

Unione Province d'Italia



UPI

OSSERVAZIONI

UNIONE PROVINCE D'ITALIA

DEF – DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZE 2014

Audizione Camera dei Deputati
14 aprile 2014

Programma di stabilità dell'Italia: principali contenuti e prospettive

Il programma di stabilità contenuto del DEF 2014 prefigura un lento, seppur progressivo, miglioramento del quadro macroeconomico, principalmente imputabile a riforme di breve, medio e lungo periodo, che si incardinano in maniera complementare con le riforme strutturali. Tra queste ultime, che intervengono su istituzioni, economia e lavoro, vengono indicate l'abolizione delle Province, la revisione delle funzioni del Senato e la riforma del Titolo V, assieme alla legge elettorale che dovrebbe garantire la governabilità. Un piano di riforme che viene indicato come necessario poiché l'assetto istituzionale odierno viene considerato obsoleto e responsabile di aver ritardato ed ostacolato la ripartenza dell'economia italiana.

Sul versante dell'economia tra i principali interventi ritenuti necessari, viene indicata la Revisione della spesa - che garantirebbe sin dal 2014 4,5 miliardi di risparmi, per arrivare a 17 nel 2015 e 32 per il 2016 destinati alla riduzione del cuneo fiscale -, e il pagamento dei debiti commerciali per un sistema in grado di garantire il rispetto dei tempi come da disciplina comunitaria. Tra gli altri viene annoverato anche il Piano per la scuola: 2 miliardi di risorse disponibili per la messa in sicurezza degli edifici scolastici.

Secondo il Programma di stabilità, dunque, queste riforme ed interventi rappresentano il terreno fertile nel quale prefigurare un aumento della domanda interna, già dalla seconda metà dell'anno in corso, un aumento di investimenti in macchinari e costruzioni, ed una ripresa delle esportazioni ed importazioni. Sul versante dell'occupazione il Def stima una crescita contenuta nel 2014, più marcata nel 2015. Il quadro sconta comunque una certa resistenza all'ammorbidente del credit crunch.

L'attuale assetto della finanza pubblica e delle Province in particolare

Un recente approfondimento condotto dalla Conferenza Permanente per il Coordinamento della Finanza Pubblica, ha consentito di acquisire un quadro chiaro e definitivo sulle modalità con le quali le molteplici manovre di finanza pubblica si sono ribaltate sulle risorse di Regioni ed enti locali, così come sulla spesa dello Stato centrale.

I dati fanno emergere in particolare che **per le Province, dal 2008 al 2013**, i provvedimenti hanno **ridotto di 2,8 miliardi di euro le risorse disponibili**, su un montante di spesa primaria che si è ridotto **del 27,8%** sul complessivo, pur rappresentando **solo l'1,4%** della composizione della spesa primaria **della**

intera PA. Una sproporzione che non si rileva, e neanche si avvicina, a quella di altri comparti di governo locale e centrale.

Si è giunti a questi risultati dopo che sulle Province, soprattutto negli ultimi due anni, ha cominciato a dispiegarsi la volontà del legislatore di depotenziare, in attesa di una riforma (accorpamento, soppressione, svuotamento) istituzionale che aveva come perno centrale la rivisitazione profonda del ruolo e delle funzioni delle Province. La riforma, come è noto, si è concretizzata **con l'approvazione della legge n. 56/14** che però, come UPI ha più volte sottolineato, **non consente ancora un chiara identificazione dei ruoli e degli assetti delle funzioni amministrative tra gli enti locali**, e dunque ancora non garantisce un miglioramento della qualità dei servizi alle collettività sui territori.

Sempre secondo questa ottica, **il patto di stabilità per le sole Province è stato rimodulato nell'anno 2014**, attraverso il cambio di riferimento della base di calcolo (spesa corrente 2009/2011), con il matematico effetto di **aggravarne gli effetti**: mantenere inalterato gli obiettivi di comparto, **nonostante si sia constatato che la spesa corrente fosse diminuita** (unico livello di governo locale con tale performance), ha avuto la conseguenza di rendere ancora più difficile ottenere i risultati assegnati.

Inoltre, i tagli alle risorse delle Province operati già dal 2010 scontavano una convinzione di fondo - quella della riforma delle Province -, che portava a ritenere possibile ridurre le risorse a disposizione degli enti, nonostante il quadro normativo permanesse inalterato, mantenendo in capo alle Province importanti funzioni in materia di infrastrutture (patrimonio edilizio relativo alla scuola e una rete stradale di oltre 130 mila km, in primo luogo), funzioni che ancora oggi sono chiamate a svolgere.

SPESA CORRENTE	2010	2011	2012	2013	variazione quadriennio
PROVINCE	8.564.385.000	8.454.118.891	7.986.644.434	7.553.354.507	-11,81
COMUNI	51.415.394.864	51.746.386.348	51.309.605.242	54.375.095.350	+5,76
REGIONI	143.143.346.921	152.214.209.876	145.489.500.227	144.778.896.405	+1,14

Fonte Slope

SPESA C/CAPITALE	2010	2011	2012	2013	variazione quadriennio
PROVINCE	2.936.934.415	2.634.598.264	2.125.140.136	2.723.975.755	-7,25
COMUNI	15.672.320.836	15.487.170.529	14.312.295.247	13.174.849.934	-15,94
REGIONI	19.331.677.228	18.039.290.677	16.288.585.058	19.709.326.289	+1,95

Fonte Slope

Effetti delle manovre sul comparto

Il risultato di questo orientamento del legislatore è ravvisabile innanzitutto dal **numero di Province (9) che non hanno rispettato il patto nel 2013**, e in quelle che hanno fatto ricorso ai **piani di riequilibrio secondo la nuova disciplina del pre-dissesto (5)**, una situazione di sofferenza mai verificatasi prima, nonostante l'aiuto ottenuto attraverso gli spazi finanziari connessi ai patti regionali orizzontali e verticali, ovvero al patto regionale incentivato. Per gli anni a venire, a fronte della contrazione delle risorse regionali, ciò non sarà più consentito in molti territori.

Nonostante la situazione di estrema difficoltà finanziaria però, le Province hanno dimostrato di essere qualcosa di diverso da quella di un livello istituzionale che va abolito e riformato perché addirittura ostacola la crescita.

Bastano alcuni esempi :

- **Pagamento dei debiti 2013:** le Province sono state le prime a sfruttare in maniera celere ed utile lo spazio finanziario messo a disposizione dal dl 35/12: per la prima volta in cinque anni, sono riuscite ad invertire il trend discendente della spesa per investimenti, **che nel 2013 è cresciuta di oltre 600 milioni**, contemporaneamente garantendo, anche qui, unico comparto tra quelli pubblici, a ridurre la spesa corrente; inoltre, sul versante della tempestività le Province hanno dimostrato di essere invece efficienti: a meno di due mesi dall'emanazione del dl 35/13 20 province avevano già saldato il 70% dei debiti non estinti alla data dell'8 aprile, ed il trend è proseguito inalterato fino alla sostanziale estinzione del plafond assegnato a fine febbraio 2014 (1148 milioni su 1168), percentuale non raggiunta da altro comparto di governo locale.

<i>Spesa in Conto Capitale. EFFETTI DL 35/2013</i>	2012	2013	variazione
PROVINCE	2.125.140.136	2.723.975.755	+ 28,18
COMUNI	14.312.295.247	13.174.849.934	-7,95
REGIONI	16.288.585.058	19.709.326.289	+ 21,00

Fonte Slope

- **Riduzione del debito:** le Province, anche per far fronte agli ingenti tagli operati dai Governi, hanno avviato piani di alienazione destinati alla riduzione del debito, i risultati indicati nella tabella

	gennaio 2013	gennaio 2014	variazione %
regioni	39.978	37.754	-5,56
province	8.826	8.431	-4,48
comuni	48.588	47.077	-3,11
Stato centrale	1.908.528	1.980.108	3,75

Fonte Bancaditalia

- **Piano straordinario Edilizia scolastica:** come si ricorderà, con il decreto del Fare (dl 69/13) il Governo aveva dato il via ad un piano di ammodernamento delle scuole, attraverso la presentazione di progetti con tempi assai stringenti (15 settembre 2013 e affidati entro febbraio 2014), termine, quest'ultimo prorogato al 30 aprile 2014. Già nell'autunno scorso le Province avevano presentato alle Regioni 1091 progetti per un totale di 982 milioni, ma solo 56 sono stati effettivamente finanziati con 19 milioni e già tutti da tempo appaltati.

Le proposte UPI per la Revisione della spesa

In ordine alla Revisione della Spesa anche le Province, attraverso un gruppo di lavoro dedicato, hanno contribuito alle elaborazioni e valutazioni del Commissario Cottarelli. **L'UPI ha per l'occasione operato un monitoraggio campionario sulle modalità di efficientamento della spesa** che maggiormente le Province hanno adottato in questi ultimi anni per meglio qualificare la spesa stessa.

L'indagine ha potuto evidenziare come esistano ancora margini di riqualificazione e di ottimizzazione della distribuzione delle risorse, che possono essere sinteticamente qui indicati:

- **razionalizzazione delle stazioni appaltanti;**
- **efficientamento energetico e riqualificazione degli edifici provinciali, per ridurre i consumi;**
- **Applicazione dei fabbisogni standard, anche nelle Regioni a Statuto speciale. In questa ottica, i dati raccolti per i fabbisogni standard sono sicuramente uno strumento quanto mai utile per favorire la composizione di un quadro quanto più aderente possibile alla realtà del Paese, che metta in luce la qualità della spesa pubblica sui territori; necessario dunque l'aggiornamento dei dati stessi, corredando tale lavoro con l'esame della capacità fiscale, affinché si comprenda se e come gli enti sfruttino la ricchezza e le potenzialità dei loro territori al fine di garantire un livello quantitativo adeguato di prestazione di servizi;**

- **Armonizzazione dei sistemi contabili a regime dal 2015**, senza ulteriori dilazioni, al fine di garantire confrontabilità e trasparenza tra i bilanci di tutti i livelli di governo;
- **Riordino rigoroso delle funzioni amministrative** degli enti locali, per evitare sovrapposizioni disfunzionali;
- **Eliminazione delle strutture intermedie** (ato, agenzie, consorzi, ecc) regionali ed assegnazione delle relative funzioni a Comuni e Province, secondo principi di sussidiarietà ed adeguatezza, semplificando la platea di soggetti istituzionali e garantendo l'assunzione delle responsabilità politiche e gestionali sui servizi.

Considerazioni finali

Il DEF, nel declinare le riforme realizzate e quelle già approvate ed in corso di implementazione, e nell'annunciare importanti interventi quali ad esempio un nuovo sblocca-debiti ed il piano per l'edilizia scolastica, **appare mancare l'obiettivo di fondo da molti considerato assai più importante e strutturalmente in grado di garantire una crescita economica effettiva, organica e duratura e cioè la riforma del patto di stabilità interno per gli enti locali.**

Si rileva dalle tabelle contenute nel Def, infatti, che **sia a livello centrale, che a livello locale, il trend delle spese in conto capitale è decrescente fino al 2013**, e resta sostanzialmente stabile fino al 2016-2017, sia in termini assoluti che in rapporto percentuale al PIL. **Di fatto viene certificata una mancata crescita degli investimenti fino a fine legislatura.**

Ed appare superfluo peraltro ricordare che i ritardi nei pagamenti della PA locale alle imprese, come pure il deterioramento del patrimonio edilizio scolastico (e non) degli enti locali, altro non è il deprecabile risultato dell'applicazione delle regole del patto di stabilità interno, basato sulla competenza mista, che **impedisce un normale flusso di investimenti sul territorio.**

Giusto dunque individuare soluzioni "tampone", ma **occorre procedere speditamente e definitivamente alle modifiche delle regole di calcolo del patto di stabilità**, altrimenti sarà inevitabile reiterare misure emergenziali poiché le criticità permarranno nel tempo.

La riforma dovrebbe peraltro **favorire anche l'utilizzo delle risorse comunitarie, escludendo dal patto il cofinanziamento nazionale e locale**, sia per poter garantire il pieno utilizzo dei residui della vecchia programmazione, sia per incentivare la progettazione inerente la nuova programmazione 2014/2020.