

Amministrazione Provinciale di Modena

**Relazione della Giunta Provinciale
al Bilancio di Previsione 2007**

Modena, 29 novembre 2006

INDICE

Parte 1	Premessa	Pag. 3
Parte 2	Gli scenari di riferimento	Pag. 5
Parte 3	Il quadro delle risorse	Pag. 13

Parte Prima

Premessa

Il 2007 rappresenta un anno di svolta per la Provincia. Un anno nel quale la nostra azione dovrà subire una profonda riconversione per orientarsi a nuovi obiettivi.

Nel corso di quest'ultimo decennio più volte ci siamo trovati a parlare di una "nuova Provincia", e non si trattava solo di un esercizio retorico. Alla riflessione su un assetto più funzionale dell'intero sistema delle autonomie locali, si accompagnava un accelerato processo di trasferimento di funzioni, ancora più accentuato dalle scelte della Regione Emilia-Romagna, orientate alla massima valorizzazione dell'Ente provinciale in qualità di strumento di governo del territorio. Ora entriamo realmente in una seconda fase, fondamentale per garantire incisività e durata dell'azione della Provincia nel futuro.

Crediamo, infatti, si sia definitivamente conclusa una stagione del nostro operare. La stagione nella quale la sommatoria e la stratificazione di compiti per un ente come il nostro era comunque letta in una chiave positiva e vissuta con un entusiasmo che oggi deve essere corretto con un maggiore razionalità e consapevolezza.

Il ruolo della Provincia di Modena, nel futuro che ci attende, deve essere caratterizzato da scelte per una forte specializzazione e dalla individuazione di un numero selezionato di aree strategiche nelle quali operare concentrando le risorse. Negare questa necessità e questa evidenza può voler dire scegliere la strada del declino o perlomeno della scarsa significatività politica.

E' questa la chiave di volta e al tempo di stesso di lettura del Bilancio di Previsione 2007. Mentre il Parlamento si appresta a discutere del nuovo Tuel, di una nuova ripartizione di ruoli, compiti e funzioni fra gli enti che governano il territorio, la Provincia di Modena anticipa questa riflessione sul proprio ruolo e risponde alle domande poste dalla politica di rigore finanziario non con una generica attività di risparmio, ma con scelte forti, mirate, certamente discutibili, ma fatte da un'amministrazione che cerca di mettere a fuoco un'immagine del futuro.

Siamo convinti, infatti, che occorra pensare alla Provincia del futuro come a un soggetto deputato alla programmazione su area vasta di alcune politiche e scelte strategiche a partire dalla pianificazione territoriale, all'ambiente (energia, aria, rifiuti), viabilità e mobilità (trasporto pubblico), agricoltura, istruzione superiore e formazione (edilizia scolastica), politiche sull'immigrazione e il lavoro. In questo quadro si inserisce il protocollo d'intesa sottoscritto con la Provincia di Reggio Emilia per l'approfondimento e la proposta di sinergie e collaborazioni future, che non escludono la prosecuzione di rapporti con altre Province in particolare con quella di Bologna che vede già progetti e collaborazioni avviate anche dai comuni confinanti.

Unitamente alla riflessione sui ruoli e sul *proprio* ruolo, si tratterà anche di analizzare il "chi fa" e "che cosa" nel sistema delle Autonomie locali e tra gli uffici periferici dello Stato per contribuire, ognuno per la propria parte, ad una semplificazione e razionalizzazione delle funzioni e delle attività svolte, eliminando sovrapposizioni, duplicazioni, per ridurre il numero dei passaggi amministrativi interni alla PA. Al disegno istituzionale deve, infatti, unirsi una capacità organizzativa di dare maggiore efficienza e razionalità.

In questo modo, allora, quello che risulta un bilancio di previsione difficile, per le grandezze finanziarie e per l'esigenza che condividiamo pienamente di concorrere a un risanamento della finanza pubblica che dev'essere il fondamento di una nuova stagione di sviluppo, diviene un bilancio forte per la quantità di scelte politiche che contiene.

L'allocazione e la concentrazione di risorse che viene operata disegna un ruolo che mette al centro due priorità, una a rilevanza "interna" e una a rilevanza "esterna":

- *da un lato, riflettere sulla natura e le funzioni svolte dalla Provincia significa riflettere sulla conseguente struttura da dare all'ente.* Già nel Bilancio di previsione 2006 questo percorso di ristrutturazione e riorganizzazione era stato indicato; nel 2007 andrà accentuato e reso più cogente, proseguendo le importanti azioni in corso. L'Amministrazione ha infatti definito con le "*Linee guida per la revisione dell'assetto organizzativo e direzionale*" l'esigenza di coniugare qualità dei servizi, valorizzazione delle risorse umane, efficienza della gestione e razionalizzazione della spesa attraverso una politica attiva di medio-lungo periodo dell'organizzazione e della gestione delle risorse umane e dei servizi a tutti i livelli. Se volessimo tradurre in altri termini, potremmo dire: un'amministrazione più efficiente e più snella, ma che riesce a anche "stabilizzare" la propria forza lavoro, riducendo quel precariato che impedisce ai giovani di sviluppare un progetto di vita. Questo processo va collegato alla disponibilità e all'utilizzo funzionale, razionale e stabile delle nuove sedi (palazzina ex PS ed ex caserma Fanti) ma soprattutto ad un ripensamento delle funzioni strategiche della Provincia e ad un conseguente rimodulazione e razionalizzazione dei servizi per svolgerle;
- *dall'altro lato, il supporto ai fattori competitivi del sistema economico locale.* Un'economia come quella modenese, basata su un elevato numero di imprese, articolate settorialmente e territorialmente nei distretti produttivi, deve avere nelle pubbliche Istituzioni, ad iniziare dalla Provincia stessa, soggetti in grado di concorrere a formare e a governare strategie ed azioni conseguenti, in una chiave strategica. La conoscenza, la ricerca, l'innovazione, il trasferimento tecnologico, la creazione di occupazione altamente qualificata, la valorizzazione e il pieno utilizzo di tutte le risorse umane ed intellettuali presenti nel territorio, sono da considerarsi i fondamenti dello sviluppo locale. E dentro questa riflessione la parità fra uomini e donne rappresenta un valore comune dell'Unione europea nonché una condizione necessaria per il raggiungimento degli obiettivi comunitari relativi alla crescita, all'occupazione e alla coesione sociale.

Questi orientamenti ci hanno guidato in una duplice attività, che potrebbe apparire contraddittoria, ma che siamo convinti – invece – abbia dato buoni risultati: operare con risorse scarse concentrandole per politiche di rilievo strategico. Non abbiamo rinviato la scelta, ma abbiamo anche in questo modo delineato il percorso per il futuro, salvaguardando le priorità enunciate a inizio mandato: la mobilità, gli interventi per la promozione e lo sviluppo del territorio e la contestuale semplificazione degli strumenti e dei soggetti che intervengono in questo campo.

C'è, inoltre, una scelta, quella di orientare il bilancio di previsione 2007 verso la sperimentazione del "bilancio di genere", che va intesa come azione politica e di programmazione trasversale, volta a rendere maggiormente efficaci le politiche dell'ente, garantendo le pari opportunità tra uomini e donne nel maggior numero di ambiti, e valorizzando il contributo che le donne possono portare allo sviluppo delle risorse e del capitale umano.

Infine, il 2007 sarà l'occasione per sviluppare una riflessione e confronto di metà mandato con il sistema delle Autonomie locali, le categorie economiche, le parti sociali e i sindacati, i diversi luoghi di partecipazione alla vita dell'Istituzione provinciale, nella logica di una corretta e trasparente *rendicontazione sociale* della nostra azione amministrativa.

Parte seconda

Gli scenari di riferimento¹

1. L'economia di Modena: le tendenze e le prospettive

In questo documento vengono presentati gli scenari tendenziali dell'economia modenese con l'obiettivo di individuare i possibili sentieri di crescita e i fattori che possono essere determinanti per lo sviluppo della provincia di Modena.

Il lavoro è organizzato nel seguente modo:

- Nel secondo capitolo si presenta il quadro macroeconomico di riferimento e le previsioni per l'economia italiana, sulla base dei dati contenuti nel *Rapporto di previsione* di Prometeia di ottobre 2006.
- Nel terzo capitolo per avere un quadro più completo dell'evoluzione nella prima parte del 2006 sono stati brevemente analizzati due indicatori per i quali sono disponibili dati a livello provinciale. Si tratta delle esportazioni di beni verso l'estero (per i quali i dati si riferiscono al primo semestre 2006) e della dinamica imprenditoriale della provincia (con riferimento al periodo gennaio-settembre 2006).
- Nel quarto capitolo si presenta lo scenario per la provincia di Modena. La limitata disponibilità di informazioni riduce il numero di indicatori che possono essere presi in considerazione a livello provinciale. La dinamica economica è analizzata utilizzando i principali indicatori economici disponibili, relativi alle esportazioni estere, al valore aggiunto, all'occupazione e al reddito disponibile. Il quadro informativo che si ottiene sulla provincia è necessariamente sintetico, ma è sufficiente per evidenziare le principali linee di tendenza.

Gli scenari sono stati predisposti con le informazioni disponibili al 16 ottobre 2006. Per quanto riguarda l'aggiornamento dei dati si ricorda che la popolazione, l'occupazione e le forze di lavoro sono aggiornati al 2005 incluso con informazioni ufficiali (ISTAT), mentre gli aggiornamenti al 2004 relativi al valore aggiunto sono stati effettuati da Prometeia con i dati dell'Istituto G. Tagliacarne a partire dai dati diffusi dall'ISTAT per il periodo 1995-2003.

2. Il quadro macroeconomico di riferimento

Il 2006 dovrebbe concludersi con un picco della crescita del PIL mondiale (superiore al 5%), per il concomitante vigore dell'attività economica nelle aree industrializzate mature e non e in quelle emergenti. L'accelerazione è determinata essenzialmente dallo sviluppo della Cina, la cui economia sino a ora ha reagito poco agli interventi restrittivi delle autorità di politica economica. Nel mese di settembre il prezzo del petrolio è sceso sotto i 60 dollari per barile. La riduzione del prezzo del petrolio risente probabilmente di fenomeni temporanei legati alla buona situazione delle scorte anche per prodotti derivati; con l'arrivo dell'inverno, tuttavia, il prezzo del Brent dovrebbe riportarsi sopra ai 60 dollari per barile a causa della situazione geopolitica ancora tesa in Medio Oriente e per la volontà dell'Opec di mantenere alto tale prezzo. Una condizione maggiormente equilibrata, con capacità produttiva in recupero, è prevista nel biennio 2007-2008, anche se la maggiore offerta determinata dall'attuale ciclo di investimenti nel settore dovrebbe pervenire sui mercati nel 2009, comportando solo allora riduzioni permanenti nelle quotazioni. L'incertezza nello scenario mondiale è legata alle modalità di rallentamento dell'economia Usa, per effetto degli

¹ A cura di Prometeia Calcolo srl

sbilanci del mercato immobiliare, sia in termini di investimenti residenziali che di prezzo delle abitazioni. Il previsto rallentamento ciclico mondiale sarà determinato non solo dall'economia statunitense, ma risentirà anche degli effetti della politica economica restrittiva in Europa e Cina. La Cina deve rallentare la crescita degli investimenti e soprattutto di quelli residenziali, che nelle zone più sviluppate del paese hanno creato situazioni di bolla speculativa. Pure prevedendo un ciclo di investimenti produttivi e soprattutto in infrastrutture ancora forte, è verosimile che nell'orizzonte della previsione la politica economica riesca a raffreddare parzialmente il settore delle costruzioni, con l'effetto di rallentare l'esplosiva crescita del PIL.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti il rallentamento del ritmo di espansione del PIL nel secondo trimestre si caratterizza per l'inattesa caduta degli investimenti non residenziali che si accompagna alla caduta di quelli residenziali e alla modesta *performance* dei consumi privati. Il rallentamento del ritmo di espansione della domanda interna contribuirà a ridurre le spinte inflazionistiche. Si verranno così a creare le condizioni interne per una riduzione dei tassi di interesse nel corso del 2007 al fine di sostenere l'attività economica. La debolezza relativa dell'economia Usa implicherà un graduale deprezzamento del dollaro sui mercati valutari. Ciò consentirà di sostituire domanda interna con esportazioni reali nette, che forniranno un contributo positivo alla crescita del PIL. Tuttavia il peggioramento della ragione di scambio, solo parzialmente compensato dalla prevista riduzione dei prezzi delle materie prime, attenuerà l'effetto positivo delle esportazioni reali nette sulla bilancia dei pagamenti. Il rallentamento previsto a partire dal secondo semestre dell'anno si dovrebbe manifestare nella sua interezza nel 2007 con una crescita del PIL pari al 2,3%, mentre nel biennio successivo il PIL dovrebbe raggiungere il 2,5% nel 2008 e il 2,6% nel 2009.

Il secondo trimestre dell'economia giapponese ha fatto segnare un marcato rallentamento nel ritmo di crescita del PIL. L'estate ha portato segnali contrastanti sulla crescita in atto e prospettica e soprattutto sull'effettiva ripresa dell'inflazione, elemento di snodo delle scelte della Banca Centrale. La composizione della crescita del PIL evidenzia il permanere di una buona crescita dei consumi e di una elevata dinamica degli investimenti non residenziali, mentre decisamente negativo è stato l'andamento di tutte le voci di spesa pubblica e degli investimenti residenziali. Il peggioramento della congiuntura internazionale e in particolare della domanda da parte degli Stati Uniti potrà implicare un rallentamento nella formazione del PIL nei prossimi trimestri. La crescita del PIL dovrebbe attestarsi al 2,0% nel 2007, al 2,3% nel 2008, per riassetarsi al 2,0% nel 2009. Per quanto riguarda la domanda interna le condizioni di finanza pubblica non consentiranno la ripresa di spesa e investimenti pubblici a ritmi tali da fornire un significativo contributo positivo. Permane una certa prudenza nella valutazione delle possibilità prospettiche di tale economia, dovuta alle condizioni dei conti pubblici e al difficile equilibrio dei mercati finanziari dei titoli pubblici.

La crescita dell'economia cinese è a livelli record, così come il surplus commerciale; gli investimenti non cessano il surriscaldamento e ciò ha indotto le autorità monetarie a una successione di provvedimenti di carattere restrittivo. Nei prossimi trimestri gli investimenti continueranno a crescere con impeto, sia per aumentare la capacità produttiva sia per le infrastrutture, in vista anche degli appuntamenti olimpici del 2008.

Passando all'evoluzione dell'Uem, il primo semestre dell'anno si è rivelato migliore delle attese nei principali paesi dell'area. La ripresa è guidata dalla domanda interna, soprattutto dagli investimenti, che in molti paesi hanno segnato significative accelerazioni rispetto alla fine dello scorso anno. Scontano, infatti, la buona tenuta dell'economia mondiale trainata dal vigore cinese e la ripresa che sta timidamente caratterizzando i consumi privati in Germania. Rimangono tuttavia alcuni dubbi sulla durata della ripresa, legati al previsto rallentamento della crescita economica statunitense e alla politica di bilancio restrittiva in Germania e in Italia. Gli indicatori qualitativi di fonte Commissione Europea relativi ai mesi estivi segnalano una sostanziale stabilità con riferimento all'industria, interrompendo il trend di crescita che ha caratterizzato i primi sei mesi dell'anno. In particolare a settembre migliorano le attese di produzione, ma gli indicatori relativi agli ordini dall'estero sono sostanzialmente stabili. Continua a migliorare il clima di fiducia delle famiglie. L'inflazione risente in misura significativa dell'andamento dei prezzi dell'energia, mentre la produzione industriale

conferma un certo grado di incertezza nei mesi estivi. I dati congiunturali del primo semestre permettono di rivedere verso l'alto la crescita dell'Uem per l'anno in corso, che dovrebbe attestarsi al 2,5%. Il rallentamento previsto per il 2007 dipende dalla politica di bilancio restrittiva in Germania e in Italia e dal rallentamento atteso a livello mondiale, soprattutto negli Usa. Nel 2008-2009 il PIL dell'Uem crescerà attorno al 2% medio annuo per il contributo della domanda interna che compenserà il peggioramento delle esportazioni reali nette.

In Italia nel secondo trimestre l'incremento del PIL è stato pari allo 0,5% sul precedente; l'incremento tendenziale nella media del primo semestre è risultato l'1,6%, valore che l'economia italiana non raggiungeva dal 2001. Questo andamento dell'economia italiana è stato determinato da un'evoluzione positiva sia della domanda interna che di quella estera, sebbene meno dinamica di quanto osservato nel primo trimestre. Le esportazioni hanno continuato a trarre beneficio dalla ancora forte espansione del commercio internazionale e in particolare dalla ripresa della domanda europea. I risultati acquisiti con riferimento al primo semestre e le informazioni congiunturali al momento disponibili per il secondo, suggeriscono la possibilità di una prosecuzione di questa fase anche ad un ritmo lievemente attenuato, portando a stimare all'1,7% la crescita del PIL nel 2006. Pur se in misura limitata dalla perdita di competitività e dalle difficoltà di mantenere posizioni sui mercati internazionali, l'economia italiana sta beneficiando all'esterno della crescita della domanda, che rimane robusta a livello internazionale. L'evoluzione prospettica dell'economia italiana sconta nel 2007 gli effetti della manovra di aggiustamento dei conti pubblici e del ciclo internazionale, in particolare in due dei nostri maggiori *partner* commerciali quali Stati Uniti e Germania, e il PIL dovrebbe posizionarsi attorno all'1,3%, in decelerazione rispetto al 2006 (1,7%). Nel biennio successivo la crescita del PIL potrebbe mantenere un ritmo medio simile a quello stimato per il 2007 (1,4% nel 2008 e 1,2% nel 2009). Uno scenario dunque positivo, che segnerebbe un innalzamento del ritmo di crescita medio all'1,3% nel prossimo triennio dallo 0,4% del triennio alle nostre spalle. Esso si accompagnerebbe ad una crescita ancora sostenuta dell'occupazione senza che si manifestino tensioni inflazionistiche. La crescita dei consumi delle famiglie nel 2006 è stata rivista verso l'alto e dovrebbe attestarsi all'1,7%, risultato in netto miglioramento rispetto non solo al 2005 ma anche ai quattro anni precedenti. Per l'evoluzione della domanda negli anni successivi, sarà determinante l'impostazione della politica fiscale. L'attuale previsione prospetta nel 2007 una moderata decelerazione dei consumi delle famiglie, all'1,3% e il mantenimento di un ritmo sostanzialmente simile.

La formazione del reddito disponibile delle famiglie risentirà della manovra di aggiustamento, ma si manterrà favorevole rispetto agli anni recenti. È atteso, inoltre, un lieve incremento della propensione al consumo nel 2007 poichè le misure di contenimento dovrebbero esercitare effetti redistributivi tra le famiglie, favorendo quelle a reddito più basso e con propensione al consumo più elevata.

Gli investimenti in macchinari e mezzi di trasporto presentano un lieve rallentamento della crescita che rimane comunque sostenuta. Risultano, in ogni caso, la componente più dinamica della domanda interna: tra i fattori che possono spiegare il ritorno a un'intensa attività di investimento in beni strumentali nella prima parte dell'anno c'è la ripresa delle esportazioni, il miglioramento delle valutazioni circa la domanda prospettica, l'aumento del grado di utilizzo degli impianti. Sebbene non si possa escludere una attenuazione della crescita nella seconda parte dell'anno, principalmente per le attese di una dinamica meno favorevole della domanda, nell'anno in corso si dovrebbe verificare un incremento significativo (4,3%). Alla luce del permanere di esigenze di rinnovamento degli impianti e di razionalizzazione dei processi produttivi cui potrebbero affiancarsi esigenze di ampliamento della capacità produttiva, è quindi ancora probabile che la fase di crescita degli investimenti possa proseguire anche nel prossimo triennio, sebbene a ritmi medi meno elevati di quelli stimati per l'anno in corso.

Quest'anno la crescita degli investimenti in costruzioni dovrebbe attestarsi al 2,2%, mentre nei tre anni successivi si attende un ridimensionamento con una crescita dell'ordine dell'1,0% medio annuo. Nei prossimi anni si dovrebbe realizzare una graduale decelerazione degli investimenti

residenziali per la probabile attenuazione della domanda; al tempo stesso non sembra probabile una ripresa sostenuta della componente non residenziale. Dal 2008 la crescita, pur se ancora moderata, potrebbe superare quella degli investimenti in edilizia residenziale, grazie alla ripresa degli investimenti pubblici.

Passando alla disamina degli scambi con l'estero, nel corso della prima parte del 2006 è proseguito il deterioramento del disavanzo commerciale per opera della componente energetica, mentre il saldo attivo degli altri prodotti è aumentato, seppure in misura molto ridotta. Un impulso espansivo è stato inoltre fornito dalla domanda cinese; infatti circa la metà delle nostre esportazioni verso la Cina è stata di prodotti dell'industria meccanica. Gli ultimi dati sull'andamento dell'interscambio confermano che per le esportazioni italiane è iniziata la fase di ripresa. L'anno in corso dovrebbe chiudersi con un incremento delle esportazioni pari al 4,6%, mentre nel 2007 il ridimensionamento delle esportazioni è legato al rallentamento della domanda estera (in particolare quella tedesca) e al nuovo rafforzamento dell'euro. Nel 2008 si dovrebbe assistere ad una ripresa delle esportazioni, che dovrebbero crescere ad un tasso medio del 3,7%, per poi nuovamente ridursi al 2,7% nel 2009.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro i dati della *Rilevazione continua sulle forze di lavoro* registrano un incremento nel secondo trimestre del 2006 di 536 mila occupati rispetto al secondo trimestre dello scorso anno. Confermando tendenze in atto da tempo, contributi rilevanti alla crescita dell'occupazione derivano dalla componente straniera (162 mila) e dalle persone di 50 anni e oltre (242 mila). Un ulteriore significativo apporto all'aumento del numero di occupati è fornito, tra la popolazione italiana con meno di 50 anni, dai lavoratori a tempo determinato (120 mila). Nel secondo trimestre 2006 il numero delle persone in cerca di occupazione è calato di 216 mila unità; il tasso di disoccupazione si è posizionato al 6,5%, un punto in meno rispetto al secondo trimestre del 2005. A livello di settore il terziario ha manifestato un nuovo rilevante incremento tendenziale dell'occupazione pari al 3,5%, mentre le costruzioni, in continuità con il rallentamento del trimestre precedente, tra aprile e giugno 2006 hanno registrato una contrazione del numero di occupati del 2,4% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Per quanto riguarda il comparto della trasformazione industriale la riduzione della base occupazionale nelle regioni del Nord Ovest è stata più che compensata dalla crescita registrata in tutte le altre. I dati della *Rilevazione continua delle forze di lavoro*, mostrando un lieve incremento della dinamica occupazionale, impongono una certa cautela nel valutare l'evoluzione del mercato del lavoro, anche per effetto dell'iscrizione all'anagrafe dei lavoratori immigrati. La crescita dell'occupazione che si sta realizzando non è eccezionale rispetto a quelle verificatesi in analoghe fasi espansive del passato, se non per una maggiore tenuta dell'occupazione industriale. Ciò potrebbe essere un riflesso del fatto che la fase espansiva attuale è stata trainata dalla domanda di esportazioni e da una conseguente ripresa degli investimenti, che ha portato il settore industriale a crescere per la prima volta dopo cinque anni di recessione. Ciò dovrebbe comportare una crescita delle unità di lavoro attorno allo 0,9% nell'anno in corso, mentre nel triennio successivo si dovrebbe osservare una crescita dell'occupazione lievemente più contenuta, pari rispettivamente allo 0,6% nel 2007, 0,7% nel 2008 e 0,5% nel 2009.

3. L'evoluzione nella prima parte del 2006

La dinamica delle imprese

La provincia di Modena al 30 settembre 2006 ha registrato quasi 68 mila imprese attive, quasi il 16% delle imprese emiliano-romagnole e l'1,3% di quelle italiane. La distribuzione regionale evidenzia l'importanza della provincia, che detiene il secondo posto in termini di presenza del tessuto imprenditoriale, dopo Bologna (20,7%).

L'indice di sviluppo delle imprese registrato nella provincia di Modena nei primi nove mesi dell'anno è pari a -0,4%, risultato comunque migliore di quello registrato sia in regione (-0,6%) che in Italia (-0,7%). L'indice di natalità imprenditoriale risulta superiore a quello emiliano-romagnolo

e ancora di più a quello nazionale; in provincia invece sono cessate più imprese (in rapporto a quelle attive) che a livello nazionale, ma meno che a livello regionale.

A livello settoriale le differenze sono più marcate. Nel settore agricolo, il saldo tra imprese registrate e imprese cessate è negativo (-2,0%), ma in altre realtà provinciali la situazione è ancora più grave: a Reggio Emilia e Bologna l'indice è attorno al -2,5%, mentre a Ravenna e Rimini raggiunge il -3,1% e -4,6% rispettivamente.

Il settore delle costruzioni continua ad essere come lo scorso anno quello che denota ovunque l'andamento migliore, come conseguenza della congiuntura positiva che investe, ormai da tempo, il mercato immobiliare italiano. L'indice di sviluppo modenese (2,2%) è perfettamente in linea con quello della regione (2,2%), ma molto più elevato di quello nazionale (1,4%).

Per quanto riguarda l'industria modenese, l'indice di sviluppo imprenditoriale è negativo (-1,3%) e tra i più bassi della regione. Solo Ferrara (-1,4%) mostra una minore attività imprenditoriale. Modena evidenzia una situazione più negativa di quella che interessa la regione in complesso (-0,9%), mentre Reggio Emilia è l'unica provincia emiliano-romagnola in cui le imprese iscritte hanno eguagliato le cessate.

Relativamente migliore si presenta l'indice di sviluppo per il commercio che, pur essendo negativo (-0,7%) è più contenuto dell'indice regionale e nazionale (-1,0%). Anche nel settore dei servizi l'indice di sviluppo imprenditoriale è negativo, ma migliore di quello relativo a tutte le altre province, con l'unica eccezione di Reggio Emilia.

Tra le altre province della regione l'indice di sviluppo complessivo risulta positivo solo a Reggio Emilia (0,1%). All'opposto le province di Bologna (-0,9%), Rimini (-1,0%) e Forlì-Cesena (-1,2%) hanno presentato indici di sviluppo particolarmente sfavorevoli per effetto di un andamento meno brillante rispetto alle altre province nel settore delle costruzioni e andamenti più negativi rispetto alla media regionale negli altri comparti.

Le esportazioni di beni verso l'estero

Esaminando la distribuzione delle esportazioni modenesi per destinazione geografica nel primo semestre dell'anno in corso, si nota che la quota più consistente di esse è quella relativa ai paesi dell'Unione Europea (53,2%) ed in particolare a Francia (12,8%) e Germania (10,8%). Modena si distingue dalle altre province emiliano-romagnole (ad eccezione di Ferrara) per un peso non indifferente dell'*export* diretto verso gli Stati Uniti (15,3%), in aumento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno (15,1%). Anche la Cina, pur detenendo una piccola quota sulle esportazioni provinciali (1,2%) risulta in crescita rispetto ai primi sei mesi del 2005 (0,9%).

Nei primi sei mesi dell'anno in corso le esportazioni complessive della provincia di Modena hanno registrato una crescita del +10,3% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente: si tratta di un aumento perfettamente in linea con quello a livello regionale (+10,3%) e nazionale (+10,6%). Rispetto alle altre province emiliano-romagnole, lo sviluppo della provincia di Modena è risultato comunque tra i più bassi, rispetto ad una dinamica decisamente più sostenuta a Piacenza (+25,3%), Rimini (+24,8%) e Ravenna (+20,7%), ma anche a Forlì-Cesena (+14,4%), Reggio Emilia (+12,8%) e Parma (+11,2%).

Per quanto riguarda la dinamica dell'*export* verso i paesi dell'Unione Europea (25 paesi) la provincia di Modena ha registrato nel primo semestre 2006 uno sviluppo (+8,8%) superiore a quello riscontrato nello stesso periodo sia a livello regionale (+7,9%) sia in Italia (+8,3%). Le esportazioni modenesi sono cresciute verso tutti i paesi, ma soprattutto verso la Spagna (+12,4%), il resto dell'Unione Europea (a 15 paesi) (+11,7%) e verso i paesi membri dal maggio del 2004 (+11,2%). Modena è l'unica provincia in cui le esportazioni verso la Svizzera (che rappresenta il 3,5% del totale provinciale) sono in calo (-11,7%), rispetto ad una crescita particolarmente sostenuta a Parma (+36,4%), Forlì-Cesena (+18,0%) e Ferrara (+15,8%).

La Cina sta rappresentando sempre più un importante mercato di sbocco delle esportazioni provinciali e di tutta la regione. Se si escludono Bologna e Rimini, che nei primi sei mesi del 2006

hanno evidenziato un calo dell'*export* verso la Cina, tutte le altre province sono state interessate da uno sviluppo, che in alcuni casi è risultato particolarmente intenso; a Modena si è avuto un aumento del +42,2%, al di sopra della crescita rilevata in regione (+19,3%) e in Italia in complesso (+25,2%).

4. Lo scenario al 2009

Nel periodo 2000-2004 Modena ha presentato un profilo di crescita che non si distanzia molto dall'andamento medio nazionale (cfr. il Riquadro 10). La dinamica del valore aggiunto ha presentato una crescita pari all'1,5%, in linea con quella nazionale (1,5%), ma superiore a quella regionale (1,4%), mentre la variazione del reddito disponibile (a valori correnti) è stata pari al 4,3%, al di sotto dei risultati raggiunti in Emilia Romagna (4,7%) e in Italia (4,5%). Anche le esportazioni (a valori costanti) hanno assunto un'intonazione positiva (2,2%), superiore a quella nazionale (1,6%), ma non a quella regionale (2,5%). Nel mercato del lavoro invece la domanda di lavoro non è cresciuta con la stessa intensità: a fronte di un aumento medio annuo dell'attività produttiva dell'1,5%, l'occupazione è salita dello 0,8%, un tasso meno elevato rispetto a quello registrato nello stesso periodo in Italia (1,2%), ma simile a quello regionale.

La situazione che caratterizzava la provincia di Modena nel 2004 confrontata al 2009 può essere così sintetizzata (cfr. il Riquadro 9):

- Il grado di apertura internazionale, misurato dal rapporto tra le esportazioni ed il valore aggiunto, presentava un indice nel 2004 del 47,1%. Nel 2009 tale indicatore dovrebbe attestarsi ad un livello ancora superiore, pari al 49,7%, decisamente più elevato rispetto a quello atteso in regione (34,8%), ma soprattutto in Italia (24,9%).
- L'indice del valore aggiunto per abitante (Italia = 100) ha evidenziato nel 2004 uno scarto positivo di quasi il 33,0% rispetto alla media nazionale, differenziale che si mantiene, anche se con valori inferiori, nei confronti della regione che ha presentato nello stesso anno un vantaggio prossimo al 23% rispetto alla media nazionale. Nel 2009 il differenziale provinciale dovrebbe lievemente scendere, mentre quello regionale aumenterà.
- Nel 2004 il tasso di occupazione era pari al 47,1% e superava sia la media nazionale (38,9%) sia quella emiliano-romagnola (45,5%). Questa situazione del mercato del lavoro ha implicato d'altra parte un tasso di disoccupazione su livelli molto bassi (3,7%), perfettamente in linea con il dato regionale e di oltre quattro punti inferiore a quello nazionale (8,0%). Nel 2009 il tasso di occupazione dovrebbe salire di circa un punto percentuale sia in provincia (portandosi al 48%), sia in regione (fino al 46,5%) che in Italia (fino al 40%). Il tasso di disoccupazione emiliano-romagnolo scenderà al 2,6%, in maniera meno accentuata rispetto al tasso di disoccupazione modenese che dovrebbe attestarsi al 2,1%, mostrando un mercato del lavoro provinciale più dinamico di quello regionale e con valori decisamente inferiori al tasso di disoccupazione nazionale atteso (6,3%).

Lo scenario è coerente per quanto riguarda la dinamica nazionale con il *Rapporto di previsione* di ottobre di Prometeia. Il quadro dell'economia italiana presentato nel Riquadro 10 appare caratterizzato nel 2005-2009 da un rallentamento della crescita dell'attività economica rispetto al periodo 2000-2004 (1,5% rispetto al 1,2%), imputabile al rallentamento sia del settore industriale (dallo 0,7% allo 0,5%) sia del terziario (dal 2,0% all'1,5%). Nel periodo 2000-2004 l'occupazione a livello nazionale è cresciuta dell'1,2%. Nei prossimi anni lo scenario mostra una dinamica del mercato del lavoro molto rallentata rispetto al periodo precedente, con una crescita attesa pari allo 0,5% in media all'anno. Il rafforzamento della domanda estera atteso per i prossimi anni crea i presupposti per un ampio recupero delle esportazioni italiane, che dovrebbero evidenziare un ritmo crescente di crescita (pari al 2,4%) nel 2005-2009, in accelerazione rispetto all'1,6% del periodo 2000-2004.

Le implicazioni per l'Emilia Romagna del quadro macroeconomico appena commentato sono delineate nel Riquadro 10. Per quanto riguarda l'attività produttiva, l'Emilia Romagna presenta un profilo di crescita migliore di quello italiano (1,5% nel 2005-2009 rispetto all'1,2% a livello nazionale). Accanto ad un settore industriale che stenta a mantenere nel 2005-2009 la crescita acquisita nel quadriennio precedente (0,8% contro lo 0,9%) e ad un settore agricolo che vede ridimensionata la propria crescita (0,2% contro lo 0,8%), il terziario sembra l'unico in grado di superare i ritmi di crescita registrati nel 2000-2004 (1,9% rispetto all'1,8%). Contrariamente all'evoluzione attesa a livello nazionale, in regione non sembrano esservi grosse aspettative per un recupero delle esportazioni nei prossimi anni: queste infatti dovrebbero crescere del 2,4%, in lieve rallentamento rispetto ai risultati raggiunti precedentemente. Il mercato del lavoro continua a dimostrarsi relativamente vivace, pur in presenza di una decelerazione nell'assorbimento della forza lavoro: l'occupazione infatti dovrebbe salire ad un ritmo dello 0,6% in media ogni anno rispetto allo 0,8% registrato nel 2000-2004.

Lo scenario tracciato per l'economia modenese nel 2005-2009 propone, a differenza del quadro nazionale, il mantenimento dei ritmi di crescita dell'attività produttiva che la provincia ha ottenuto nel quadriennio precedente: infatti il quadriennio 2005-2009 dovrebbe caratterizzarsi per una crescita dell'attività produttiva pari all'1,5%. Questo implica che la realtà provinciale raggiungerà una crescita in linea con quella media dell'Emilia Romagna, ma comunque superiore allo sviluppo atteso a livello nazionale. Saranno soprattutto i servizi a determinare questa situazione, ma è importante segnalare che l'industria seguirà un percorso di sviluppo più sostenuto di quello che contemporaneamente coinvolgerà la regione e il territorio nazionale.

Pur in presenza di un rallentamento nei tassi di crescita della domanda di lavoro, la provincia di Modena mostra per i prossimi anni un aumento della capacità di assorbimento di forza lavoro (0,7%) superiore a quello della regione e dell'Italia (0,6% e 0,5% rispettivamente). Le esportazioni modenesi dovrebbero aumentare in media del 2,6%, evidenziando un'accelerazione rispetto alla situazione del 2000-2004 (2,2%) e una dinamica comunque superiore a quella che nello stesso periodo interesserà l'Emilia Romagna e l'Italia (2,4% in entrambi i casi).

Parte terza

Il quadro delle risorse

1 Il contesto della finanza pubblica

Il DPEF 2007-2011 approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 luglio u.s., prevede una ripresa dell'attiva economica dell'Italia dopo il periodo di sostanziale stazionarietà registrato negli ultimi anni. In particolare il 2007 sembra caratterizzato dal consolidamento della crescita (+1.2% del PIL) iniziata già nel corso del 2006 (+1.5%)².

Se tale crescita verrà confermata è possibile prevedere anche un incremento delle entrate tributarie, che per la Provincia sono collegate sia al consumo di energia elettrica delle imprese che al mercato dell'auto.

I principali elementi di rischio per lo sviluppo economico italiano, con evidenti ripercussioni su quello locale, per i prossimi mesi potrebbero provenire:

- dal proseguimento del rialzo dei tassi d'interesse che avrebbe rilevanti ricadute sulla crescita della spesa per interessi della Provincia, anche se la quota più consistente del debito dell'ente è stata contratta a tassi fissi;
- dalle tensioni inflazionistiche derivanti da una nuova fase di forti rialzi del prezzo del petrolio con conseguenze particolarmente pesanti sull'acquisto di beni e servizi utilizzati per la gestione dell'attività dell'ente (riscaldamento, energia elettrica, carburanti, materiali di consumo ecc.);
- da una ricaduta del prezzo delle abitazioni in tutte le principali economie industrializzate, dopo i forti aumenti registrati negli ultimi anni e che gli analisti del mercato immobiliare ritengono in prossimità di ridimensionamento. Tale evoluzione avrebbe effetti negativi per gli enti che, come la Provincia, hanno nei loro programmi l'intenzione di vendere oppure permutare degli immobili.

Il DPEF in oggetto prevede una manovra finanziaria per il 2007 pari ad un importo di circa 35 miliardi di euro di cui 20 miliardi destinati alla riduzione del deficit e 15 miliardi a misura di promozione e di crescita dell'economia.

In particolare la manovra dovrebbe concentrarsi sulle tendenze strutturali della spesa pubblica e segnatamente in 4 settori che rappresentano l'80% della spesa totale:

- sistema pensionistico;
- servizio sanitario;
- amministrazioni pubbliche;
- finanza degli enti locali.

² Documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2007-2011 deliberato dal Consiglio dei ministri il 7 luglio 2006 ed aggiornato in occasione dell'approvazione del disegno di legge (ddl) Finanziaria 2007 il 29 settembre 2006.

Nonostante i recenti ottimi risultati delle entrate statali registrate nel primo semestre del 2006, la manovra complessiva non sembra prevedere significativi scostamenti da quanto previsto nel DPEF approvato a luglio.

Una delle conseguenze maggiori evidenzia pertanto che gli enti locali saranno compresi tra i comparti maggiormente interessati dalla manovra finanziaria.

Le politiche per il comparto degli enti locali sono state affrontate in un apposito paragrafo del DPEF dove si segnala in particolare il crescente peso delle spese prodotte dalle autonomie locali, come conseguenza del decentramento amministrativo iniziato con le leggi Bassanini, e del ruolo fondamentale per lo sviluppo economico in quanto ben il 65% della spesa pubblica per investimenti proviene da questo comparto.

La principale conclusione riguarda il fatto che è indispensabile una riforma compiuta del federalismo fiscale al fine di realizzare due esigenze primarie: da un lato mettere in condizione i governi locali di ben funzionare e, dall'altro lato, di costruire un sistema dei conti pubblici in equilibrio.

2 Il patto di stabilità interno

Il patto di stabilità interno è stato istituito, fin dal 1999, per consentire all'insieme delle pubbliche amministrazioni di contribuire al conseguimento degli obiettivi stabiliti in sede europea.

Nel corso degli ultimi anni ha subito continue e repentine modificazioni creando non poche difficoltà agli enti locali compresi quelli in sostanziale situazione di avanzo di bilancio come la Provincia stessa.

L'obiettivo del nuovo patto di stabilità per il 2007 sarà quello di fornire stabilità, coerenza e conformità ai parametri europei nel rispetto dell'autonomia gestionale degli enti locali.

Da questo punto di vista un primo elemento sembra essere quello del ritorno a metodi di calcolo che, abbandonando gli attuali tetti alle sole spese, prevede vincoli sui saldi di bilancio (entrate meno spese totali) e sul controllo del debito.

Le associazioni degli enti locali, da tempo, hanno segnalato l'incongruità dei limiti posti alla sola spesa. Pertanto è da considerare positivamente questa modificazione nel metodo di calcolo, anche se occorrerà verificare quali effettivamente saranno le poste delle entrate e delle spese da prendere in considerazione ai fini della determinazione del limite posto dal nuovo patto di stabilità interno.

Sul tema del saldo si potrebbe verificare un aspetto di difficoltà, per gli enti, collegato alle spese d'investimento. Tali spese, infatti, si realizzano in genere in anni successivi a quello del loro finanziamento. Questo aspetto crea un disallineamento tra il momento in cui l'ente decide la spesa e il momento nel quale si realizza effettivamente l'opera pubblica.

Il nuovo vincolo del patto di stabilità posto sul saldo tra le entrate e le spese dovrebbe tener conto del fatto che le entrate per le opere pubbliche sono già state acquisite in anni precedenti mentre le spese correlate verranno a compimento in periodi successivi. Se non si terrà conto di questo aspetto la Provincia sarà obbligata a mantenere, se non a ridurre, lo stesso livello di pagamenti in conto capitale effettuato nell'anno base (la media 2003-2005) indipendentemente dalle risorse finanziarie effettivamente disponibili.

Anche con il ddl sulla finanziaria 2007 il legislatore, riprendendo l'impostazione introdotta fin dal 1999, ha coinvolto le autonomie locali al concorso del raggiungimento degli obiettivi nazionali stabiliti in sede di Unione Europea.

Gli obiettivi previsti per gli enti locali richiamano quelli nazionali e sono sostanzialmente di due tipologie:

- la riduzione progressiva del disavanzo (entrate meno spese correnti) sia in termini di cassa che di competenza;
- la riduzione del rapporto tra l'ammontare di debito residuo di ciascun ente ed il prodotto interno lordo nazionale.

Le successive leggi finanziarie hanno annualmente modificato i vincoli e le sanzioni inerenti i due obiettivi previsti che sono esaminati nel proseguo della illustrazione.

2.1 Il vincolo sul deficit

Con il ddl sulla Finanziaria 2007 viene rivista l'impostazione delle finanziarie 2005-2006, per cui il primo obiettivo sul contenimento del deficit è stato modulato sulla evoluzione dei saldi finanziari (entrate meno spese finali) invece che sul solo controllo dei tetti della spesa.

Fanno parte del calcolo tutte le entrate finali (con esclusione del solo titolo V relativo all'indebitamento) e tutte le spese finali comprese quelle per investimenti (con esclusione del titolo III relativo al rimborso dei prestiti).

Per gli esercizi finanziari fino al 2004 la Provincia di Modena non ha avuto particolari problemi nel rispettare i vincoli del patto di stabilità, avendo applicato una politica di bilancio tesa al contenimento della spesa corrente ed all'incentivazione di quella per investimenti, esclusa dal calcolo del patto stesso.

Per il 2005 e il 2006 invece la situazione si è aggravata ed è risultato estremamente problematico rispettare i vincoli anche per l'integrazione nel calcolo della spesa d'investimenti.

Tale rispetto dei limiti è avvenuto solo grazie alla sottoscrizione con Regione Emilia Romagna del protocollo d'intesa con le Province. Tale protocollo riguarda l'accollo, da parte della Regione stessa, delle spese relative alla Formazione Professionale sostenute dalle province ma da esse non monitorabili sulla base dell'attuale meccanismo di pagamenti introdotto dalla Regione Emilia Romagna.

Le principali modifiche del ddl della finanziaria 2007 riguardano:

- ogni ente deve definire un proprio obiettivo specifico di miglioramento del saldo finanziario;
- tale miglioramento deve essere applicato sia per la gestione di cassa che per quella di competenza definita "ibrida";
- il saldo è calcolato come differenza tra le entrate finali e le spese finali al netto di alcune specifiche voci;
- le sanzioni per il mancato rispetto consistono in prescrizioni da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e, in assenza di recepimento da parte dell'Ente Locale, sussiste l'obbligo di aumento delle imposte;
- sono modificate anche le norme per il monitoraggio.
- risulta necessaria una certificazione sul rispetto sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente (Presidente) e dal responsabile del servizio finanziario.

La principale criticità del rispetto del patto di stabilità 2007 riguarda la possibilità di contenere il pagamento della spesa per opere pubbliche già finanziate e in corso di realizzazione.

Al fine di evitare tali restrizioni la Provincia di Modena si impegna a migliorare ulteriormente le modalità di controllo dell'evoluzione dei flussi delle spese, in particolare di quelle in conto capitale, che necessitano di una particolare attenzione tramite la programmazione futura dei flussi dei pagamenti.

2.2 Il vincolo sul debito

Il secondo obiettivo del patto di stabilità interno si riferisce alla riduzione del debito esistente rispetto al PIL. Su questo obiettivo non sono previste sanzioni ma una agevolazione collegata alla possibilità di estinguere i mutui contratti e rinegoziati con la Cassa Depositi e Prestiti, a tassi considerati oggi elevati (6.50% fisso ventennale), senza l'applicazione di penalità che altrimenti sarebbero piuttosto onerose.

Per ottenere questa agevolazione occorre predisporre un piano quinquennale di rientro nel quale si dimostra il contenimento del 10% dell'indebitamento dei singoli enti locali nei confronti dell'evoluzione del PIL nazionale, così come è stimato nel Documento di programmazione economica e finanziaria approvato dal Governo. L'aspetto che deve essere analizzato riguarda ovviamente la possibilità di contenere l'indebitamento, ovvero la contrazione di nuovi mutui, e di rispettarlo nell'arco dei cinque anni.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2006 la Provincia di Modena ha aderito a tale opportunità tramite l'utilizzo di risorse accantonate per la sede provinciale per un importo complessivo pari a 17 milioni di euro.

3. L'evoluzione delle entrate nell'ultimo periodo

3.1 Le entrate correnti

L'evoluzione complessiva delle entrate correnti della Provincia ha evidenziato nei primi anni del presente decennio una considerevole accelerazione, raddoppiando gli accertamenti dai 64 milioni di Euro del 1999 ai 123 milioni di Euro del 2002, e successivamente una progressiva riduzione facendo attestare le entrate del 2005 ben al di sotto del livello del 2001 (Cfr. Tabella 1).

L'accelerata dinamica delle entrate correnti del primo periodo del corrente decennio è connesso, principalmente, ai seguenti aspetti:

1. l'istituzione di due nuove imposte a favore della Provincia e segnatamente l'Imposta Provinciale di Trascrizione sulle formalità del Pubblico Registro Automobilistico e l'Imposta sulle assicurazioni della Responsabilità civile auto;
2. la ripresa dei trasferimenti erariali collegati alle nuove funzioni amministrative decentrate sulla base delle Leggi Bassanini;
3. le maggiori risorse trasferite dalla Regione Emilia Romagna per la gestione delle funzioni delegate e trasferite.

Tabella 1 - Entrate correnti della Provincia dal 2000 al 2004 (in migliaia di Euro)

Quadro riassuntivo delle entrate	2001	2002	2003	2004	2005
I Entrate tributarie	54.020	55.808	58.433	63.243	61.026
II.a Trasferimenti dallo Stato	2.974	11.589	6.545	548	427
II.b Trasferimenti dalla Regione	49.857	50.818	43.791	35.813	33.241
II.c Trasferimenti da altri enti del settore pubblico	589	914	832	1.495	849
III Entrate extra-tributarie	3.159	4.070	7.045	5.639	5.912
Totale entrate correnti	110.599	123.199	116.646	106.738	101.455

Fonte: conto consuntivo

Per quanto attiene al primo aspetto le nuove imposte introdotte a favore della Provincia hanno, fin dal 1999, più che compensato la riduzione dei trasferimenti erariali azzerandoli quasi completamente.

La Provincia si è trovata nella condizione di registrare maggiori risorse aggiuntive rispetto a quelle previste per trasferimenti erariali o per finanziare il passaggio del personale ATA allo Stato.

L'incertezza sulla possibilità di utilizzare tali maggiori risorse si è risolta dopo una lunga fase sulla base delle norme introdotte con la Legge Finanziaria per il 2003 nel senso di una restituzione a favore dello Stato.

Tale norma se condivisibile per gli esercizi futuri non lo sembra altrettanto per quelli già chiusi (1999-2002) e per i quali le amministrazioni locali avevano già deliberato il conto consuntivo, oltre al fatto che la normativa sul passaggio del personale ATA allo Stato non comprendeva in modo esplicito tale eventuale restituzione di risorse per insufficienza dei trasferimenti erariali da ridurre. Per questi motivi la Provincia di Modena insieme alle altre 20 province ha aperto un contenzioso nei confronti dello Stato coordinato dall'UPI nazionale.

La normativa della Legge Finanziaria per il 2003 ha previsto la restituzione delle somme non recuperate dallo Stato per insufficienza dei trasferimenti erariali con una doppia modalità:

- la rateizzazione decennale per l'ammontare delle somme cumulate nel periodo dal 1999 al 2002;
- la restituzione annuale derivante dal calcolo tra le poste a credito e a debito.

Un'altra considerazione riguarda il fatto che tra le entrate tributarie della Provincia sono collocati fondi che in realtà sono di competenza dello Stato e che pertanto dovranno essere trasferiti, in una sorta di federalismo a rovescio.

Tali somme si riferiscono all'addizionale sul consumo di energia elettrica per usi non domestici che il legislatore nazionale ha obbligatoriamente incrementato dalle 11,5 alle 18 delle vecchie lire.

In conclusione, almeno per la parte relativa alle maggiori entrate tributarie, è che non si possa parlare di effettivi incrementi di risorse disponibili ma, per la maggior parte, di compensazioni di trasferimenti statali, di accantonamenti e prelievi per conto dello Stato centrale.

Il secondo aspetto riguarda la crescita dei trasferimenti erariali, che erano stati sostanzialmente azzerati nel corso del 1999-2000, in quanto compensati con le nuove imposte provinciali.

L'importo di circa 11.589 mila € del 2002 riguarda sia i finanziamenti delle nuove funzioni amministrative decentrate (in primo luogo, viabilità, ma anche mercato del lavoro, ambiente ed istruzione) sulla base delle leggi Bassanini, che la copertura del fondo sull'IVA collegata al trasporto pubblico locale.

Tale importo è stato completamente compensato negli anni successivi dalle nuove imposte provinciali. I trasferimenti erariali del 2003 pari ad oltre 6 milioni di euro registra soltanto una partita di giro nel bilancio provinciale in quanto sono entrate che saranno compensate da una futura restituzione. Il motivo discende dalla richiesta del Ministero dell'Interno che non è stato in grado di effettuare, entro l'anno, le dovute variazioni di bilancio. Questa posta verrà quindi compensata da un rimborso straordinario da parte della Provincia già inserito a bilancio.

Per ciò che attiene al terzo aspetto, ovvero ai trasferimenti correnti dalla Regione Emilia Romagna, è invece possibile constatare come l'ammontare di risorse sia sostanzialmente triplicato in pochi anni passando dai 17 milioni di € del 1999 ai 50 milioni di € del 2002 per poi ridursi nel corso del 2004 e 2005.

L'incremento tra il 1999 e il 2000 è in gran parte dovuto alle nuove politiche decentrate in materia di formazione professionale, istruzione ed attività produttive.

Per il 2001 l'incremento è invece collegabile al passaggio dei Servizi Provinciali Agricoltura e alle funzioni in materia di trasporto pubblico locale, che ha visto confluire nel bilancio della Provincia circa 20 milioni di € da assegnare, sulla base dell'accordo di servizio, alle aziende di trasporto.

Su questo tema si inserisce il problema dell'IVA sul trasporto pubblico, anticipata dalla Provincia e che dovrebbe essere restituita da parte del Ministero dell'Interno. Allo stato attuale, benché la legge finanziaria per il 2004 abbia dato copertura al rimborso, questo non è stato completo, per cui gli enti locali modenesi si sono dovuti sobbarcare gli oneri relativi.

La riduzione tra il 2002 e il 2003 dei trasferimenti regionali attiene alla costituzione dell'Agenzia per la mobilità a cui sono stati trasferite le risorse (circa 20 milioni di euro annui) prima concessi alla Provincia.

Dal punto di vista della programmazione delle attività i rapporti con la Regione Emilia Romagna sono migliorati, come denotano le minori variazioni in corso d'esercizio, anche se rimangono possibili ambiti di ulteriore miglioramento.

Segni di preoccupazione si registrano invece su due aspetti. Da un lato la sostanziale stabilità degli importi dei fondi regionali a favore delle province per la gestione delle funzioni delegate. Dall'altro lato un progressivo coinvolgimento delle province sui problemi di cassa della regione in quanto non solo si chiede di anticipare le liquidazioni ai beneficiari delle politiche regionali e/o comunitarie, ma si pone un vincolo al reintegro dei fondi sulla base delle esigenze derivanti dai limiti imposti alle regioni sul patto di stabilità interno.

3.2 Le entrate proprie

Com'è noto le Province hanno registrato, dal 1999 ad oggi, una quota crescente di entrate provenienti da propri tributi. In particolare sono due le imposte provinciali che hanno consentito questa maggiore autonomia finanziaria:

- l'imposta provinciale di trascrizione al Pubblico registro automobilistico (IPT) che riassume due precedenti imposte quali l'Imposta Erariale di Trascrizione a favore dello Stato e la relativa addizionale provinciale (APIET);
- l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile auto sulle polizze di assicurazione delle auto;

L'incremento delle risorse proprie per oltre 7 milioni di euro nell'ultimo quinquennio (Cfr. Tabella 2) non ha comunque determinato una maggiore discrezionalità sulle entrate proprie dell'ente. Questo in quanto, da un lato, le maggiori entrate registrate dal 1999 hanno avuto una corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali e, dall'altro lato, in quanto le imposte risentono ancora di un margine di manovra, sulle aliquote e sulle modalità di riscossione, piuttosto limitato.

Tabella 2 - Entrate tributarie della Provincia dal 2000 al 2004 (in migliaia di Euro)

Entrate tributarie	2001	2002	2003	2004	2005
Addizionale sul consumo energia elettrica	10.788	13.030	12.671	13.676	12.515
Imposta tutela dell'ambiente	2.641	1.825	3.112	3.714	3.704
Imposta provinciale di trascrizione (IPT)	16.072	14.772	15.519	16.804	15.746
Imposta provinciale sull'RCA	24.471	26.182	27.131	29.047	29.061
(*) Compartecipazione Irap	48	-	-	-	-
Totale entrate tributarie	54.020	55.809	58.433	63.242	61.026

Fonte: conto consuntivo

(*) Sostituita dal 2000 con trasferimenti erariali. L'importo del 2001 corrisponde ad una quota versata in quell'anno.

In effetti si evidenziano due tipologie di problemi:

1. il primo riguarda l'accentuata dipendenza delle entrate proprie dal mercato dell'automobile: L'IPT e l'imposta sull' RCAuto coprono oltre il 72% delle entrate tributarie (nel 2005 quasi 44 milioni di €uro su un totale di 61 milioni di €uro);
2. il secondo aspetto è ancora quello della forte caratterizzazione delle imposte in addizionali o compartecipazioni di tributi applicati da altri enti o soggetti della pubblica amministrazione

In effetti la sola vera imposta che possa essere definita provinciale è l'IPT, introdotta con apposita delibera consiliare nel 1998. Gli altri tributi provinciali sono addizionali come, ad esempio, l'addizionale sul consumo di energia elettrica ad uso non domestico e la tassa sui rifiuti solidi urbani applicata dai comuni. Inoltre, nel caso dell'imposta sull'RCA, si tratta di un tributo del quale la Provincia percepisce il solo gettito, stante l'applicazione e il controllo di competenza esclusiva dello Stato.

La limitata autonomia decisionale ha indotto l'Unione delle Province Italiane ad aprire un tavolo di confronto con il Governo richiedendo la revisione complessiva della finanza provinciale nell'ipotesi di articolare diversamente le entrate tributarie tramite l'introduzione di una *compartecipazione all'imposta sul reddito*, peraltro già prevista con il collegato alla finanziaria del 1999.

Tale compartecipazione a favore delle Province è stata finalmente applicata dal 2003 con un'aliquota pari all'1,5% del gettito complessivo. La compartecipazione è stata però collegata ad una riduzione contestuale di trasferimenti erariali congelando pertanto i margini d'incremento che l'evoluzione di tale imposta avrebbe potuto comportare per il bilancio dell'ente. Ad oggi è possibile considerare la compartecipazione provinciale all'Irpef una sorta di trasferimento erariale con diversa denominazione.

Nel caso specifico della Provincia di Modena, tale tributo non ha assunto nessuna quantificazione, in quanto, rientra all'interno del calcolo delle poste a credito e debito tra l'ente e lo Stato derivante dall'introduzione delle nuove imposte, da un lato, e dalla contemporanea riduzione dei trasferimenti erariali dall'altro. La Provincia registra, attualmente, una posizione di debito nei confronti dello Stato, che comporta un versamento a favore dell'erario di circa 2,7 milioni di euro all'anno.

La rivisitazione della finanza provinciale e della maggiore autonomia impositiva deve comunque intrecciarsi con quello della perequazione fiscale: non sembra equo infatti pensare che ogni area territoriale locale possa essere considerata avulsa dal sistema socio economico circostante. Pertanto servono regole certe di compensazione a favore delle aree più svantaggiate del paese. La discussione sul federalismo fiscale non ancora completata si intreccia attualmente con la modifica della parte seconda della Costituzione³ tesa a rivedere le competenze e le autonomie tra i diversi soggetti in cui si articola lo Stato.

2.4. La previsione delle entrate

4.1. La previsione delle entrate proprie

La possibilità di incrementare le entrate tributarie della Provincia è collegata, da un lato, all'andamento della congiuntura economica che modifica la base imponibile dei propri tributi oppure, dall'altro lato, è connessa alla modifica delle aliquote nelle pur limitate opzioni discrezionali a disposizione dell'ente.

Per quel che attiene alla possibilità di modificare le aliquote delle imposte, la Provincia di Modena ha applicato dal 2002 la maggiorazione di 4 lire per kwh sui consumi di energia elettrica.

³ Legge Costituzionale n. 269 del 2005

L'aumento dell'aliquota ha permesso un incremento di risorse finanziarie pari a circa 2.600 mila €uro destinato esclusivamente a sviluppare ulteriormente la politica degli investimenti in opere pubbliche, già intrapresa nel corso degli ultimi anni.

Allo stato attuale il ddl Finanziaria 2007 prevede la possibilità di incrementare l'addizionale provinciale sull'IPT fino al 30% della tariffa base.

Nonostante questa opzione l'Amministrazione non prevede modifiche alle aliquote delle imposte provinciali (Cfr. Tabella 3).

Tabella 3 – Margine d'intervento sulle entrate tributarie della Provincia

	Aliquote	Margini	Note
Addizionale sul consumo di energia elettrica per Kwh consumato	0,011362 €uro	da 0,009296 a 0,011362 €uro	da 18 a 22 lire
Imposta tutela dell'ambiente	5%	da 1 al 5%	
Imposta provinciale di trascrizione al PRA	da 0 al 30%	20%	fino al 2006 max. 20%
Imposta sulle assicurazioni RCA	12,5%	-	fissa

Per quel che riguarda l'andamento della congiuntura economica, le entrate della Provincia risentono:

- dell'evoluzione del mercato automobilistico per quanto attiene all'Imposta Provinciale di Trascrizione e all'imposta sulle assicurazioni dell'RCAuto;
- dell'andamento delle attività economiche per quanto riguarda l'addizionale sul consumo di energia elettrica per uso non domestico;
- dalle variazioni dei consumi delle famiglie e delle imprese per quanto attiene all'addizionale sulla tassa comunale dei rifiuti solidi urbani.

L'attività economica, secondo le previsioni nazionali (DPEF 2007) e locali (Prometeia e Camera di Commercio) non sembrano andare oltre l'1,5% di crescita del PIL, mentre il mercato automobilistico, almeno fino al mese di ottobre registra ancora una fase di sostanziale stabilità sia delle nuove immatricolazioni che del mercato dell'usato. Buone prospettive sembrano invece provenire dagli ordini sui nuovi modelli della Fiat.

Per questo motivo si ritiene opportuno utilizzare un criterio di prudenza dell'evoluzione delle entrate tributarie prevedendo, per il 2007, sostanzialmente lo stesso ammontare di risorse previste all'inizio del 2006 con incrementi strettamente collegati all'evoluzione registrata nel corso dell'anno (Cfr. Tab. 4).

L'andamento delle entrate relative ai propri tributi è caratterizzato da dinamiche significativamente articolate all'interno delle singole imposte. Si evidenzia in particolare la ripresa del mercato automobilistico e, di conseguenza, dell'IPT, che registra un elevato incremento (+5.6%) peraltro in gran parte conseguito alla data del 30 settembre dell'esercizio corrente.

In crescita, ma al di sotto del trend economico, sia l'imposta di tutela ambientale (ovvero l'addizionale sulla TARSU applicata dai comuni) pari ad un +0.5%, che dell'addizionale sul consumo di energia elettrica per usi non domestici (+0.5%) che inverte un periodo di riduzione concentrato in particolare nell'esercizio 2005.

L'imposta sulle assicurazioni RC Auto che si era caratterizza negli ultimi esercizi per una dinamica accelerata, risulta invece in fase stazionaria e, pertanto, si prevede una crescita limitata e pari all'ammontare previsto per l'evoluzione del PIL nazionale (+1.5%).

Tabella 4 – Ipotesi dell'evoluzione delle entrate di natura tributaria della Provincia per il 2007 (in migliaia di Euro)

	Preventivo 2006	Assestato al 30/09/2006	Preventivo 2007	Differenza tra preventivi	Var. %
I - Entrate tributarie	61.165	62.648	62.575	1.410	2,3
Addizionale sul consumo energia elettrica	12.715	12.773	12.775	60	0,5
Imposta tutela dell'ambiente	3.700	3.700	3.720	20	0,5
Imposta provinciale di trascrizione (IPT)	15.650	16.430	16.530	880	5,6
Imposta provinciale sull'RCA	29.100	29.745	29.550	450	1,5
Compartecipazione all'IRPEF	-	-	-	-	-
II – Entrate da trasferimenti correnti					
Partecipazione conferimento discarica	493	613	610	117	23,7
III – Entrate extratributarie					
COSAP	141	143	143	2	1,4
Sovra canoni derivazione acque	15	15	16	1	6,7
Totale entrate di natura tributaria	61.814	63.419	63.344	1.530	2,5

La compartecipazione all'IRPEF invece è riportata negli stessi termini del 2006 così come previsto anche dal ddl della Finanziaria 2007. In ogni caso, il gettito si configura come una semplice sostituzione di trasferimenti erariali, senza una reale autonomia discrezionale da parte delle province.

In ripresa invece il trend del tributo per il conferimento in discarica di origine regionale che dopo anni di forte riduzione segnala un'inversione di tendenza con una crescita accelerata (+23.7%). Un segnale che da un punto di vista ambientale non può essere valutato positivamente in quanto il tributo è applicato sulla quantità di rifiuti conferita nelle discariche.

Complessivamente si può evidenziare come il contributo all'equilibrio del bilancio dell'ente, da parte del gettito dei tributi propri, sia consistente e comunque superiore al tasso di inflazione programmato (+2.5%) pur senza aumentare la pressione tributaria della provincia.

4.2. La previsioni dei trasferimenti dallo Stato

Per ciò che attiene ai trasferimenti statali, le linee approvate con il ddl della legge Finanziaria per il 2007 approvata dal Consiglio dei Ministri il 29 settembre u.s.⁴, indica una sostanziale stabilità dell'ammontare dei trasferimenti erariali agli Enti locali per il 2007.

Va osservato, comunque, che a legislazione vigente è già possibile prevedere comunque una riduzione dei trasferimenti derivante dalla progressiva contrazione dei contributi statali connessi al pagamento delle rate dei mutui. Infatti, la normativa attuale prevede che lo Stato non contribuisca per i mutui in estinzione nel corso del 2007.

⁴ Ddl Finanziaria per 2007 approvata dal Consiglio dei Ministri il 29 settembre 2006

Nel 2007 la riduzione dei crediti nei confronti dello Stato comporta per la Provincia, non tanto una riduzione delle entrate, bensì un maggiore onere di spesa in quanto aumenta il rimborso allo Stato, il cui meccanismo è stato sopra illustrato. Infatti, il calcolo delle compensazioni previsto con la Legge finanziaria per il 2003, e richiamato precedentemente, stabilisce le modalità di calcolo tra crediti e debiti nei confronti dello Stato e, qualora lo Stato sia a credito, la restituzione allo Stato delle somme in eccedenza.

Tabella 5 – Ipotesi dell'evoluzione delle entrate correnti della Provincia per il 2007 (in migliaia di Euro)

Entrate		Preventivo	Assestato	Preventivo	Differenza	Var.
		2006	al 20/06/2006	2007	tra preventivi	%
I	Entrate tributarie	61.165	62.593	62.575	1.410	2,3
II.a	Trasferimenti dallo Stato	85	106	115	30	35,3
II.b	Trasferimenti dalla Regione	39.164	40.422	33.354	-5.810	-14,8
II.c	Trasferimenti da altri enti pubblici	1.074	2.015	1.003	-71	-6,6
III	Entrate extra-tributarie	3.661	5.210	3.673	12	0,3
Totale entrate correnti		105.150	110.347	100.720	-4.429	-4,2

Nel corso del 2007 occorrerà anche verificare l'evoluzione del contenzioso con lo Stato per il pagamento pregresso 1999-2002 delle somme non recuperate per insussistenza di trasferimenti. La previsione del bilancio per i trasferimenti erariali quindi è, in valore assoluto, sostanzialmente in linea con quella del 2006.

4.3. La previsione dei trasferimenti regionali

I trasferimenti regionali rappresentano la principale fonte di riduzione delle entrate correnti della Provincia con oltre 5,8 milioni di euro.

La minore assegnazione rispetto al 2006 riguarda sia le politiche per l'istruzione e la formazione professionale (FSE) che i finanziamenti alle attività economiche (DOCUP) entrambi provenienti dall'Unione Europea e rimodulati sulla base del nuovo sessennio di finanziamenti.

Si evidenzia che le assegnazioni per le imprese artigiane pur riducendosi hanno trovato altri canali di finanziamento direttamente tramite il bilancio regionale. Invece le assegnazioni per il turismo e il settore commercio registrano diminuzioni effettive di risorse finanziarie.

La Regione ha accresciuto, nel corso del 2004, sulla base delle richieste delle Province, il fondo per l'esercizio complessivo delle deleghe trasferendo maggiori risorse per il servizio agricoltura. Tali maggiori risorse comunque non sono state confermate nell'esercizio finanziario 2006 ed inoltre sono previste in riduzione per il 2007.

L'importo complessivo del fondo per la gestione delle deleghe è comunque al di sotto delle richieste effettuate e documentate dalle province sui maggiori oneri sostenuti per la gestione delle deleghe (pari a circa 5 milioni di Euro per tutte le province). L'impegno assunto in sede di UPI regionale è quello di confermare il principio che a fronte dell'incremento delle attività delegate già trasferite e di nuove funzioni, siano adeguatamente corrisposte le assegnazioni di risorse non solo dirette all'attività delegata ma anche per la gestione ordinaria delle stesse.

Sembra infatti fondamentale che il passaggio di una funzione delegata o trasferita debba comportare il trasferimento complessivo di risorse umane e finanziarie utili allo svolgimento della funzione

stessa sia per l'attività diretta che per quella indiretta, derivante dai maggiori oneri della gestione dei servizi trasversali sostenuti dalla Provincia (personale, localizzazioni, pratiche amministrative come mandati, delibere ecc.).

Un aspetto che si sta invece rilevando con sempre maggiore importanza riguarda la necessità di finanziare complessivamente le nuove funzioni decentrate sia statali che regionali. Dall'analisi svolta dagli uffici provinciali emerge la constatazione dell'insufficienza delle risorse trasferite per attivare tutte le nuove funzioni con standard qualitativi di prestazioni ritenuti accettabili da parte di servizi provinciali. Indicazione che era emersa anche dalle valutazioni sulla gestione delle attività già trasferite come ad esempio i centri per l'impiego, il servizio provinciale per l'agricoltura, la gestione degli istituti scolastici superiori.

Maggiori spese di gestione e di personale destinate alle nuove funzioni decentrate, superiori alle assegnazioni statali e/o regionali, comportano anche un aggravio sul saldo finanziario da raggiungere stabilito dai vincoli del patto di stabilità interno.

2.5. Linee guida per la predisposizione del bilancio 2007

➤ Politiche di bilancio

La scarsa dinamica delle entrate produce una forte rigidità nell'evoluzione della spesa e, in particolare, crea significative criticità nel perseguire la volontà dell'Amministrazione di impegnarsi maggiormente dal lato delle spese d'investimento.

A questo fine si ricorda che per contrarre 10 milioni di nuovi mutui in un solo anno occorre reperire risorse aggiuntive pari a circa 1 milione di euro all'anno per 20 anni (il rapporto dipende dal livello dei tassi d'interesse vigente).

Se si desidera mantenere questo livello di indebitamento (che è comunque per la Provincia in forte accelerazione negli ultimi anni e maggiore rispetto a quello registrato dalle altre province dell'Emilia Romagna) occorrerà svolgere un'azione di contenimento dal lato della spesa corrente e rispettare contemporaneamente il piano quinquennale di rientro sottoscritto con la Cassa Depositi e Prestiti.

In un'ottica di contenimento della spesa corrente e, tra queste prioritariamente alle spese di sviluppo, si sottolinea pertanto come utile e necessario, che la costruzione delle proposte per il Bilancio 2007 incidano sui principali aggregati di spesa sotto indicati:

- ❑ spesa di personale
- ❑ incarichi professionali
- ❑ contributi
- ❑ spese di gestione

Le politiche di contenimento della spesa sono finalizzate a rendere più efficiente l'azione dell'ente. Di conseguenza l'obiettivo non è necessariamente e solo quello di ridurre le risorse da stanziare per rendere più efficienti i servizi, ma attuare politiche di miglioramento dei servizi che realizzino subito e/o in prospettiva anche risparmi gestionali.

Una possibile contributo in questa direzione potrebbe provenire dal rafforzamento della attività di programmazione, coordinamento e controllo dell'ente soprattutto nei principali e maggiori processi di spesa dell'Amministrazione (si pensi ad esempio alla gestione delle attività scolastiche sia di parte corrente che in conto capitale).

Il DPEF 2007 prevede il rilancio della politica degli acquisti centralizzati prevedendo il rilancio della Consip attraverso la creazione di centrali regionali di cui l'Emilia Romagna sta già facendo da esperienza pilota.

➤ Politiche di indebitamento

Nel corso degli ultimi mesi sono state svolte alcune analisi tecniche per verificare la convenienza economica di alcune operazioni finanziarie sulla struttura del debito della Provincia con l'obiettivo di liberare risorse per il bilancio dell'ente.

Tra queste operazioni si sono prese in considerazione:

- la rimodulazione del debito (allungamento dei tempi di restituzione del capitale);
- la copertura del rischio tasso (da variabile a fisso);
- le operazioni in derivati (swap) per beneficiare della differenza fra il tasso variabile attuale (3,80) e alcuni mutui contratti a tassi fissi ancora elevati (6,50);
- l'estinzione anticipata del capitale preso a prestito con la Cassa Depositi e Prestiti senza penale.

La convenienza economica per l'ente, così come già effettuato nel 2006, riguarda solo l'ultima delle opzioni ovvero la restituzione del capitale senza penale con la Cassa Depositi e prestiti oggi particolarmente oneroso (tasso fisso 6,50%)

Per poter effettuare tale operazione occorre comunque utilizzare risorse proprie (che nel 2006 sono state individuate nell'accantonamento previsto per la sede pari a circa 17 milioni di euro) ed impegnare l'ente ad ridurre in cinque anni il proprio debito del 10% rispetto all'evoluzione del PIL nazionale. Al momento non sono previste ipotesi di cessione di parte del patrimonio se non la vendita di alcuni immobili dell'ente non utilizzati da destinare però alla ristrutturazione della nuova sede della Provincia (Ex Caserme Fanti).

Per quanto concerne il nuovo indebitamento dell'ente sono previsti in bilancio mutui e BOP per un importo complessivo di 18.2 milioni di euro nel 2007, 17.7 milioni di euro nel 2008 e 14.7 milioni di euro nel 2009 in linea con il piano di rientro sottoscritto con la Cassa Depositi e prestiti.

➤ Tesoreria dell'ente e gestione della liquidità

Sebbene dal 1 gennaio 2006, sia stato introdotto il nuovo sistema di registrazione delle operazioni di cassa dell'ente denominato SIOPE, non è iniziato contestualmente il previsto superamento della tesoreria unica creando ulteriori gradi di libertà nella gestione della liquidità dell'ente che in questi ultimi anni ha prodotto rilevanti benefici in termini di maggiori entrate.

Nel bilancio di previsione 2007 sono previste comunque rilevanti importi sia per l'acquisizione di investimenti a breve (pronti contro termine) sia per la gestione a medio termine (acquisto di titoli con garanzia del capitale e di una percentuale di interessi attivi).

Tale maggiori quote sono connesse all'emissione di Bop nel corso del 2007 che, come noto, hanno una gestione extra tesoreria unica, e che produrranno per alcuni trimestri una considerevole liquidità di cassa.

Sfruttando questa disponibilità di liquidità sarà possibile ottenere interessi attivi di notevole importanza e tesi ad abbassare il costo dell'indebitamento.