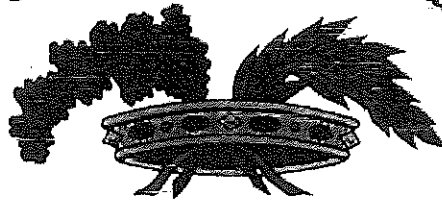


Unione Province d'Italia



UPI

Disegno di Legge di Bilancio 2018

A.S 2960

Audizione presso le Commissioni Riunite Bilancio

Senato della Repubblica e Camera dei Deputati

Roma, 7 novembre 2017

1. Il richiamo del Consiglio d'Europa a Governo e Parlamento e le parole del Presidente della Repubblica

Il 18 ottobre scorso a Strasburgo il Congresso dei Poteri Regionali e Locali, organismo del Consiglio d'Europa, ha approvato una raccomandazione al Governo e al Parlamento italiano nella quale si esprime "preoccupazione per la generale carenza di risorse finanziarie degli enti locali, e in particolare delle province, e per l'assenza di effettive consultazioni sulle questioni finanziarie che li riguardano direttamente".

Nella raccomandazione il Congresso esorta il Governo e il Parlamento italiano a "riesaminare, tramite consultazioni, i criteri per il calcolo dei tagli al bilancio e a revocare le restrizioni finanziarie imposte agli enti locali, in particolare alle Province, per garantire loro risorse sufficienti, proporzionate alle loro responsabilità. Raccomanda altresì di chiarire le competenze delle province e città metropolitane, riesaminando le attuali restrizioni imposte in materia di risorse umane a livello locale".

La raccomandazione nasce dal rapporto a seguito della visita di monitoraggio effettuata in Italia nel 2017 sullo stato di attuazione della Carta europea dell'autonomia locale, ratificata dall'Italia nel 1999.

Nel documento stilato per il Congresso dei Poteri locali del Consiglio d'Europa si esprime preoccupazione per l'inadeguatezza delle risorse finanziarie di cui dispongono gli enti locali, e in particolare le province, per l'espletamento dei loro compiti, a causa della forte riduzione delle loro entrate proprie e dei trasferimenti statali, come pure dei tagli di bilancio. Ma il Congresso censura l'Italia anche per la mancanza di concertazione perché "gli enti locali - si legge nel documento - non sono consultati al momento dell'adozione del bilancio statale, in particolare in caso di tagli alle dotazioni di bilancio da parte del governo centrale".

Si evidenzia inoltre: l'incertezza sul futuro delle province, dopo il rifiuto della riforma costituzionale nel dicembre 2016; la ridotta capacità degli enti locali di disporre in concreto di personale adeguatamente qualificato per l'esercizio delle loro competenze, a causa della mancanza di prospettive di carriera, dei tagli di bilancio e del "blocco" intersettoriale delle assunzioni di questi ultimi anni.

Il rapporto entra anche in questioni istituzionali, che nella legge di Bilancio non potranno essere affrontate, ma che è bene ricordare: l'assenza di una retribuzione o di appropriate indennità di funzione per gli amministratori delle province e delle città metropolitane (poiché tale situazione può anche incidere negativamente sull'impegno politico dei cittadini a livello provinciale); il fatto che gli organi di governo delle province e delle città metropolitane non siano eletti a suffragio universale diretto.

Una priorità richiamata dallo stesso Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, che, nel suo intervento alla XXXIV Assemblea Annuale dell'Anci ha sottolineato come:

“si impone una riflessione sull'attuale articolazione del sistema delle autonomie locali, proprio a partire dalle Città metropolitane e dalle Province. È fondamentale che i cittadini avvertano queste istituzioni locali come proprie e non come burocratiche sovrastrutture. È necessario che i servizi essenziali abbiano sempre poteri e risorse a cui fare riferimento”. Con particolare riferimento alle emergenze istituzionali e finanziarie delle Province ha poi voluto aggiungere: “Sul primo aspetto non posso pronunciarmi ma, per quanto attiene alle risorse finanziarie, tengo a dire che costituiscono obiettivi prioritari della Repubblica la sicurezza delle scuole e lo stato di quelle strade da cui spesso dipendono i collegamenti o l'isolamento di centri minori”.

La Legge di Bilancio 2018 è lo strumento legislativo attraverso cui Governo e Parlamento devono rispondere nei fatti, a questa indicazione di priorità espressa a nome della Repubblica dal Capo dello Stato, e assicurare alle Province le risorse necessarie per potere fare fronte al mandato che la Costituzione assegna loro.

2. Il quadro finanziario delle Province alla vigilia della Legge di Bilancio 2018

La situazione di grave criticità finanziaria delle 76 Province delle Regioni a Statuto Ordinario, determinata dai tagli imposti, da ultimo, dalla manovra finanziaria del 2015 per il triennio, è arrivata nel 2017 alla fase più acuta.

Prima della legge n. 190/14, infatti, le Province hanno subito - sulla scia del fervore abolizionista che prese formalmente avvio con il dl 201/11 (c.d. decreto “SalvaItalia”) - due importanti manovre cosiddette “spending review” (dl 95/12 e dl 66/14) che hanno imposto alle Province “risparmi” abnormi e sperequati sia in termini di modalità di calcolo, sia nei termini di sostenibilità se confrontati con altri livelli di governo. Infatti i primi casi di procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per le Province sono emersi proprio dopo il decreto legge n. 95/2012.

Dopo il primo prelievo di 650 milioni operato nel 2015, infatti, il sistema è entrato in un stadio di fibrillazione, solo attenuato nel 2016 da interventi a stralcio (rinegoziazione mutui, obbligo di definizione di bilancio solo annuale, utilizzo degli avanzi di amministrazione per la copertura degli equilibri di bilancio) e da risorse minime per la copertura delle spese delle funzioni fondamentali.

Dal 2012 ad oggi, il sovrapporsi di tagli ha portato nel 2017 il sistema delle Province ad uno stato di fragilità strutturale, come d'altronde avevano ammonito anche gli organismi istituzionali preposti, primi fra tutti la Corte dei Conti.

Dal 2012 ad oggi 3 Province hanno dovuto dichiarare il dissesto (Caserta, Biella e Vibo Valentia) e 10 hanno dovuto dichiarare lo stato di pre - dissesto.

La mancanza di volontà di individuare strumenti risolutivi e la decisione di perseverare nell'affrontare l'emergenza secondo logiche meramente ragionieristiche - le stesse che nel 2015 avevano portato a stabilire i tagli a carico di queste istituzioni - ha finito così per intaccare in maniera grave le risorse destinate ai servizi essenziali.

È bene chiarire che le risorse straordinarie messe in campo da ultimo con il decreto legge 91/17 - 72 milioni per le Province, che sono stati ripartiti tra 32 enti che altrimenti si sarebbero trovati a dover dichiarare il dissesto finanziario - non hanno in alcun modo risolto la carenza di fondi per i servizi essenziali. Anche perché lo squilibrio finanziario attestato da queste 32 Province era pari ad oltre 200 milioni, cui si aggiungono altri 60 milioni dichiarati da 6 Province che non hanno potuto partecipare al riparto.

Allo stato attuale risultano essere tre le Province (Vibo Valentia, Caserta e Verbano Cusio Ossola, le prime due in dissesto e l'ultima in piano di riequilibrio) che ancora non riescono a chiudere il bilancio.

I restanti enti, invece, sono riusciti ad impostare un bilancio previsionale utilizzando tutte le risorse disponibili, compresi 200 milioni di avanzi liberi e destinati applicati alla parte corrente, come eccezionalmente consentito dal legislatore negli ultimi due anni.

3. Lo squilibrio finanziario delle Province: i fabbisogni standard

Il 23 ottobre scorso è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con la "Nota metodologica e coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle Province e delle Città metropolitane, relativi alle funzioni fondamentali come ridefinite dalla legge 7 aprile 2014 n. 56".

Utilizzando questi coefficienti, l'ammontare dello squilibrio delle Province per il 2018 si attesta in -470 milioni.

Nel 2018, cioè, a causa dei tagli operati dal 2012 in poi, mancheranno almeno 470 milioni per assicurare, a fabbisogni standard, i servizi attribuiti dalla Legge alle Province: gestione ordinaria e straordinaria, cura, manutenzione e messa in sicurezza della rete viaria provinciale, delle scuole superiori italiane e dell'ambiente; assistenza ai Comuni.

Questa cifra, 470 milioni, è l'ammontare minimo dello squilibrio sulla spesa corrente delle funzioni fondamentali che la Legge di Bilancio è chiamata a risolvere.

4. Gli interventi per le Province nel Disegno di Legge di Bilancio 2018 approvato dal Consiglio dei Ministri

Il Disegno di Legge di Bilancio approvato dal Consiglio dei Ministri e all'attenzione del Parlamento presenta alcuni importanti segnali, ma non ancora sufficienti per porre finalmente termine all'emergenza finanziaria delle Province e ristabilire le prerogative costituzionali di questo ente.

Il confronto costante tra Upi, Governo e Parlamento che si è svolto per tutto l'arco dell'anno nei tavoli di lavoro politici presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha evidentemente portato ad accogliere consapevolmente parte delle nostre richieste, poiché ritenute fondate.

- ✓ In questo senso riteniamo importante, poiché segna una cesura forte rispetto alle manovre passate dal 2015 in poi - che in questa Legge di Bilancio si torni a riaffermare per le Province una dotazione finanziaria su base pluriennale, escludendo così la necessità di ricorrere a bilanci solo annuali.
- ✓ Così come appare certamente positivo l'aver previsto la costituzione di un fondo triennale di 30 milioni annui per risolvere le criticità delle Province in dissesto (attualmente 3: Biella, Vibo Valentia e Caserta) e in pre-dissesto (attualmente 10), poiché questa situazione di crisi è stata indotta dagli eccessivi e insostenibili prelievi operati dalle manovre economiche. Una richiesta che avevamo avanzato, perché indispensabile per consentire a queste Province la predisposizione di piani di riequilibrio che permettano di ripristinare nel più breve tempo possibile le normali condizioni di equilibrio finanziario.
- ✓ Positive le misure previste per il rilancio degli investimenti locali, a partire dalla concessione di spazi finanziari, che però hanno un impatto minimo per le Province. Dal 2015 al 2017 infatti a queste istituzioni è stato chiesto di usare gli avanzi di amministrazione non per investimenti ma per chiudere gli equilibri di bilancio. Servono risorse e fondi strutturali pluriennali indirizzati esplicitamente agli investimenti per strade e scuole superiori e per interventi a contrasto del dissesto idrogeologico.
- ✓ Ancora, finalmente con questa Legge di Bilancio si arriva alla definitiva risoluzione della questione legata alla gestione dei Centri per l'impiego, che dopo tre anni in un limbo che è costato alle Province la copertura di tutte le spese di funzionamento degli uffici, finalmente trova conclusione. Data l'estrema criticità dei passaggi che dovranno essere affrontati nella definitiva assegnazione di uffici e personale alle Regioni, ci permettiamo di chiedere già da ora una verifica accurata da parte di Governo e Parlamento.

Tuttavia è necessario sottolineare come, a fronte di questi segnali positivi, restano ancora insufficienti le risorse appostate per assicurare la corretta erogazione dei servizi essenziali.

- Infatti, considerato lo squilibrio a fabbisogno standard per la spesa corrente delle funzioni fondamentali di -470 milioni nel 2018 (che diventano 250 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020), si prevede un fondo di appena 270 milioni (che diventano 110 per ciascuno degli anni 2019 e 2020). Poco più della metà del necessario: insufficiente a garantire la spesa per servizi essenziali, tutt'al più per chiudere bilanci in equilibrio formale e non sostanziale.
- È ancora insufficiente la risposta alla richiesta di promozione degli investimenti sul patrimonio pubblico in gestione delle Province che, dopo tre anni caratterizzati dalla mancanza di risorse perfino per la manutenzione ordinaria, versa ormai in condizioni critiche.
- Del tutto assente qualunque tipo di intervento di ripristino dell'autonomia organizzativa degli Enti. Le Province sono l'unica istituzione della Repubblica cui sia stato, per legge, imposto il dimezzamento del personale dipendente, una operazione che, non senza momenti di criticità, è stata portata a termine nel 2017. Occorre ora eliminare i vincoli normativi previsti dalla legge n. 190/14 (comma 420), imposti in vista del superamento dell'ente e ristabilire le prerogative costituzionali delle Province consentendo le assunzioni del personale necessario ad assicurare le funzioni fondamentali.

LE PRINCIPALI RICHIESTE DELL'UPI

1. Il superamento dei tagli previsti al comma 418, art.1, l.n.190/14 e del meccanismo di recupero coattivo di cui al comma 419, che lede l'autonomia tributaria e finanziaria delle Province, al fine di ridurre il concorso finanziario triennale esclusivamente al livello di sostenibilità e di **ripristinare l'ordinaria programmazione triennale degli enti, anche rispetto alla spesa per investimenti.**

Secondo le rilevazioni della SOSE spa, a legislazione vigente, lo squilibrio riscontrabile ammonta nel triennio 2018-2020 a quanto riportato nella sottostante tabella:

	2018	2019	2020
SQUILIBRIO 76 PROVINCE RSO	650	650	650
RISORSE CORRENTI IN DL 50/17	-180	-80	-80
DISAPPLICAZIONE DL 66/14	0	-300	-300
saldo	470	270	270

Pertanto, a fronte delle risorse già previste nel disegno di legge di bilancio, che ammontano a 300 milioni per il 2018 (270 + 30), la richiesta di risorse per la copertura a fabbisogno standard dello squilibrio di parte corrente delle Province ammonta a 170 milioni per il 2018.

Analogamente, per gli anni 2019 e 2020, le risorse aggiuntive necessarie ammontano a 130 milioni.

2. Eliminare il comma 420 della legge 190/14 in considerazione del completamento del processo di trasferimento del personale delle Province ad altre amministrazioni pubbliche fermo restando il risparmio conseguito a seguito della piena attuazione di queste disposizioni normative. **Consentire quindi alle Province di ripristinare le ordinarie capacità organizzative ed assunzionali, attraverso l'individuazione di parametri di sostenibilità finanziaria legati al rapporto tra le spese di personale per le funzioni fondamentali e le entrate correnti di natura ricorrente e piani di riassetto organizzativo, che consentano a tutte le Province di garantire l'esercizio delle funzioni fondamentali.**
3. Considerato che dal 2013 al 2016 la spesa per investimenti delle Province si è ridotta di oltre il 60% e che ciò, anche per effetto dell'annullamento della capacità programmatica degli enti, ha gravemente compromesso la capacità degli enti di provvedere alla manutenzione straordinaria e messa in sicurezza della rete viaria in gestione, pari a circa 100 mila chilometri di strade, si chiede **di istituire un fondo triennale per investimenti sulle strade, pari ad almeno 500 milioni per Province e Città Metropolitane per ciascuna delle annualità 2018, 2019 e 2020.**

4. **Garantire**, alla vigilia dell'approvazione della nuova programmazione unica nazionale 2018-2020 per interventi di edilizia scolastica, una riserva ad hoc per le scuole secondarie superiori pari ad almeno il 30% dell'intero ammontare delle risorse programmate (1,4 mld nel triennio), tenendo conto delle percentuali di studenti/metri quadri degli istituti di istruzione secondaria superiore in gestione alle Province. Ciò è necessario anche perché nella scorsa programmazione 2015-2017 i criteri utilizzati dalla Regioni per i bandi (tetti di finanziamento massimo degli interventi, progettazione avanzata, richiesta di cofinanziamento) hanno di fatto penalizzato il sistema delle scuole secondarie superiori in capo a Province e Città metropolitane. Ciò è immediatamente riscontrabile in riferimento alla ripartizione dei Fondi dei Mutui BEL, che solo in misura del 12% totale sono stati assegnati a progetti per le scuole superiori. Tra l'altro, in misura assolutamente disomogenea da Regione a Regione, con percentuali che vanno da un minimo di appena il 3% del totale ad un massimo del 24%.
5. **Favorire la ripresa della progettazione nelle Province**, valorizzando e sostenendo questa funzione che è da considerarsi strategica poiché strettamente legata alle funzioni fondamentali assegnate a queste istituzioni e alla propensione alla spesa di investimento che deve caratterizzare tale livello di governo territoriale, prioritariamente la manutenzione, gestione e messa in sicurezza di strade, scuole e ambiente, ma anche rispetto alle nuove funzioni di assistenza ai Comuni.
6. **Rivedere le normative nazionali e armonizzare le normative regionali** in modo da favorire l'avvio a regime in tutte le Province delle funzioni di assistenza tecnico-amministrativa ai comuni medi e piccoli in un'ottica di razionalizzazione della spesa ed economie di scala ed in particolare, un percorso di costituzione e rafforzamento delle stazioni uniche appaltanti per i comuni non capoluogo di provincia, in considerazione delle esperienze già avviate.

Secondo l'ultima rilevazione Upi al novembre 2017 le Province delle regioni a statuto ordinario che hanno attivato una SUA sono 50.

A queste strutture aderiscono 1.484 Comuni, il 40% del totale dei Comuni (3.642) di queste 50 Province.

In forte crescita il volume delle gare, che passa da 1.122.781.572 euro del 2016 a 1.460.954.238 euro del 2017 (+30% in un anno)

CONCLUSIONI

La legge di bilancio 2018 arriva ad un anno dalla conferma delle Province tra le istituzioni costituenti la Repubblica, e le misure positive contenute nel disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri rappresentano un essenziale momento di svolta.

Emerge, evidente, la consapevolezza della responsabilità di tornare ad assicurare in questa legge le normali condizioni finanziarie delle Province e delle Città metropolitane. Un passaggio cui si è giunti anche grazie alle continue sollecitazioni che sono venute proprio dal Parlamento, attraverso mozioni, ordini del giorno, interpellanze e interrogazioni.

Tuttavia in questa fase è necessario considerare che adottare esclusivamente interventi per superare la crisi finanziaria, seppure è indispensabile, non è più sufficiente. Occorre ristabilire pienamente le prerogative costituzionali delle Province, così come definite dagli articoli 114, 118 e 199 della Costituzione.

Per questo è necessario, dopo tre anni di incertezze istituzionali e finanziarie, tornare ad assicurare a questi enti una visione prospettica, favorendo finalmente la costituzione e il consolidamento di un ente di area vasta che nel rapporto con la Regione e lo Stato diviene "soggetto di regia" dello sviluppo territoriale, garantito dalla spesa di investimento e sorretto da adeguate risorse ordinarie sulle funzioni fondamentali.

Si tratta di un passaggio essenziale, necessario anche a ricostituire una corretta sussidiarietà verticale tra tutti i livelli di governo della Repubblica.