



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

Commissioni Bilancio

Camera dei Deputati e Senato della Repubblica

Roma, 18 aprile 2017

Premessa: la necessità di rilanciare gli investimenti locali

Negli ultimi tre anni le scelte economiche del Paese declinate nel DEF sono state caratterizzate da alcuni tratti ben definiti: una spending review mirata a intervenire prioritariamente sulla spesa pubblica delle amministrazioni locali e solo marginalmente interessata alla spesa centrale, e scelte di politica economica centraliste.

Ciò ha prodotto, come analizzeremo nel presente documento, un progressivo indebolimento dell'autonomia finanziaria degli enti locali, in particolare delle Province, e il pressoché totale disimpegno pubblico negli autonomi investimenti locali e regionali.

Lo sviluppo territoriale è stato trascurato, all'insegna del taglio della spesa e della messa in ordine dei conti pubblici.

Questo blocco ha prodotto ripercussioni sul piano economico che è possibile individuare in effetti immediati ed effetti di lungo periodo.

Da un lato, infatti, il blocco degli investimenti pubblici locali ha avuto **effetti diretti sul sistema imprenditoriale territoriale**, e in particolare sulle piccole e medie imprese, che si sono viste ridotte, se non azzerate, le commesse per le piccole opere che di fatto sono garanzia al mantenimento stesso dell'impresa.

Dall'altro lato poi questa mancanza di investimenti **sta portando al progressivo deterioramento del patrimonio pubblico**: nel caso delle Province, si tratta di mancati interventi sulle 5100 scuole superiori, sugli oltre 130 mila chilometri di strade provinciali e sulle opere di contrasto al dissesto idrogeologico.

La mancata manutenzione di questo patrimonio produce nel tempo danni di portata tale da necessitare di investimenti decisamente superiori a quelli che sarebbero derivati da interventi di manutenzione ordinaria.

Gli investimenti pubblici locali e regionali non possono essere il 'grande assente' del Documento di Economia e Finanza del Paese.

Oggi, sotto la spinta di una lenta ripresa economica e una crescita che, come attesta il DEF, tenderà all'1,1%, occorre invertire la rotta, rafforzando la crescita attraverso l'espansione dello sviluppo territoriale e la promozione degli investimenti pubblici locali.

1. Lo squilibrio finanziario delle Province

La possibilità di rilanciare con vigore gli investimenti locali passa, per quanto di nostra competenza, dalla necessità di ripristinare una ordinata gestione finanziaria e contabile delle Province.

Gli investimenti pubblici locali si muovono infatti su direttrici chiave quali: servizi pubblici, infrastrutture, difesa del suolo, edilizia scolastica.

Si tratta dei settori che insistono su dimensioni di area vasta, altra grande incognita del DEF, che sembra volere ignorare due istituzioni costituzionalmente garantire e al cui livello sono allocate alcune essenziali funzioni fondamentali: le Province e le Città metropolitane.

Le Province, che a partire dall'entrata in vigore della Legge 56/14 hanno dovuto affrontare una delicatissima opera di riforma istituzionale, **non trovano infatti nel DEF quella dimensione di prospettiva solida e stabile** che invece ci si sarebbe aspettato, soprattutto a valle degli esiti referendari del 4 dicembre 2016.

Il Def in esame infatti non affronta il grave tema delle ripercussioni sullo stato della finanza pubblica delle riduzioni di risorse finanziarie contenute nella legge di stabilità 2015, n. 190, in particolare all'articolo 1, comma 418, che ha previsto il riversamento nelle casse erariali per tutte le Province e Città metropolitane di 1 miliardo, 2 miliardi e 3 miliardi di euro, rispettivamente negli anni 2015, 2016 e 2017.

Una riduzione di risorse che l'UPI ha più volte rappresentato a Governo e Parlamento e che è, assolutamente insostenibile per il comparto, poiché comporta l'impossibilità di coprire – in maniera funzionale ed efficace – i costi relativi allo svolgimento delle funzioni fondamentali che la legge n. 56/14 assegna agli enti.

Tale **situazione di squilibrio, ormai ben nota, è stata quantificata dalla Sose Spa in 651 milioni di euro**, nel corso dell'audizione presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 16 marzo scorso **(vedi allegato tabella A)**

Tale previsione, peraltro, considera già per acquisito il contributo di complessivi 650 milioni assegnato alle Province previsto dal Dpcm di attuazione dell'articolo 1, comma 439, della legge di bilancio 2017.

La precarietà finanziaria del comparto è evidente se consideriamo che le manovre poste a carico delle Province negli ultimi anni hanno **peraltro già prodotto seri problemi per 13 province: ad oggi 3 sono in dissesto e 10 hanno deliberato il piano di riequilibrio finanziario.**

2. La necessità di porre fine all'emergenza: il ritorno all'autonomia finanziaria e alla programmazione

Nel 2017, così come accaduto nel 2015 e 2016, per cercare di sanare lo squilibrio ed evitare il dissesto di molte Province, sono state approvate da Governo norme ad hoc attraverso provvedimenti d'urgenza.

Norme che, seppure indispensabili, disegnano un ente a gestione precaria, a partire dal bilancio autorizzatorio solo annuale e non triennale, in contrasto con i principi del bilancio armonizzato.

A questa misura si aggiungono: l'applicazione degli avanzi liberi, destinati e anche vincolati in fase previsionale, nonché tre anni consecutivi di moratoria per il pagamento dei mutui accesi con Cassa Depositi e Prestiti.

Le Province, dunque, nella prospettiva della riforma che prevedeva la loro abolizione dalla Carta Costituzionale, **sono state collocate dal legislatore, nel periodo di tempo che comprende gli anni 2015 e 2016, in una speciale gestione separata "straordinaria e a stralcio"** al di fuori ed in deroga ad obblighi che derivano per tutti i livelli di governo locale: **raggiungere le finalità istituzionali, esercitando al meglio le funzioni fondamentali proprie concorrendo nel contempo al raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica.**

Il quadro normativo 2015 – 2016 ha determinato per le Province **un reale annullamento della capacità programmatica**, e un passaggio ad una gestione disallineata rispetto all'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali e in particolare dei nuovi principi contabili di cui alla riforma introdotta dal D. Lgs. 118/2011 come modificato e integrato dalla legge 126/2014.

Il risultato dell'annullamento della capacità programmatica delle Province si è tradotto in una **sostanziale violazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica** che devono orientare la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (art.1, primo comma, secondo periodo L. 196.2009).

Il Documento Unico di Programmazione (DUP) in questo contesto ha perso nelle Province ogni valenza di strumento che deve permettere l'attività di guida strategica ed operativa degli enti locali e rappresentare il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione.

L'attività e il conseguente processo di programmazione dovrebbero infatti tenere conto delle compatibilità economico finanziarie e della possibile evoluzione della gestione dell'ente cioè del rapporto tra risorse disponibili (entrate) e fabbisogni espressi (spese).

Ciò non si è reso possibile nel caso delle Province.

Risorse che sono destinate a finanziare, in un contesto di sana gestione, la propensione alla spesa di investimento dell'ente locale, **cioè l'avanzo libero, destinato e anche vincolato, sono state in emergenza finanziaria impiegate "per legge" al fine di riequilibrare la situazione corrente del bilancio delle Province**: sono state in concreto sottratte importanti risorse, anche "vincolate", alla

destinazione naturale alla spesa di investimento che rappresenta il problema di fondo della ripresa del Paese.

Anche in queste misure è evidente il riconoscimento che la manovra di cui all'art. 1 comma 418 della legge 190/2014 ha richiesto alle Province un concorso finanziario al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica in concreto insostenibile nel rapporto tra risorse disponibili e funzioni fondamentali da esercitare.

Occorre porre urgentemente un termine alla situazione di precarietà ed insufficienza di risorse, abbandonando la strada degli interventi normativi "spot" che non garantiscono certezza né adeguatezza delle risorse, lasciando un intero comparto privo della necessaria capacità di programmazione degli interventi infrastrutturali e delle politiche di finanziamento dei servizi essenziali per la collettività.

Una situazione che non può consentire ad istituzioni della Repubblica di espletare il ruolo che la Costituzione assegna loro di operare con capacità programmatica utile alla ripresa degli investimenti

Assume ora un valore fondamentale il ridisegno del profilo della provincia come "ente di area vasta" che possa e sappia esprimere un'alta propensione alla spesa di investimento anche in rapporto con i Comuni di piccola e media dimensione che partecipano alla politica generale di sviluppo dell'economia territoriale.

Va riconosciuto il ruolo essenziale di supporto a tutti i Comuni del loro territorio, per la gestione di **servizi strumentali che necessitano di un'adeguata struttura organizzativa**, come ad esempio sta avvenendo nell'organizzazione delle centrali di committenza e delle stazioni uniche appaltanti. Su questo il Pnr, nel rilanciare gli investimenti ribadisce giustamente che *"occorre riattivare un corretto percorso di programmazione e valutazione e di certezze procedurali, finanziarie e regolatorie indispensabili all'investimento"*; va però sottolineato che le Province, proprio per la loro dimensione e struttura organizzativa, possono rappresentare il punto di riferimento dell'intero sistema locale.

Ciò richiede anche un diverso rapporto con la Regione di riferimento, da riattivare e adeguare in una prospettiva coerente con le politiche di sostegno agli investimenti locali.

La nuova Provincia deve partecipare a pieno titolo all'azione di programmazione e coordinamento, progettazione, gestione della spesa di sviluppo avente le caratteristiche di spesa di investimento.

3. Lo stato della finanza delle Province: le relazioni al Parlamento della Corte dei Conti

Su questo fronte il Parlamento ben conosce la posizione e gli allarmi già evidenziati dalla Corte dei Conti: sempre in audizione presso la Commissione Bicamerale per il Federalismo fiscale, in data 23 febbraio 2017, durante l'audizione sulla finanza di Province e Città Metropolitane, la Corte ha avuto modo di rappresentare che:

“....L'interruzione del processo di riforma costituzionale, a seguito della mancata conferma del relativo testo in sede di consultazione referendaria, ha avuto l'effetto di cristallizzare la riforma ordinamentale, per i profili relativi alle Province e agli Enti di area vasta, alle statuizioni della legge n. 56/2014, determinando, però, una condizione di incertezza soprattutto per la regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli Enti interessati dalla riforma”.

“... Con il venir meno, dunque, della «programmata soppressione delle province», almeno nel medio termine, sembra imporsi la necessità che, nelle politiche pubbliche di settore, l'operatività di detti Enti – previsti tanto dall'art. 114 che dall'art. 118 Cost. come soggetti istituzionali destinatari di funzioni proprie e fondamentali e funzioni conferite – non risenta più degli effetti di questa prospettiva condizionata.”

“....Per le funzioni fondamentali rimane, invece, la necessità di rivedere la coerenza e la congruità delle misure finanziarie adottate nell'ambito dell'intrapreso progetto di riforma, con le esigenze immediate delle amministrazioni provinciali.”

“Gli assetti gestionali e funzionali sono stati tuttavia incisi dalle norme che hanno ridotto l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Province ed hanno resistito al vaglio costituzionale «in considerazione della programmata soppressione delle province» (sentenza n. 143 del 2016 sulle eccezioni relative al comma 420).

Ne consegue la necessità di valutare se tali misure possano trovare ancora piena motivazione in un assetto istituzionale diverso rispetto a quello progettato dalla riforma costituzionale che avrebbe introdotto una nuova disciplina organica dell'area vasta. I rapporti finanziari dovrebbero essere definiti nella logica di una adeguata simmetria tra compiti affidati e risorse assegnate. E ciò con riguardo al grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale dei relativi bilanci, determinatosi negli ultimi due esercizi conclusi ed al quale non hanno posto rimedio organico gli interventi di natura emergenziale succedutisi, in parte estranei al sistema regolativo della finanza locale. Anche il tema dello stato di realizzazione – a tutt'oggi ancora non completata – del sistema di finanza pubblica delineato dall'articolo 119 della Costituzione, dopo la riforma del 2001, e quindi anche dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, è elemento da correlare all'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001.”

“.....Anche i dati relativi alle gestioni in dissesto ed in c.d. predissesto offrono significativo riscontro a quanto rappresentato circa gli effetti pregiudizievoli prodotti, per un verso, dalle plurime manovre

di finanza pubblica che hanno interessato il comparto e, per altro verso, dalla situazione di precarietà connessa all'incerta attuazione del processo di riordino istituzionale”....

“...Così come la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015)”....

...“La legge n. 56/2014 ha ridisegnato l'assetto delle Province e del livello istituzionale di area vasta che, a seguito dell'esito del referendum, è da ritenere stabile e duraturo anche in funzione del rispetto del principio di continuità delle funzioni amministrative. Gli assetti gestionali e funzionali sono stati tuttavia incisi dalle norme che hanno ridotto l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Province ed hanno resistito al vaglio costituzionale «**in considerazione della programmata soppressione delle province**» (sentenza n. 143 del 2016 sulle eccezioni relative al comma 420). Ne consegue la necessità di valutare se tali misure possano trovare ancora piena motivazione in un assetto istituzionale diverso rispetto a quello progettato dalla riforma costituzionale che avrebbe introdotto una nuova disciplina organica dell'area vasta”.

4. Le Province: la mancata attenzione nel Programma nazionale delle Riforme

Il Programma nazionale delle riforme inserito nel DEF 2017 evidenzia come nel periodo 2014 – 2016 siano stati avviati in Italia **profondi processi di riforma per rendere la Pubblica Amministrazione “più efficiente, semplice e digitale, parsimoniosa e trasparente”**.

La modernizzazione della PA a tutti i livelli - centrale, regionale e locale - è un passaggio essenziale per rispondere alle esigenze dei cittadini e delle imprese e permettere al Paese di essere più competitivo e riprendere un percorso di crescita duratura e sostenibile.

Il **completamento della riforma della pubblica amministrazione** per le parti che non hanno ancora trovato attuazione, come quelle relative all'amministrazione statale periferica, alla riforma della dirigenza e alla riscrittura complessiva del testo unico del pubblico impiego, al riordino dei servizi pubblici locali, è sicuramente una prospettiva apprezzabile, ma deve essere strettamente collegata alla necessità di rivedere l'ordinamento locale a seguito dell'esito referendario. **Questa parte, però, appare totalmente assente dal PNR.**

Il riordino degli enti locali che ha portato all'istituzione delle Città metropolitane e alla trasformazione delle Province in enti di secondo livello strettamente legati ai Comuni del territorio **deve essere ora infatti consolidato**, attraverso una revisione delle disposizioni della legge 56/14 che superi la prospettiva di transitorietà e ricostituisca un assetto certo e stabile dei

Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, come istituzioni costitutive della Repubblica, dal punto di vista istituzionale e dal punto di vista finanziario.

Il nuovo ordinamento locale definito dalla legge 56/14 è fondato su un governo politico unitario delle autonomie locali finalizzato a fare in modo che i sindaci e gli amministratori comunali si occupino non solo del governo di prossimità, ma anche del governo di area vasta. Alle Province e alle Città metropolitane sono assegnate alcune **funzioni fondamentali di area vasta che devono essere consolidate e rafforzate.**

Alla luce di queste scelte **occorre verificare in modo puntuale la coerenza della legislazione statale e regionale con l'assetto definito dalla legge 56/14, rivedendo le disposizioni del TUEL** ormai superate, per costruire un assetto normativo duraturo per gli enti locali, riaprendo a livello regionale un processo di trasferimento organico di funzioni alle Province e alle Città metropolitane che superi le evidenti tendenze di accentramento amministrativo (anche attraverso la creazione di enti strumentali e agenzie) che si sono verificate in questi anni e riporti a livello locale la gestione dei servizi pubblici essenziali per lo sviluppo dei territori.

Dopo oltre 16 anni dalla revisione del titolo V, parte II, della Costituzione, è infatti essenziale che la legislazione ordinaria statale e regionale attui coerentemente i principi di autonomia, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che sono sanciti negli articoli, 5, 114, 118 e 119 della Costituzione, valorizzando in positivo il ruolo di tutte le autonomie locali.

5. Conclusioni. Le richieste dell'UPI alle Commissioni per la risoluzione parlamentare

L'Unione delle Province d'Italia chiede che nella risoluzione parlamentare sul DEF, **siano chiaramente sottolineate le seguenti priorità:**

1. **Con la legge di Bilancio 2018, dovrà essere ristabilita la piena autonomia economica, finanziaria e organizzativa delle Province** attraverso la garanzia della piena copertura delle funzioni fondamentali, sia per quanto attiene la spesa corrente che per quanto riguarda la spesa per investimenti. Dovranno cioè essere previsti quegli interventi finanziari per restituire a queste istituzioni la piena capacità di erogare i servizi essenziali alla collettività che la legge assegna loro, all'interno di una programmazione ordinaria.
2. **L'impegno ad una revisione della legge n. 56/14 in coerenza con i principi e le disposizioni costituzionali, nonché ad un adeguamento del TUEL e delle leggi regionali in materia di funzioni provinciali**
3. **La promozione di un piano di investimenti territoriali e locali** che consenta alle Province e di sostenere le imprese locali e di avviare nel contempo quel piano di **manutenzione, messa in sicurezza e innovazione** delle infrastrutture e delle opere pubbliche ormai non più rinviabile; ciò anche mediante la valorizzazione - in tutte le sedi normative appropriate - del modello di **Stazione Unica Appaltante e Centro Servizi** in capo alle Province, **anche attraverso quell'opera di qualificazione della progettazione che il DEF indica come compito dello Stato centrale**, in modo da concentrare l'azione intorno a questi uffici che sono già attivi ed operativi senza disperdere inutilmente risorse.

LA REVISIONE DELLA SPESA SQUILIBRI MACRO (Province)

Situazione finanziaria di medio periodo delle Province ante riduzioni previste dalla L.190/2014 (valori in milioni di euro)		
	Entrate e Uscite	Saldi
Gettito potenziale a legislazione vigente (stima 2016)	2.457,3	
Saldo fondo sperimentale di riequilibrio dopo la riduzione di Risorse prevista dal DL 95/2012 e 66/2014 (aggiornato al 2016)	-369,3	
Totale spesa efficientata comprensiva di interessi per le funzioni fondamentali (stima 2016)	1.663, 6	
Risorse disponibili prima della riduzione L.190/2014 per il 2015		424,4

Situazione finanziaria di medio periodo delle Province post riduzioni previste dalla L.190/2014 (valori in milioni di euro)		
	Entrate e Uscite	Saldi
Risorse disponibili da efficientamento della spesa prima della riduzione L.190/2014 per il 2015	424,4	
Riduzione di risorse finale 2015 applicata ai sensi dell'art. 1, comma 418 L.190/2014	-645,9	
Risorse disponibili da efficientamento della spesa prima della riduzione L.190/2014 per il 2016		-221,5
Riduzione di risorse finale 2016 applicata ai sensi dell'art. 1, comma 418 L. 190/2014	-650	
Contributi per il 2016 L. 208/2015	284,6	
Risorse disponibili da efficientamento della spesa prima della riduzione L.190/2014 per il 2017		-586,9
Variazione contributi L. 208/2015 per l'anno 2017 rispetto al 2016	-64,6	
Riduzione di risorse finale 2017 applicata ai sensi dell'art. 1, comma 418 L. 190/2014	-650	
Contributi per il 2017 L. 232/2016	650	
Risorse disponibili da efficientamento della spesa post riduzioni previste dalla L.190/2014		-651,5