compartecipazione del gettito dell'Iva al 25,7%.

I gettiti derivanti dalla suddetta addizionale-compartecipazione all'Irpef sono attribuiti alle singole Regioni sulla base del domicilio fiscale del contribuente, mentre il gettito dell'accisa sulla benzina è assegnato alla singola Regione sulla base dei consumi.

L'aumento dell'aliquota dell'addizionale Irpef e dell'accisa regionale, nonché la quota di compartecipazione all'Iva, sono stati decisi e determinati in modo da garantire che le Regioni, nel complesso, ne traggano un gettito pari esattamente alla somma dei trasferimenti aboliti. La delega prevede anche che, per il periodo di transizione dal vecchio al nuovo regime e comunque per un periodo non superiore al triennio, le Regioni destinino alle prestazioni sanitarie un ammontare di risorse determinato dal Piano sanitario nazionale sulla base della quota capitaria. Tale vincolo di destinazione sarà successivamente rimosso e sostituito da procedure di monitoraggio e di verifica del livello effettivo di prestazioni sanitarie erogate dalla singola Regione.

Gli Enti locali

A partire dal 1997 si provvede alla definizione dei trasferimenti erariali e delle risorse proprie essi

spettanti agli Enti locali attraverso i provvedimenti collegati alla Legge finanziaria. A questo proposito, il fatto più importante è costituito dall'istituzione dell'addizionale comunale e provinciale sull'Irpef. Altre recenti disposizioni in tema di risorse proprie degli Enti locali sono contenute negli articoli 10 e 12 del Collegato fiscale alla legge finanziaria 1999 e riguardano:

· la fissazione di nuove percentuali per le aliquote delle addizionali comunali e provinciali sul consumo di energia;

· l'attribuzione ai Comuni dei maggiori proventi derivanti dall'aumento dell'imposta erariale sul consumo di energia elettrica, prima assegnata allo Stato.

Resta immutata la precedente struttura della finanza degli Enti locali, nella quale il ruolo più importante è sicuramente svolto dall'imposta comunale sugli immobili (Ici).

5.5.3 Il meccanismo di perequazione regionale

Le Regioni

Il decreto delegato attuativo dell'art. 10 della legge 133/1999 prevede, infine, l'introduzione di un sistema di perequazione regionale che deve:

· perequare le differenze in termini di capacità fiscale di ogni Regione;

· consentire il finanziamento di livelli essenziali ed uniformi di servizi (con particolare riferimento ai fabbisogni sanitari, definiti dal Piano sanitario nazionale);

· garantire un'adeguata considerazione della spesa storica.

La perequazione, attuativa del principio di solidarietà[14], deve essere finanziata attingendo alla compartecipazione al gettito dell'Iva ed eventualmente a quello dell'accisa sulla benzina.

È interessante approfondire gli elementi essenziali delle regole di distribuzione delle quote IVA assegnate alla Regioni per fini perequativi. Come si è detto, sono stati adottati due gruppi di criteri principali:

· il criterio della perequazione della capacità fiscale delle singole Regioni;

· il criterio del fabbisogno.

Sulla base del primo criterio la perequazione della capacità fiscale "significa perequare il gettito dei tributi propri regionali valutato ad un aliquota uniforme di prelievo per tutte le Regioni"[15]. Tale meccanismo permette, inoltre, di non computare nello schema di perequazione gli eventuali maggiori gettiti affluenti alle regioni che abbiano deciso in modo autonomo di aumentare le aliquote sui propri tributi.

L'obiettivo di perequazione, predisposto nel decreto delegato, è di ridurre al 90% la differenza tra il gettito standardizzato per abitante di ciascuna regione ed il gettito standardizzato medio nazionale, qui riferito solo alle Regioni a statuto ordinario.

In base al secondo criterio, le risorse finanziarie devono essere assegnate considerando appositi indicatori di fabbisogno che si fondano su caratteristiche demografiche, sui differenziali nei costi di produzione dei servizi e sui particolari bisogni espressi dalle comunità locali.

Gli Enti locali

È prevista una revisione del sistema dei trasferimenti erariali a fini perequativi, per tener conto della maggiore autonomia impositiva riconosciuta agli Enti locali, della capacità fiscale dell'Ici e dell'addizionale Irpef. La perequazione dovrà effettuarsi sulla base di quote pro capite definite in relazione alle caratteristiche territoriali, demografiche ed infrastrutturali ed alla situazione economica e sociale del singolo Ente. Inoltre, si è stabilito che la perequazione può essere effettuata, almeno per un periodo iniziale, sulla base dei trasferimenti storici. Tali provvedimenti sono da attuare entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge n. 133/1999, come indicato all'art. 10 della suddetta legge.

Note

[5] Le entrate tributarie sono date da: imposte: addizionale sul consumo di energia elettrica, imposta provinciale per l'iscrizione dei veicoli nel P.R.A., tributo provinciale per i servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente, altre imposte; tasse: tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche, altre tasse; tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie (anche compartecipazione IRAP).

[6] Per una panoramica dei tributi provinciali si rimanda al successivo par. 5.2.

[7] Le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti sono date da: contributi e trasferimenti correnti dallo Stato e dalla Regione, contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate; contributi e trasferimenti correnti da parte di organismi comunitari e internazionali; contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico.

[8] Per entrate extratributarie s'intendono i proventi dei servizi pubblici, i proventi dei beni provinciali; gli interessi attivi; gli utili dei servizi provinciali, ecc.

[9] Le entrate correnti sono pari alla somma delle entrate tributarie, dalle entrate extra-tributarie e dai trasferimenti.

[10] Introdotta dal d. legs. n. 504/1992, con decorrenza 1° gennaio 1993

[11] In particolare, per quanto concerne l'Irpef e l'Iva sono state utilizzati i dati "provincializzati" elaborati dal Ministero delle Finanze, per l'ultimo anno disponibile, il 1994. L'Irpeg, invece, è stata "provincializzata" utilizzando come dato di partenza il gettito

regionalizzato lombardo elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato, sempre relativo al 1994, ed attribuendolo a ciascuna provincia lombarda sulla base del numero di imprese attive residenti nel rispettivo territorio.

[13] Si tratta per la verità di un federalismo di tipo amministrativo in quanto la forma dello Stato, designata dalla Costituzione, è rimasta sostanzialmente immutata.

[14] Sancito all'art. 4 3° comma, lettera a, della legge n. 59/1997.

[15] "Il federalismo fiscale in attuazione delle legge n.133/199: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti (versione rivista al 1.2.2000)", manoscritto presentato alla Convegno "Il Federalismo fiscale dopo la riforma - Perequazione e finanziamento della sanità, organizzato da ECONPUBBLICAdell'Università Bocconi, 3 marzo 2000.