



OSSERVAZIONI AL DDL AS 1120

***Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale
dello Stato***

(legge di stabilità 2014)

Commissione Finanza e Bilancio Camera Deputati e Senato della Repubblica

Roma 28 ottobre 2013

A) PREMESSA

Il disegno di legge di stabilità rompe per la prima volta - negli ultimi anni - la consolidata tradizione di aumentare i tagli delle risorse a carico degli enti locali. Va infatti sottolineato che il quadro della finanza provinciale resta di fatto sostanzialmente inalterato, sebbene resti comunque precario per via degli interventi normativi che hanno preceduto l'attuale legge di stabilità.

Per le Province però, tale nota positiva ormai si scontra in maniera indiscutibile con la realtà della finanza provinciale - di cui nell'allegato viene data ampia rappresentazione - che, anche e soprattutto a causa della volontà degli ultimi governi di abolire/svuotare/ridimensionare questi enti, è stata in questi ultimi due anni fortemente segnata da tagli di risorse e obiettivi di patto irraggiungibili.

Già nel 2012 8 province (molte di più rispetto agli anni passati) non sono riuscite a centrare gli obiettivi, con tutte le sanzioni del caso conseguenti (ulteriore taglio di risorse, blocco di indebitamento e spese correnti); mentre la maggior parte delle Province che invece è riuscita a centrare gli obiettivi assegnati, lo ha fatto solo grazie agli 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.

Un altro importante elemento di valutazione è l'allentamento del patto di stabilità interno per gli enti locali a valere su un miliardo di euro complessivi, cui si aggiungono altri 500 milioni di euro da ripartire all'interno del sistema regioni-enti locali.

È sicuramente un segnale positivo che non può non essere colto, anche e soprattutto in considerazione del quadro di necessità che con il decreto legge n.35/13 è emerso: le regole del patto di stabilità hanno in questi anni compromesso non solo la capacità di programmazione e realizzazione degli investimenti degli enti locali, ma hanno impoverito fortemente il tessuto produttivo e le economie locali per via dei progressivi ritardi dei pagamenti dei lavori, gli appalti e le forniture realizzati per gli enti locali stessi.

Il decreto n. 35/13 ha fatto così emergere in tutta la sua gravità un problema da diversi anni denunciato ma su cui mai era stata data una risposta. Il disegno di legge di stabilità in esame ripropone la possibilità di procedere con speditezza al pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31.12.2012; mentre in realtà, dando per acquisita la chiusura della partita debitoria al 31.12.2012, occorre ora garantire il pagamento dei debiti in scadenza a dicembre 2013, parimenti sottratti ad una normale programmazione di flussi finanziari sempre per via delle regole del patto di stabilità interno, e non con un allentamento generico delle maglie, ma finalizzando questi spazi ad interventi diretti su edilizia scolastica, contrasto al dissesto idrogeologico e manutenzione della rete viaria.

Si rileva comunque per la prima volta una attenzione e consapevolezza della necessità di sanare le criticità che negli ultimi anni ha fatto emergere il patto di stabilità, e su questa strada occorre riuscire ad incidere ancora di più.

La carenza più evidente però della intera legge di stabilità risulta essere quella della mancata quantificazione dei costi connessi alla riforma istituzionale che il Governo intende avviare con l'approvazione entro l'anno del AC 1542.

Infatti è necessario che i conti pubblici vengano messi in sicurezza attraverso una adeguata quantificazione degli oneri connessi allo spostamento delle funzioni amministrative dalle 100 Province alle centinaia e centinaia di Comuni ed Unioni di Comuni, nonché di una pertinente verifica della efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa che questa riforma dovrebbe – in teoria – garantire al Paese.

Le prospettive di riordino istituzionale

Non può sottacersi infatti, in questa sede, una riflessione sul disegno di legge di riordino AC 1542 su Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni, provvedimento su cui il Governo ha chiesto ed ottenuto dal Parlamento la procedura d'urgenza, **poiché tale progetto di riordino non risulta affatto neutro dal punto di vista finanziario**, anche se questo aspetto non si rinviene dalla relazione tecnica che lo accompagna.

Al contrario il Governo sembra conferire un nuovo ed inedito significato al concetto di economia di scala: *"..... la costituzione di un numero maggiore di unioni di comuni e la fusione di comuni potranno comportare, nel lungo periodo, una riduzione di spesa dovuta alle economie di scala nell'erogazione di servizi....."*.

Considerando che attualmente le province sono 107 e che le unioni di comuni sono ad oggi 370 (che raggruppano 1881 degli 8100 comuni e coinvolgono 7,7 milioni di abitanti su 60 residenti nel nostro Paese), appare inverosimile che si parli di economie di scala.

Inoltre il disegno di legge mira ad escludere le unioni dei comuni dal patto di stabilità (a legge vigente le unioni dovrebbero contribuire al risanamento della finanza pubblica a partire dall'anno 2014), senza contare le diverse disposizioni attuali che continuano a stanziare milioni per incentivare le unioni di comuni.

Se dunque questo livello di governo, destinato ad assorbire gran parte delle funzioni provinciali ha bisogno di incentivi finanziari per funzionare a dovere, **perché si procede a conferire in questo ambito ulteriori funzioni, visto che già fanno fatica a svolgere le funzioni di livello comunale?**

Il disegno di legge di riordino delle province e delle città metropolitane pone dunque dei seri interrogativi sul versante della copertura (evidentemente necessaria) finanziaria di tale provvedimento.

L'UPI, come è noto, nell'esaminare un'importante funzione attualmente provinciale (edilizia scolastica), ha operato **una stima dei maggiori oneri a carico del bilancio pubblico** in caso di trasferimento di questa competenza ai comuni: considerando i maggiori costi correlati al frazionamento dei contratti di global service che interessano la manutenzione e riscaldamento degli edifici (600 milioni) nonché i costi di progettazione e collaudo delle opere sugli edifici stessi (45 milioni) per complessivi 645 milioni.

Allo stesso tempo si è operata una stima del maggior onere del trasferimento del passaggio delle funzioni – ora delegate alle Province - alle Regioni, pari a 1,4 miliardi di euro.

Infatti, fin da quando le Regioni hanno iniziato a delegare funzioni alle Province, hanno progressivamente ridotto le risorse destinate a coprire le spese per questi servizi; nonostante questi tagli le Province hanno continuato a garantire i servizi per le funzioni trasferite, con risorse inferiori ma a parità di efficienza grazie alle economie di gestione che si sono potute realizzare su funzioni collegate (ad esempio scuola-formazione-lavoro; trasporto pubblico-viabilità).

Se queste funzioni venissero riportate in capo alle Regioni, le economie di gestione salterebbero, comportando parallelamente un aumento dei costi di personale (poiché i contratti delle regioni sono mediamente più alti del 20% rispetto a quelli degli enti locali)

B) UNA SINTETICA ANALISI DEGLI ARTICOLI

- Art. 3 (Risorse per lo sviluppo)
- Art. 4 (Finanziamenti per infrastrutture e trasporti)
- Art. 5 (Misure in materia di ambiente e tutela del territorio)

I primi tre articoli hanno l'obiettivo il rilancio per alcuni settori specifici, quali ad esempio le opere di infrastrutturazione del paese, la tutela dell'ambiente e del territorio, e lo sviluppo in generale; vengono stanziati risorse *ad hoc* su questi specifici ambiti a riprova dell'importanza che per il rilancio dell'economia del Paese rivestono questi ambiti di intervento.

Dovrebbe dunque porsi con maggior vigore una riflessione sulla possibilità di legare l'allentamento del patto di stabilità interno, come definito all'art. 15 a questi settori, prevedendo una *golden rule* su tre questioni essenziali: rete viaria, dissesto idrogeologico ed edilizia scolastica.

- Art. 10 (razionalizzazione della spesa pubblica)

Il comma 32 prevede che il nuovo Commissario straordinario per la spending review si adoperi entro il 31 luglio 2014 per adottare misure di razionalizzazione e revisione della spesa per la PA a partire dal 2015. In questo sensu occorre utilizzare i fabbisogni standard per gli enti locali, secondo i dati raccolti ed elaborati da SOSE, al fine di verificare, comparto per comparto, l'efficienza e l'efficacia della spesa; ciò si rivela particolarmente indispensabile allorché si chiede al Parlamento di operare una riforma del sistema di svolgimento delle funzioni amministrative sul territorio (cfr AC 1542) che individua, in luogo delle Province, i comuni e le unioni di comuni come nuovi centri di spesa per le nuove funzioni che verranno loro assegnate.

La materia dei commissariamenti straordinari va disciplinata nel disegno di legge di riforma AC 1542.

Il comma 41, che si ritiene assolutamente da sopprimere, ripropone nuovamente la proroga delle gestioni commissariali straordinarie delle Province al 30 giugno 2014. Nel merito occorre fare una breve cronistoria di quanto accaduto: fino ad oggi 22 Province sono state commissariate in base alle disposizioni dell'articolo 23, comma 20, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, e – successivamente – dell'art.1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Su queste disposizioni è tuttavia intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale del 3 luglio 2013, n. 220 che ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme sulle Province dell'articolo 23 del DL 201/11.

Il Governo ha cercato di sanare questa vicenda attraverso l'articolo 12 del decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, con una disposizione che presentava ancora vizi di costituzionalità, sia per il suo inserimento in un decreto legge con oggetti disomogenei, sia per la lesione sostanziale di garanzie costituzionali delle Province attraverso un decreto legge, già censurata dalla Corte Costituzionale.

In sede di conversione del decreto legge n. 93 si è poi ritenuto opportuno far salvi gli atti amministrativi posti in essere dai commissari straordinari, attraverso l'inserimento dell'art.2 della legge di conversione n. 119/13, lasciando inalterato il quadro normativo vigente che ad oggi vede la scadenza dei commissariamenti al 31.12.13 (art. 1, comma 115 In. 228/12)

Il comma 41, che qui si chiede di eliminare, comunque inserito impropriamente nella legge di stabilità e rubricato tra gli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica, presenta nuovamente i medesimi vizi di costituzionalità per violazione dei principi di cui agli articoli 1 e 5 della Costituzione in quanto la proroga dei commissariamenti oltre il turno elettorale 2014, contrasta con le garanzie costituzionali delle province quali enti autonomi esponenziali delle loro comunità territoriali i cui organi devono essere eletti democraticamente dal popolo.

Mancano di fatto norme legislative che giustifichino e consentano di prorogare i commissariamenti straordinari delle Province, **essendo state dichiarate incostituzionali dalla Corte Costituzionale le norme che hanno consentito i commissariamenti oggi in essere, senza procedere al rinnovo elettorale.**

Nel merito occorre ribadire che l'intera disciplina è all'attenzione del Parlamento che si accinge ad esaminare il disegno di legge AC 1542

➤ *Art. 14*
(Patto di stabilità interno degli enti locali)

Nel premettere la richiesta che, in occasione dell'insediamento del nuovo Commissario per la Spending Review, i tagli a carico delle Province siano rivisti e messi in correlazione con i fabbisogni standard - che per le Province sono ormai stati definiti - , si ribadisce la necessità di rimodulare gli obiettivi (e dunque diminuire i coefficienti da applicare alla spesa corrente media 2009-2011) assegnati alle Province perché ormai non più matematicamente raggiungibili dalle Province, avendo queste un livello di entrate proprie e trasferite non assolutamente in grado di consentire gli avanzi positivi assegnati.

Occorre che il Governo si impegni ad operare una riflessione, previa approfondita analisi, sulla situazione della finanza provinciale e della sua attuale prospettiva.

Altro aspetto che merita approfondimento è l'ambito di riferimento dell'allentamento del patto di stabilità interno: occorrerebbe riflettere sulla possibilità di modificare la data dei pagamenti, includendo nel novero di quelli da escludere dal patto anche i debiti che hanno scadenza entro il 31.12.13, destinando a questa "seconda tranche" l'intero plafond dei 1500 milioni messi a disposizione dal disegno di legge di stabilità (ed ora interamente dedicati ancora ai debiti scaduti al 31.12.12).

E' altresì necessario che si formalizzi una rendicontazione degli effetti del decreto legge n. 35/13 "sblocca pagamenti": è opportuno conoscere quanto dei 5 miliardi messi a disposizione per gli enti locali è stato utilizzato per pagare debiti scaduti, e qual è stata la capacità di spesa degli enti che hanno richiesto questi spazi. Ovviamente, nel caso dovessero emergere spazi non utilizzati nel 2013, questi vanno riversati nel plafond messo a disposizione per il 2014.

Infine si rende necessario legare l'allentamento del patto di stabilità interno a spese specifiche per investimenti (scuole, territorio, strade), per accompagnare il processo di sviluppo come delineato negli articoli 3, 4 e 5 del disegno di legge in esame; magari immaginando una premialità aggiuntiva a quegli enti che hanno saputo sfruttare al meglio gli spazi finanziari di cui al dl 35/13 .

Sarebbe utile in questo senso verificare puntualmente lo stato di attuazione del provvedimento sblocca debiti

➤ *Art. 15*

(Patto di stabilità interno per le società, le aziende speciali e le istituzioni degli enti locali)

Un aspetto che merita un approfondimento è quello relativo all'ingresso del mondo delle società partecipate, aziende e istituzioni nel meccanismo di patto di stabilità interno, con le conseguenti ricadute delle sanzioni anche sugli enti partecipanti. Se da un lato si condivide la necessità di garantire la sostenibilità finanziaria di un sistema societario complesso e variegato, dall'altro si esprime una forte perplessità sul meccanismo così come costruito, non avendo preventivamente fatto un adeguato screening su questo articolato mondo: quale è il numero di queste società/enti/istituzioni? Quali funzioni svolgono? Quale è la loro situazione economico-finanziaria al momento? Tutte domande cui ancora nessuno sa rispondere.

L'impatto potenziale è sconosciuto, come chiaramente indicato anche nella relazione finanziaria, mentre non si tiene conto del fatto che molte di queste società svolgono funzioni essenziali (come ad esempio trasporto, gestione rifiuti, ecc.) ai sensi di leggi regionali che assegnano queste funzioni agli enti locali, senza però necessariamente accompagnarle con la necessaria dotazione finanziaria: una riduzione di risorse regionale su queste società, spesso a sola partecipazione di comuni e province, potrebbe avere come conseguenza un danno economico e finanziario sui soli enti locali.

Si ritiene dunque più opportuno avviare un monitoraggio sul panorama di enti, società ed istituzioni, al fine di verificarne lo stato dell'arte (come ben indicato al comma 19 dell'art. 15), e poi successivamente avviare le procedure di contribuzione dello stesso alle azioni di risanamento della finanza pubblica.

➤ *Art. 20*

(Componente diretta alla copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti)

Da ultimo si ritiene necessario segnalare che, sebbene confermato all'interno della TARI, il tributo provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente di cui all'art. 19 del dlgs 504/92, occorre disciplinare in maniera chiara ed adeguata, la corresponsione dello stesso alle Province, al momento dell'incasso della TRISE da parte dei Comuni – ovvero della TARI nel caso in cui la riscossione sia in capo al soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Attualmente infatti le Province non solo non hanno contezza della platea dei soggetti imponibili, non essendo i titolari del tributo ma solo dell'addizionale, ma non riescono a riscuotere quanto loro spettante da parte dei Comuni. Ecco perché si rende necessario disciplinare con norma il flusso dell'addizionale provinciale.

C) LE CONCLUSIONI E LE RICHIESTE DI ORDINE FINANZIARIO

Il quadro sin qui sinteticamente riportato di fatto denuncia la riduzione, ai minimi termini, delle capacità di investimento delle Province, il livello di governo che più di altri è sempre stato vocato alla infrastrutturazione del territorio, basti pensare all'edilizia scolastica (oltre 5000 edifici), alla viabilità (130 mila km), e a tutti gli interventi di messa in sicurezza del territorio (dalle bonifiche dei siti inquinati, alla manutenzione del reticolo idrico e alla pianificazione dell'area vasta).

L'UPI ritiene invece che tale ruolo possa e debba essere recuperato attraverso scelte che il Governo, si auspica, potrà compiere attraverso opportuni interventi legislativi già nell'anno in corso.

- Innanzitutto occorre **rivedere il taglio operato dalla spending review: 1,2 miliardi di euro è oggettivamente insostenibile per il comparto**; peraltro, le risorse così rese disponibili potrebbero essere vincolate alla spesa in conto capitale, proprio per garantire il ruolo proprio delle Province nelle dinamiche di investimento. L'annullamento da parte del Tar del decreto relativo al 2012 **impone inoltre una revisione, insieme con il criterio di ripartizione dei tagli, anche e soprattutto l'entità dei tagli stessi, partendo però dalla necessità di reintegrare immediatamente le risorse per quelle Province che hanno ricevuto un danno dal decreto annullato nell'anno 2012.** Confrontando il criterio dei consumi intermedi con quello dei consumi intermedi depurati dalle funzioni delegate, **occorre reintegrare alle 45 Province che hanno subito un maggior taglio rispetto al dovuto per 73,6 milioni**;
- Occorre avviare l'utilizzo dei fabbisogni standard per le Province: le necessarie informazioni sono ormai state raccolte.
- In questo frangente, è necessaria una rivisitazione delle regole del patto di stabilità interno (i cui esiti sono ormai sotto gli occhi di tutti): il Governo dovrebbe garantire una sorta di **"golden rule" per alcune specifiche voci di spesa in conto capitale, e cioè scuole, viabilità e contrasto ai fenomeni di dissesto idrogeologico**; ma soprattutto occorre che si riformolino i criteri attraverso i quali si assegnano gli obiettivi di patto: la spesa corrente media dell'ultimo triennio è da considerarsi ormai un parametro obsoleto e non più coerente con la situazione complessiva ad oggi qui rappresentata.
- Il patto di stabilità va inoltre rivisto per la parte relativa alle sanzioni: tenendo conto che nel 2013 le Province che riusciranno a centrare gli obiettivi lo faranno solo grazie agli spazi finanziari concessi dalle regioni, è evidente che gli obiettivi sono di fatto non raggiungibili dalla autonoma capacità finanziaria dell'ente. **Va dunque eliminata la sanzione che prevede un taglio dei trasferimenti pari allo sfornamento ed in via eccezionale consentire l'utilizzo delle plusvalenze da alienazione per incentivare e favorire gli investimenti.**
- L'UPI ritiene altresì necessario **che il Governo ed il Parlamento intervengano a garantire un corretto flusso finanziario tra le Regioni e le Province**: gli oltre 4,5

miliardi di residui attivi che sono nei bilanci delle Province purtroppo non sono rinvenibili per pari importo nei bilanci delle Regioni e ciò non può più essere considerata una prassi usuale, soprattutto in vista dell'avvio dell'armonizzazione dei sistemi contabili. La mancata correlazione tra le voci di bilancio degli enti locali (predisposti secondo modalità uniformi stabilite da leggi nazionali) e le voci di bilancio delle Regioni (predisposti in maniera autonoma e non confrontabile, neanche tra le regioni stesse) ha portato alla paradossale situazione attuale, nella quale, pur a fronte dell'importante strumento offerto dal "decreto legge agamenti della PA" n.35/12, le Province ancora non riescono a farsi riconoscere e assegnare i residui attivi da parte delle Regioni. Si tratta infatti di risorse indispensabile per completare il pagamento dei debiti alle imprese previsto proprio da tale decreto. **L'UPI chiede che il Governo attivi uno specifico Tavolo Tecnico dedicato all'esame della questione;**

- Occorre garantire, attraverso **gli opportuni interventi normativi, alle Province il flusso relativo all'addizionale al tributo ambientale Tefa rispetto alla istituenda TARI, tributo correlato alla funzione provinciale relativa alla organizzazione del servizio di smaltimento rifiuti di area vasta.**

ALLEGATO

IL CONTRIBUTO DELLE PROVINCE AL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA NEGLI ULTIMI ANNI: UN PESO ECCESSIVO ORA NON PIU' SOSTENIBILE NE' ACCETTABILE.

Il tema della riduzione ed efficientamento della spesa pubblica ha assunto un ruolo centrale e cruciale nelle politiche pubbliche del Paese. Come è noto le recenti manovre finanziarie hanno operato solo con lo strumento dei tagli lineari nei confronti delle risorse destinate agli enti locali, che per le Province si sono rivelate assai più pesanti che qualsiasi altro comparto pubblico. In particolare, nell'ultimo triennio le risorse delle Province sono state ridotte di **2.115 milioni** (500 milioni ai sensi del decreto legge n. 78/10, 415 milioni come previsto dal decreto legge n. 201/11 ed infine 1200 a decorrere dal 2013 come previsto dal decreto legge n. 95/12).

La tabella che segue evidenzia **l'iniquità della spending review**, che incide per oltre il **14%** sulla spesa corrente delle Province, a fronte del **4%** di incidenza su quella dei Comuni. La sperequazione aumenta in maniera esponenziale se si considera l'incidenza della spending **sui consumi intermedi**, che per le Province si attesta in media oltre il **31%**, mentre per i Comuni si ferma all'**8%**.

	TAGLIO SPENDING 2013	CONSUMI INTERMEDI 2011	SPESA CORRENTE 2011	INCIDENZA % TAGLIO 2013 SU CONSUMI INTERMEDI	INCIDENZA % TAGLIO 2013 SU SPESA CORRENTE
COMUNI	2.250.000.000	25.896.336.502	51.746.386.349	8,69	4,35
PROVINCE	1.200.000.000	3.788.071.881	8.454.118.892	31,68	14,19

Fonte: elaborazione Upi su dati Siope

Sul versante della spesa le Province hanno dimostrato estremo rigore, anche qui, soprattutto se si pongono a confronto con gli altri livelli di governo locale: le Province segnano una diminuzione di **- 11%, a fronte di un aumento del +7% da parte dei Comuni e di una riduzione di appena il 2% da parte delle Regioni.**

CORRENTE	2008	2012	variazione %
PROVINCE	9.032.212.361,69	7.986.644.434,00	-11,58
COMUNI	47.881.399.492,37	51.309.605.242,61	7,16
REGIONI	149.427.672.341,69	145.489.500.227,98	-2,64

C/CAPITALE	2008	2012	variazione %
PROVINCE	3.821.419.630,91	2.125.140.136,60	-44,39
COMUNI	20.864.908.922,88	14.312.295.247,54	-31,40
REGIONI	21.209.027.881,71	17.951.122.177,26	-15,36

totale spese province	12.853.631.992,60	10.111.784.570,60	-21,33
totale spese comuni	68.746.308.415,25	65.621.900.490,15	-4,54
totale spese regioni	170.636.700.223,40	163.440.622.405,24	-4,22

Fonte siope maggio 2013

Negli ultimi 5 anni il contributo delle Province alla tenuta del Patto di stabilità del Paese è stato di **quasi 5 miliardi**. Sebbene negli anni il comparto sia sempre riuscito a raggiungere gli obiettivi assegnati, **nell'anno 2012 sono state ben 8 le Province che hanno sfiorato il patto di stabilità interno**, per complessivi 64 milioni di euro. Nel 2010 e nel 2011 a sfiorare fu una sola Provincia. Il **picco** registrato nel 2012 non può quindi che destare **allarme rispetto ad progressivo scivolamento** del comparto, che, se non arrestato, avrà ripercussioni immediate sulla tenuta complessiva dei conti pubblici, già dall'anno in corso, **vista anche la progressiva indisponibilità da parte delle Regioni a favorire spazi di patto sul c.d. "patto verticale"**.

Le politiche adottate dai Governi che si sono succeduti negli ultimi anni non hanno prodotto risultati concreti sul versante dell'efficientamento della spesa: l'austerità ha depresso gli investimenti; i tagli sugli enti locali hanno bloccato lo sviluppo locale e reso sempre meno efficienti e universali i servizi essenziali per i cittadini; **l'operazione di spending review si è rivelata in realtà l'ennesimo intervento di tagli lineari**, che si sono abbattuti in maniera iniqua sulle diverse istituzioni della Repubblica.

Le Province sono state indicate come "la spesa" inutile, ridondante, eccessiva, da razionalizzare. Ovvero, da tagliare. E quindi sulle Province, ad ogni manovra economica il contributo richiesto in termini di minori risorse per i bilanci e di vincoli alla spesa è andato crescendo, di fatto impedendo loro di continuare a produrre quelle politiche di investimento nelle piccole e medie infrastrutture che sono centrali nel sostegno dell'economia locale e quindi dell'imprenditoria, senza contare l'impossibilità di erogare i servizi normalmente erogati ai cittadini, essendo costrette a ridurre qualsivoglia tipo di spesa discrezionale.

Per questo l'Unione delle Province d'Italia ritiene ormai non più eludibile la necessità di:

1. ripartire con coraggio e determinazione nell'attuazione delle misure per definire e applicare a tutta la pubblica amministrazione italiana i criteri **dei costi e dei fabbisogni standard**. Si dovrà necessariamente operare una ricognizione sulle funzioni svolte da ogni amministrazione pubblica per comprendere con chiarezza "chi fa che cosa", e poi successivamente intervenire sulle politiche di riduzione della spesa pubblica: **La spending review non ha prodotto alcuna riqualificazione della spesa**, perché i criteri adottati sono tali da non andare ad incidere sui veri centri di costi improduttivi. Il sistema dei costi e dei fabbisogni standard, invece, produrrebbe un risparmio generalizzato, assicurando al contempo la qualità dei servizi erogati ai cittadini su tutto il territorio;
2. avviare un'operazione di **ricognizione dei bilanci di tutta la PA**, verificando, attraverso la messa in rete degli strumenti che sono oggi a disposizione (bilancio dello stato, banca dati Siope, banca dati Istat, banca dati della ragioneria dello Stato, etc..), le sacche di inefficienza e intervenendo direttamente laddove si riscontri un aumento della spesa pubblica che non corrisponda ad aumento di erogazione qualitativa e quantitativa di servizi ed infrastrutture ai cittadini.

Quanto alle **Province**, il contributo alla riqualificazione della spesa pubblica non può essere individuato senza prescindere dalle **funzioni** ad esse assegnate e dal quadro della destinazione delle risorse dei bilanci a favore degli investimenti e dei servizi ai cittadini.

A questo scopo, nel 2012 secondo quanto riportato nella banca dati Siope, **le principali voci di spesa delle Province per investimenti, sviluppo locale e servizi essenziali ai cittadini** sono state le seguenti:

- **Edilizia scolastica**, manutenzione, messa in sicurezza, costruzione di nuovi edifici, formazione professionale: 1 miliardo e 911 milioni.
- **Mobilità, Trasporti**: 1 miliardo 274 milioni.
- **Gestione del territorio, urbanistica e viabilità**: 1 miliardo 744 milioni.
- **Tutela ambientale**: 989 milioni.
- **Sviluppo economico - Servizi per il mercato del lavoro**: 953 milioni.

1) Alcune questioni specifiche relativa alla capacità di controllo della finanza provinciale

IL DEBITO

Le Province hanno sensibilmente ridotto il loro debito. Giova anche in questo caso rappresentare la dinamica degli ultimi 30 mesi in confronto con gli altri livelli di governo. Come mostrato nella tabella che segue, la diminuzione delle Province è stata significativa **(-6,1%)** seconda solo a quella delle Regioni, che però hanno goduto di forti contributi statali.

	2011	2012	2013 (agosto)	variazione %
regioni	40.981	40.995	37.936	-7,43
province	9.169	8.903	8.610	-6,10
comuni	50.109	48.736	48.576	-3,06
Stato centrale	1.789.801	1.873.977	1.948.662	8,88

Fonte Banca d'Italia

PAGAMENTI DEBITI DELLA PA

Il recente decreto legge n. 35/13 ha consentito di ridurre ed alleviare gli effetti distorsivi del patto di stabilità interno che, come è noto, incidono negativamente sulla cassa delle spese in conto capitale. Le Province, che **a fronte di 5000 milioni** messi a disposizione dal Ministero dell'Economia, si sono viste riconoscere **circa oltre 1,1 miliardo di spazi finanziari**.

Le Province, unico comparto tra tutti quelli coinvolti, hanno raggiunto dopo 6 mesi dall'emanazione del decreto n. 35/13, il 93% dei pagamenti dei debiti 2012, per i quali si sono visti riconoscere spazi finanziari a valere sul patto, e stanno procedendo speditamente al completamento dei pagamenti. D'altronde il settore degli investimenti è quello che maggiormente qualifica e determina il campo di attività delle Province e dunque l'intervento normativo posto in atto dal decreto legge n. 35/13 ha rappresentato una importante opportunità per il comparto.

2) Alcune questioni specifiche relativamente a situazioni di criticità per la finanza provinciale

MANCATA DETERMINAZIONE SPETTANZE E ASSEGNAZIONE DEL FONDO SPERIMENTALE 2013

Ad oggi non è ancora stato ripartito il taglio 2013 per le Province: 1,2 miliardi di euro, rispetto ai quali gli enti sono chiamati a chiudere i bilanci.

Non esiste alcun riferimento normativo che consenta una certezza di risorse: mancando il decreto di riparto dei tagli, il Ministero dell'Interno non ha ancora elaborato le spettanze del fondo sperimentale di riequilibrio per il 2013.

Il risultato concreto sarà che le Province chiuderanno bilanci 2013 senza certezze, 49 province non avranno un euro di quanto a loro spettante a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio (con tutti i problemi di liquidità che ciò comporta).

Il rischio paventato è che nel 2014 si pretenda di recuperare due annualità di tagli (2013 e 2014) attraverso l'imposta Rcauto sulle 54 Province incapienti: questo di fatto farà saltare l'intero comparto!

Occorre che il Ministero dell'Economia individui un'altra fonte di finanziamento, attraverso ad esempio anticipazioni da parte di Cassa Depositi e Prestiti, per far fronte al pagamento del fondo sperimentale (anno 2013) non appena disponibili le relative spettanze.

INCREMENTO COSTI PER IVA AL 22%

L'innalzamento dell'Iva al 22% rappresenta una ulteriore "manovra" a carico delle Province: secondo una stima operata sulle spese per consumi intermedi e spesa in conto capitale, l'aumento di un punto percentuale di IVA costerà alle Province circa 68,4 milioni di euro.

Di fatto un ulteriore manovra occulta a beneficio delle casse dello Stato.

RESIDUI PERENTI ATTIVI DA STATO

Le Province sono creditrici nei confronti dell'erario per oltre **2,5 miliardi di euro** (dati al 1.1.2013). Si tratta di somme dovute agli enti a titolo di trasferimento erariale per gli anni pregressi ma mai erogati per il vincolo del limite di giacenza di tesoreria, ora abrogato. La stretta finanziaria delle Province ha costretto gli enti a procedere a decreti ingiuntivi per vedersi riconoscere tali somme, ora più che mai necessarie.

RESIDUI ATTIVI DALLE REGIONI

Le Province, oltre alla riduzione di risorse operata dal succedersi di manovre finanziarie, devono anche fronteggiare la difficoltà a vedersi riconoscere le somme relative a funzioni trasferite da parte delle Regioni. **Attualmente da una ricognizione UPI nei bilanci delle Province, a fine 2012, sono registrati oltre 4,5 miliardi di residui attivi ancora da incassare, 2 miliardi di parte corrente e 2,5 miliardi per investimenti.**

Si tratta di somme che le Province hanno anticipato per i seguenti settori: formazione professionale e servizi per il collocamento, trasporto pubblico locale, tutela del territorio e messa in sicurezza dal rischio idrogeologico, bonifiche, ecc.

Questa situazione non può più essere sostenuta oltre, anche a fronte di quanto sta emergendo in questi giorni, e cioè del fatto che nei bilanci delle Regioni i residui passivi non sono congruenti con i residui attivi registrati nei bilanci delle Province.