



OSSERVAZIONI
AL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2015

*Audizione Senato della Repubblica
Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato
20 aprile 2015*

1. I nuovi enti di area vasta nel DEF 2015

Il Programma di stabilità 2015 tiene conto delle scelte di politica economica che il Governo ha fatto al fine di sostenere i redditi e rilanciare i consumi, chiedendo uno sforzo notevole agli enti territoriali nella riduzione delle spese di loro competenza.

Per quanto riguarda gli aspetti di interesse delle Province (e delle Città metropolitane) il DEF conferma che è stata avviata un'ampia riforma in materia di enti locali, la legge 56/14, che istituisce le Città Metropolitane e riordina le Province come enti di area vasta di secondo livello e detta una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di Comuni.

La legge n. 56/14 innova profondamente la struttura amministrativa dello Stato italiano superando l'ordinamento provinciale uniforme e disegnando un nuovo ente di area vasta, più snello rispetto alle funzioni assegnate, ma ancora radicato sul territorio e prioritariamente orientato a servizio dei Comuni.

Il processo di riordino degli enti dovrà portare le Province a concentrarsi solo sulle funzioni tipiche di area vasta che la legge 56/14 prevede espressamente ed a riorganizzare le proprie strutture amministrative a supporto dei Comuni del territorio, per fungere da "hub" per tutte quelle funzioni che altrimenti risulterebbero dispendiose e diseconomiche da svolgere in modo frammentato a livello comunale.

Le Province, nella loro nuova configurazione di enti di secondo grado, possono essere il fulcro intorno al quale si avvia la **prospettiva dell'amministrazione condivisa tra le autonomie locali**, attraverso una *governance* unitaria dei Comuni che consenta di superare i limiti dimensionali municipali nella gestione delle strutture amministrative e dei servizi locali.

Il nuovo ente di area vasta deve rappresentare il soggetto pubblico che si pone sul territorio come istituzione di riferimento per la realizzazione di economie di scala reali nell'attuazione delle politiche pubbliche e che supera in prospettiva il frazionamento e la disorganicità degli enti e istituzioni sub - regionali e dei soggetti che gestiscono servizi pubblici di rilevanza e impatto sovra - comunale: tali principi si concretizzano in effettivo concorso alla realizzazione di obiettivi di riduzione della spesa pubblica mediante l'eliminazione di duplicazioni, diseconomie, inefficienze dimensionali, limiti organizzativi propri

dei piccoli enti, scarsa propensione agli interventi di investimento di area vasta, gestione di servizi pubblici di rilevanza territoriale complessa e vasta.

E' chiaro che per fare ciò si deve realizzare una reale analisi e revisione della spesa pubblica, a cui le Province vogliono partecipare come attori fondamentali nel ridisegno dell'architettura istituzionale e delle politiche pubbliche. Da questo punto di vista è fondamentale in prospettiva il rapporto con le Regioni e lo Stato da un lato, e con i Comuni dall'altro.

Questa è la ragione per cui, al fine di consentire un governo unitario delle riforme, dall'attuazione della legge 56/14 all'avvio delle altre riforme in corso, come la riforma della pubblica amministrazione, il riordino dell'amministrazione statale periferica, il riordino delle società a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici locali, è essenziale che sia istituita una forte cabina di regia istituzionale che consenta a tutti i soggetti interessati di avere un interlocutore autorevole.

Il DEF conferma che la legge 56/2014 individua alcune funzioni di governo di area vasta come **funzioni fondamentali delle Province**, tra le quali la gestione e la manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade provinciali, la gestione e la manutenzione ordinaria e straordinaria e la messa in sicurezza degli istituti scolastici di secondo grado, la tutela e valorizzazione dell'ambiente, pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale: **funzioni che mantengono la forte connotazione del nuovo Ente di area vasta come istituzione vocata agli investimenti territoriali.**

Inoltre assegna alle Province il ruolo di ente di supporto ai Comuni del territorio nell'esercizio delle loro funzioni strumentali quali: predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

Le restanti funzioni oggi esercitate dalle Province, devono essere riallocate dallo Stato o oggetto di provvedimenti di riordino da parte delle Regioni, in coerenza con le rispettive competenze legislative.

In questa logica la Legge di Stabilità 2015 ha stabilito, senza però indicare chiari criteri, la **riduzione del 50% della spesa delle dotazioni organiche** dei nuovi enti, prevedendo il passaggio alle altre amministrazioni pubbliche del personale dalle Province definito in soprannumero, al fine di assecondare il processo di riordino delle funzioni degli enti di area vasta con un alleggerimento delle loro dotazioni organiche già a partire dal 2015.

Questo processo, benché molto complesso, avrebbe dovuto portare ad un riassetto organizzativo delle Province coerente con il nuovo ruolo di ente di secondo livello e avrebbe potuto consentire l'assorbimento di parte dei tagli ai bilanci delle Province che per il solo 2015 ammontano ad 1 miliardo di euro.

Tuttavia, con il ritardo del percorso di ricollocamento del personale e la sostanziale inattività delle Regioni rispetto alle leggi di riordino delle funzioni, **la riduzione delle risorse sui bilanci del 2015 incide immediatamente sui servizi ai cittadini.**

Il dimezzamento della dotazione organica, infatti, non implica automaticamente il disimpegno a corrispondere gli emolumenti nel 2015 per tutto il personale ancora in carico alle Province. In questo modo, **un processo che sulla carta poteva essere sostenibile, non trova alcun riscontro nella realtà dei fatti.**

Se questa è la situazione per il 2015, è chiaramente del tutto insostenibile, come dopo si dirà, il carico della manovra ulteriormente previsto per gli anni 2016 (2 miliardi) e 2017 (3 miliardi) dalla legge di stabilità, e confermato nel DEF: non esiste possibilità di garantire, a fronte di questa manovra, la possibilità di esercizio delle funzioni fondamentali relative a infrastrutture e servizi essenziali che comunque dovranno essere assicurate ai cittadini e ai territori.

Nel DEF, nel programma di stabilità e nel Programma nazionale di riforma non vi è una piena consapevolezza dell'**insostenibilità della manovra finanziaria che è stata ipotizzata sui bilanci delle Province a partire dal 2016**, mettendo a rischio il mantenimento dell'erogazione dei servizi essenziali ai cittadini, e impoverendo di fatto, il tessuto economico e imprenditoriale locale: senza la leva degli investimenti promossi dagli Enti di Area Vasta, viene a mancare un volano fondamentale per lo sviluppo dei territori.

2. La situazione della finanza Provinciale

- 1. L'impatto sui servizi della manovra 2015

Ad un anno dall'entrata in vigore della legge 56/14 che, come detto, è stata approvata per garantire un nuovo assetto istituzionale degli enti locali, delle Province e Città metropolitane in particolar modo, è possibile tracciare un bilancio.

Se da un lato la legge prefigurava un percorso, seppur complesso, finalizzato ad un ridisegno complessivo del ruolo e delle funzioni dei nuovi enti, con processi di riordino delle funzioni amministrative in capo agli enti locali, da operarsi attraverso leggi regionali e dPCM, dall'altro l'approvazione della legge di stabilità ha posto un serio ostacolo sulla effettiva possibilità di realizzare il percorso previsto.

Infatti la legge n.190/14 ha previsto un carico di manovra per Province (e Città metropolitane), talmente insostenibile da inficiare il principio cardine della legge Delrio n. 56/144, secondo cui il trasferimento delle funzioni deve essere accompagnato dal contestuale passaggio di personale, con le correlate risorse finanziarie e strumentali.

Ma soprattutto tale da non poter garantire l'erogazione dei servizi inerenti le funzioni fondamentali delle Province e cioè, in particolar modo, la gestione degli edifici scolastici (circa 5000 per 2,5 milioni di studenti) e la gestione della rete viaria di competenza (125 mila km).

Negli ultimi tre anni alle Province è stato chiesto un contributo al risanamento della finanza pubblica che non ha elementi di confrontabilità con gli altri livelli di governo:

<i>le manovre</i>	2012	2013	2014	2015
DI 201/11	415	415	415	415
dl 95/12	500	700	1.200	1.250
dl 66/14			444	576
l.n.190/14				1000
totale riduzioni in milioni di euro	915	1.115	2.059	3.241

Dal 2012 al 2015 alle Province è stata chiesta una riduzione di risorse pari a 3,2 miliardi: considerato che, secondo i dati Istat, nel 2012 la spesa corrente delle Province era pari a 8.084 milioni di euro, **in 3 anni la riduzione chiesta a questo comparto è stata di oltre il 30%, a servizi e personale invariato.**

In conseguenza di questi tagli, **il fondo sperimentale di riequilibrio è del tutto azzerato.**

Tale fondo, nato nel marzo del 2012 con una dotazione pari a 1.039 milioni solo per le Province delle Regioni a statuto ordinario, unitamente al vecchio regime dei trasferimenti erariali (pari a circa 89 milioni) ancora valido per le Province di Sicilia e Sardegna, fotografavano un sistema di finanza "derivata" per circa 1.128 milioni.

Se dunque nel 2012 il contributo dello Stato agli enti locali di area vasta era pari a 935 milioni, se consideriamo le manovre intervenute successivamente e consolidate negli anni nei bilanci delle Province (e Città metropolitane), arriviamo al 2015 a questa situazione:

contributo erariale alle Province e CM ad aprile 2012	935 milioni
decreto legge n. 95/12	-1.250 milioni
decreto legge n. 66/14	-576 milioni
legge di stabilità n. 190/14	-1.000 milioni
Saldo anno 2015	-1.891 milioni

Non a caso, il legislatore ha ormai prefigurato il taglio al fondo delle Province, **come un contributo di risorse allo Stato**, da operarsi attraverso la sottrazione degli introiti delle entrate proprie degli enti.

Le Province e le Città Metropolitane dunque nel 2015 diventano contributrici dirette al bilancio statale per quasi 1,9 miliardi.

Tale situazione di estrema difficoltà ha prodotto effetti devastanti anche sul versante del patto di stabilità interno. Se fino al 2013 il comparto degli enti di area vasta è riuscito a conseguire complessivamente l'obiettivo assegnato, anche grazie al diffuso ricorso all'utilizzo dei patti verticali ed orizzontali messi a punto a livello regionale, nel 2014 tale sistema non ha più tenuto.

Secondo i dati in possesso di UPI le **Province che non hanno rispettato il patto di stabilità interno per il 2014 sono 31, per uno sforamento complessivo di circa 400 milioni, mentre solitamente non erano mai più di qualche unità.** Se il legislatore non provvedesse alla cancellazione della relativa sanzione, il danno finanziario per l'anno 2015 e successivi per tali Province non sarebbe in alcun modo recuperabile.

- **2. L'Impossibilità di ulteriori spazi di manovra per il 2016-2017**

Il DEF conferma la manovra a carico delle Province anche per gli anni 2016 e 2017, con un contributo pari ad 1 ulteriore miliardo di euro per ciascun anno.

Considerato che, come attestano i dati Siope, per il 2014 le entrate tributarie da Ipt e Rcauto delle Province sono state pari a 3,5 miliardi (2,2 da Rcauto e 1,3 da Ipt) appare chiaro che **nel 2017 il contributo alla manovra economica richiesto ai nuovi Enti di Area Vasta porta ad un azzeramento totale di queste entrate.**

In questo modo, **i tributi locali** (che secondo l'art. 119 della Costituzione e secondo la legge 56/14 dovrebbero servire a garantire la copertura delle funzioni fondamentali degli enti) **verranno completamente avocati a copertura della spesa pubblica centrale.**

Sulla situazione della finanza provinciale, ha avuto modo di esprimersi anche la **Corte dei Conti** che, nella relazione del febbraio 2015 su "**Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità**", spiega come per le Province:

"Il taglio delle risorse non potrà quindi non investire almeno in parte le singole funzioni di spesa e proprio le funzioni che rimarranno in capo agli enti di area vasta presentano un livello di stanziamenti compatibile con i risparmi da operare, mentre i restanti compiti, oggetto di trasferimento ad altri livelli di governo, sembra siano stati già sottoposti a forti contenimenti di spesa e comunque allo stato attuale non sembrano presentare una dotazione di risorse tale da assicurare risparmi della misura richiesta.

Va altresì tenuto presente che la procedura di mappatura delle funzioni ai fini del loro trasferimento, regolamentata dal dPCM del 26 settembre 2014, fa riferimento alla data di entrata in vigore della legge 56/2014, ma non essendo

ancora giunta a conclusione potrebbe risultare già superata nell'ipotesi in cui le province nel frattempo decidano di operare tagli anche sulle funzioni da trasferire. Ciò produrrebbe l'effetto di scaricare parte dell'onere del taglio sugli enti subentranti

"Il taglio incrementale di altri 2 miliardi da attuare nel successivo biennio è gravato di ulteriori incertezze: entrata a regime la riallocazione delle funzioni e delle risorse per lo svolgimento delle stesse, infatti, gli enti di area vasta ed in particolare le province si troveranno a dover conseguire gli ulteriori risparmi richiesti su un aggregato di spesa più ristretto e soprattutto vincolato all'espletamento di compiti irrinunciabili connessi alle funzioni fondamentali costituzionalmente garantite. Non è così scontato, infatti, che le funzioni rimaste in capo a tali amministrazioni presentino margini di efficientamento della spesa tali da consentire le riduzioni previste".

In sintesi **la Corte dei Conti**, considerando già complessa la sostenibilità del miliardo di contributo per l'anno 2015, nonostante tale valutazione venga fatta sulla base dei rendiconti 2013 – e dunque senza considerare gli effetti determinatesi nel 2014 ai sensi e del dl 66/14, anche sul versante del patto di stabilità interno – **pone seri dubbi sulla sostenibilità degli ulteriori 2 miliardi aggiuntivi da versare all'Erario dal 2016.**

Tale riflessione è confermata dalla **Nota metodologica di SOSE** nella quale è indicata la metodologia adottata per la rideterminazione, ente per ente, del contributo previsto dalla legge di stabilità per il solo anno 2015 ai sensi del comma 418, per complessivi 900 milioni (100 sono a carico delle province delle regioni a statuto speciale)

La complessa articolazione di calcoli relativi all'efficientamento della spesa sulle funzioni fondamentali, parametrato alle entrate, poste al massimo delle aliquote, **porta ad possibili risparmi per 685 milioni, cui vengono aggiunti altri 215 milioni da risparmi calcolati utilizzando i parametri dei fabbisogni standard**, sebbene rapportati ad una spesa media 2010-2012 – dunque molto vecchia – non più coerente con le ingenti manovre poste a carico degli enti di area vasta negli ultimi tre anni.

La Nota Metodologica attesta che si è dovuto operare un **"calcolo della riduzione delle risorse non assorbibile nel comparto delle funzioni fondamentali"**.

Dei 900 milioni assegnati dalla manovra economica al comparto degli Enti di Area Vasta, dunque, almeno 215 sono **tagli lineari**, poiché nemmeno il SOSE

è stato in grado di calcolarli come efficientamento di spesa delle funzioni fondamentali.

Con i 685 milioni di riduzione della spesa previsti per il 2015 per le funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane, **non ci sono più ulteriori margini di efficientamento. Non è possibile prelevare altre risorse dal comparto per il 2016 e 2017, a meno che non si decida deliberatamente di intaccare i servizi essenziali ai cittadini.**

3. Il rilancio degli investimenti nelle prospettive della finanza locale

Nelle premesse del DEF si afferma che dall'analisi dei dati di finanza pubblica emerge un altro elemento cruciale: nel 2015 si è finalmente interrotta la caduta degli investimenti pubblici, e nei prossimi anni si prevede un graduale incremento della spesa in conto capitale.

Condividiamo la necessità che gli investimenti riprendano a crescere stabilmente affinché la ripresa si consolidi e la produttività acceleri nel medio periodo. Per questo **occorre valutare come questo processo possa essere utilmente sviluppato a livello territoriale.**

In questa prospettiva le Province quali "enti di area vasta" intendono partecipare attivamente a tutte le azioni dirette a rafforzare la *governance* degli investimenti pubblici, ad aumentare la capacità progettuale nelle opere pubbliche, ad estendere la trasparenza nelle procedure, a migliorare i processi di valutazione ex-ante ed ex-post.

Nel contempo le Province sono impegnate ad attuare il nuovo quadro normativo di contabilità pubblica locale di cui al processo di armonizzazione dei principi contabili, degli schemi di bilancio e degli strumenti di programmazione volti anche ad introdurre strumenti di monitoraggio, di particolare evidenza e trasparenza pubblica, dei tempi di realizzazione degli investimenti pubblici dal momento dell'acquisizione delle risorse (europee, statali, regionali e di altri soggetti) da destinare a investimenti al loro effettivo impiego.

Il DEF 2015 prevede altresì che nell'anno in corso e nei successivi, il quadro normativo di contabilità e finanza pubblica sarà ulteriormente aggiornato al fine di dare piena attuazione alla legge sul principio dell'equilibrio di bilancio, completando la riforma del bilancio dello Stato istituzionalizzando, nel

processo, la revisione della spesa pubblica e rafforzando il ruolo del bilancio di cassa, in coerenza con quanto previsto per gli Enti territoriali.

Ciò si deve porre in assoluta conformità con il processo di attuazione della riforma della contabilità a livello territoriale affinché la completa filiera pubblica possa impiegare lo stesso linguaggio nella programmazione, gestione e rendicontazione delle risorse e delle spese e ciò in particolare, per l'aspetto che qui interessa, nel campo degli investimenti pubblici quale volano della ripresa e quale utilizzo strategico delle risorse acquisite e liberate dal controllo, dall'analisi e dal contenimento della spesa di natura corrente.

In questo quadro si pone anche la completa attuazione della normativa relativa all'**applicazione del principio dell'equilibrio di bilancio per gli Enti territoriali** in applicazione della legge 243/2012 recante l'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio.

L'attuale configurazione degli equilibri di cui all'art. 9 della legge 243/2012, già in attuazione graduale per le Regioni nel 2015, richiede un **processo di semplificazione** per favorire un'applicazione reale e sostenibile degli equilibri di competenza e di cassa da parte degli enti territoriali.

Nel contempo occorre **definire un quadro di relazioni** tra i diversi livelli di governo, statale, regionale e locale che favorisca una *governance* pubblica, pur nel rispetto dei vincoli generali di finanza pubblica, **per riuscire ad esprimere al meglio le potenzialità di spesa degli enti territoriali soprattutto sul versante degli investimenti e di un effettivo rilancio delle politiche di sviluppo economico sui territori.**

Ciò non deve essere condizionato da un'applicazione dei nuovi equilibri di bilancio che possa costituire un freno all'espressione della propensione alla spesa produttiva e di investimento da parte degli enti locali e in particolare degli enti che nell'area vasta devono qualificare la propria spesa in tale ottica.

In questo senso, **è necessario che il rilancio degli investimenti pubblici, venga reso effettivo attraverso l'esclusione dai vincoli di finanza pubblica delle spese per investimento in scuole, strade e contrasto al dissesto idrogeologico**, attraverso strumenti normativi idonei a garantire il rilancio degli investimenti settoriali.

4. L'urgenza di un intervento normativo sugli enti locali

Considerato il quadro di finanza provinciale fin qui descritto, è assolutamente necessario un intervento legislativo in via di urgenza da parte del Governo.

L'UPI chiede dunque un intervento normativo immediato che, tra le priorità, consenta:

- la predisposizione di un bilancio solo annuale per il 2015;
- la cancellazione delle sanzioni per gli enti che hanno sfiorato il patto di stabilità nel 2014;
- l'applicazione, già in fase di predisposizione di bilancio, dell'avanzo come rideterminato a fronte del riaccertamento straordinario dei residui;
- l'utilizzo straordinario delle risorse derivanti dalla rinegoziazione dei mutui e dei proventi delle alienazioni immobiliari per il mantenimento degli equilibri di bilancio;
- la possibilità di accertare, in misura "convenzionale" le risorse spese e destinate a funzioni non fondamentali che sono in attesa di riordino, a fronte di una successiva copertura da individuare a carico degli enti nuovi titolari delle funzioni riordinate.

Per UPI quest'intervento normativo è urgente e indispensabile **per garantire la predisposizione di bilanci 2015 in grado di mantenere gli equilibri finanziari**, alla luce delle disposizioni in materia di personale e di contributo alla finanza pubblica contenute nella legge di stabilità 2015.

Equilibri che non possono essere garantiti in via previsionale, perché nel bilancio si sommano due componenti, la prima legata alle funzioni da riordinare e oggetto di trasferimento con il relativo personale che determina una ricaduta di spesa da garantire per legge fino al completamento del riordino, la seconda legata alla nuova configurazione della "nuova provincia" che deve garantire le funzioni fondamentali come indicate chiaramente nella legge n. 56/14.

Inoltre, gli interventi sopra enunciati sono fondamentali e necessari soprattutto per **consentire al sistema degli enti locali tutti di garantire un percorso praticabile di transizione, in attesa del completamento dell'attuazione della riforma di cui alla legge 56/14.**

5. Considerazioni conclusive

Le nuove Province Enti di Area Vasta possono rappresentare un tassello fondamentale per la riforma della pubblica amministrazione e del sistema istituzionale del Paese.

Perché il percorso di riforme avviato funzioni occorre tener conto, con attenzione ed in prospettiva temporale, dell'aspetto correlato alle risorse finanziarie che restano a disposizione del territorio, affinché si possano realizzare compiutamente non solo la riforma Delrio, ma anche tutte le altre, orientate a processi di *spending review*.

Nel processo legislativo finalizzato alla realizzazione delle riforme e nel percorso che porterà dal DEF alla legge di stabilità 2016, quindi, **occorre che il Parlamento valuti attentamente l'impatto della manovra economica triennale 2015 sulla riforma delle Province rispetto alle funzioni fondamentali di questo ente e ai servizi erogati ai cittadini e ai territori.**

Per questo l'UPI chiede alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato e al Parlamento tutto di effettuare, **prima dell'avvio dell'iter di discussione della Legge di Stabilità 2016, una analisi dei bilanci consuntivi degli Enti di Area Vasta sulla base dei rendiconti 2014** al fine di verificare la **situazione reale** dei bilanci delle Province, **l'impatto della manovra** sui servizi per il 2015 e **l'effettiva sostenibilità dei tagli previsti per il 2016 e 2017.**