

## **Documento su**

# **Situazione finanziaria delle Province e valutazione sulla sostenibilità del concorso delle Province e Città metropolitane alla riduzione della spesa pubblica**

*Analisi tecnica operata sulla base dei dati pervenuti dalle Province, elaborata da UPI, ANCI, Ministero dell'Economia, Ministero dell'Interno, Ministero degli Affari Regionali*

*Conferenza Stato Città Autonomie locali*

**11 SETTEMBRE 2014**

## PREMESSA

Nel mese di luglio 2014, su impulso di UPI ed in collaborazione con il Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Economia, Ministero Affari Regionali e Anci è stata avviata una rilevazione dei dati finanziari delle Province.

L'indagine sulla situazione finanziaria delle Province, è stata orientata a realizzare le principali finalità:

- 1) rappresentare in modo veritiero l'andamento della finanza provinciale nel periodo 2011-2013 in termini di entrata e di spesa nonché le stime previsionali per il 2014-2015;
- 2) valutare l'impatto delle manovre di finanza pubblica, approvate negli ultimi anni, sugli equilibri finanziari di competenza e di cassa della gestione 2011-2013 delle province e connesso vincolo di finanza pubblica di cui al patto di stabilità interno;
- 3) valutare la sostenibilità del concorso delle province alla riduzione della spesa pubblica di cui all'articolo 47 del dl 66/2014 convertito dalla legge 89/2014, sempre in termini di equilibri finanziari di competenza e di cassa e connesso vincolo di cui al patto di stabilità interno, nel periodo di programmazione 2014-2015.

I contenuti dell'indagine possono essere così sintetizzati:

- A) equilibri finanziari di competenza relativi agli esercizi 2011-2013 e previsionali 2014;
- B) equilibri finanziari di cassa relativi agli esercizi 2011-2013 e previsionali 2014;
- C) risultati di gestione e di amministrazione degli esercizi 2011-2013;
- D) andamento delle entrate correnti negli anni 2013 e 2014;
- E) risultati relativi al patto di stabilità interno per gli esercizi 2011-2013 e previsionali per il 2014;
- F) debiti fuori bilancio e passività potenziali nel periodo 2011-2013 e relativi al 2014;
- G) Situazione residui attivi da conto consuntivo riferiti a Stato e Regione;
- H) criticità finanziarie che hanno condotto al dissesto o al piano di riequilibrio pluriennale e relative valutazioni per il 2014.

Su tale tema si è discusso nel corso della Conferenza Stato Città svoltasi in data 30 luglio e 5 agosto. Tale dibattito peraltro, si è inserito in maniera diretta anche nella fase di attuazione della legge di riforma delle Province l.n. 56/14.

I questionari sono stati inviati tra il 18 e il 21 luglio 2014 e sono stati restituiti debitamente compilati dalla maggior parte delle Province entro il mese di luglio.

Alla data dell'11 settembre 2014 evidenzia che sono pervenuti i dati relativi a **101 Province su 103** (sono escluse dall'analisi le province del Friuli Venezia Giulia). Risultano ancora non inviati i dati delle Province di Ascoli Piceno e L'Aquila (Provincia in piano di riequilibrio).

## LA SITUAZIONE FINANZIARIA DI CONTESTO: Impatto delle manovre di finanza pubblica, andamento dei principali tributi propri e delle spese correnti.

Per meglio comprendere i dati principali qui sommariamente riassunti occorre riepilogare, brevemente, l'impatto delle manovre finanziarie degli ultimi 3 anni che hanno inciso sul comparto Province:

riduzione anno 2011: **-300 milioni** (dl 78/10)

riduzione anno 2012: -415 milioni (dl 201/11) + 200 milioni (dl 95/12) = **-615 milioni**

riduzione anno 2013: **-1200 milioni** (dl. 95/12)

riduzione anno 2014: -1200 milioni (dl 95/12) + 444,5 milioni (dl 66/14) = **-1644,5 milioni**

la riduzione conseguente sulla spesa corrente è stata la seguente (dati di cassa Siope)

SPESA CORRENTE	2010	2011	2012	2013	variazione quadriennio
PROVINCE	8.564.385.000	8.454.118.891	7.986.644.434	7.617.896.560	<b>-11%</b>

	Gennaio/agosto 2013	Gennaio/agosto 2014	%
spesa corrente	4.949.296.471,14	4.402.457.723,39	<b>-11,05</b>

In particolare si sottolinea come il contributo (al netto dei costi della politica) richiesto alle Province pari a 344,4 milioni sia di molto superiore a quanto ipoteticamente ottenibile attraverso la riduzione delle spese del 5% concessa dal legislatore sul montante di spesa per acquisto di beni e servizi considerati dal dl 66/14, pari a 90 milioni annui. Si sottolinea, inoltre, che la riduzione di spesa del 5% per acquisti di beni e servizi prevista dal legislatore è del tutto ipotetica in quanto ottenibile solo nel caso in cui le controparti accettino la riduzione *ex lege* del costo della fornitura o del servizio contrattualmente previsto in fase di stipula.

Inoltre, aggiunta alla riduzione di risorse derivante dalle manovre finanziarie poste a carico del comparto Province da parte del governo, va assolutamente evidenziato il **fenomeno di flessione marcata** dei due principali gettiti di imposte provinciali Rcauto e IPT avvenuta nel corso degli ultimi tre anni. Tale flessione risulta ancora più evidente nel 2014 rispetto all'anno precedente come riportato nella tabella sottostante:

	GETTITO GENNAIO/AGOSTO 2013	GETTITO GENNAIO/AGOSTO 2014	%
RCA	1.795.375.989,45	1.394.059.313,31	-22,35
IPT	901.090.640,62	838.778.524,18	-6,92
	<b>2.696.466.630,07</b>	<b>2.232.837.837,49</b>	<b>-17,19</b>

Sinteticamente si registrano, a fine agosto 2014, incassi di tributi provinciali **diminuiti di oltre 460 milioni** rispetto allo stesso periodo del 2013.

Complessivamente la riduzione delle risorse del comparto per l'anno 2014 rispetto al 2013 è quantificabile in circa 1340 milioni di euro (444,5 milioni di contributo allo Stato previsto dal dl 66/14 e 900 milioni circa stimati di minori incassi IPT ed Rcauto).

Spazi di leva fiscale su questi due tributi sono rinvenibili in 14 province, ma non attivati per l'anno in corso e dunque non in grado di generare effetti perequativi.

Infine, merita un cenno la dinamica della spesa di personale nell'ultimo triennio, sia con riferimento alla spesa che al numero di dipendenti a tempo indeterminato.

*(da completare con conto annuale 2013 da MEF)*

	Tempo indeterminato	Costo lavoro
<b>Province Totale 2013</b>	<i>a cura di mef</i>	<i>a cura di mef</i>
<b>Province Totale 2012</b>	<b>51.968</b>	<b>1.563.718.428</b>
<b>Province Totale 2011</b>	<b>54.069</b>	<b>1.610.891.628</b>
<b>Province Totale 2010</b>	<b>55.604</b>	<b>1.655.670.657</b>

## ANALISI DEI DATI PERVENUTI

Le prime valutazioni della *due diligence* riguardano la situazione complessiva del comparto e sono state elaborate su una serie di parametri finanziari, costruiti al fine principale di valutare la sostenibilità del concorso delle Province alla riduzione della spesa pubblica di cui all'articolo 47 del dl 66/2014 convertito dalla legge 89/2014, in termini di equilibri finanziari di competenza e di cassa e connesso rispetto dei vincoli di cui al patto di stabilità interno, con particolare riferimento al periodo di programmazione 2014.

### 1) ANALISI DELL'ANDAMENTO DELLA GESTIONE CORRENTE 2013

L'anno 2013 registra una chiusura complessiva positiva del comparto per quanto concerne la gestione corrente: il comparto ha conseguito un risultato di saldo complessivo positivo per oltre 210 milioni di euro.

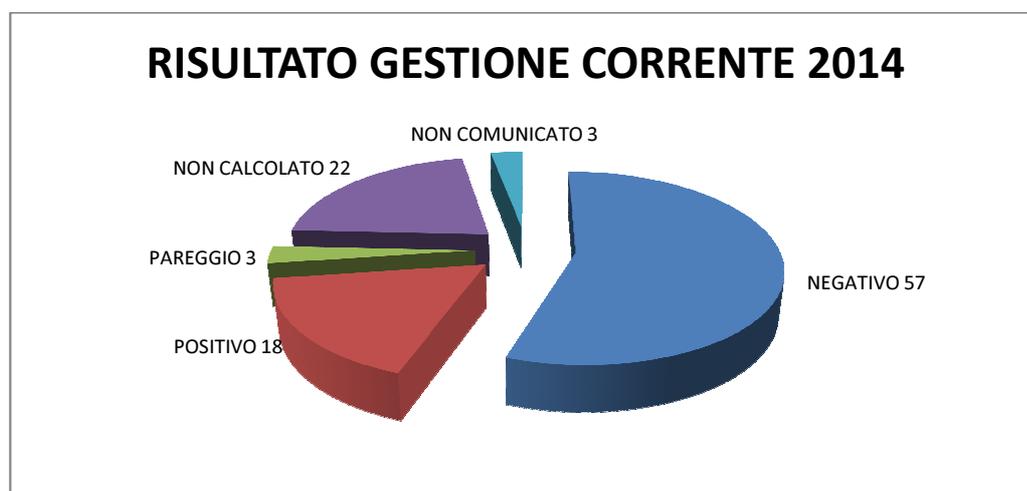
### 2) ANDAMENTO DELLA GESTIONE CORRENTE 2014

Per quanto concerne la gestione corrente di bilancio 2014, si evidenzia uno scenario che indica un passaggio complessivamente in negativo del comparto, che dalla gestione corrente 2013 (in positivo per 210 milioni) arriva ad essere negativo e pari a oltre -333 milioni, secondo la tabella 1. Tale risultato evidenzia l'assoluta difficoltà, o per meglio dire l'impossibilità, da parte delle Province, di conseguire il mantenimento degli equilibri della situazione corrente nell'anno 2014.

Tabella 1.

	N. Province					Totale	Importo risultato
	Negativo	Positivo	Pareggio	Non calcolato	Non comunicato		
RISULTATO GESTIONE CORRENTE 2014	57	18	3	22	3	103	-333.860.449,54

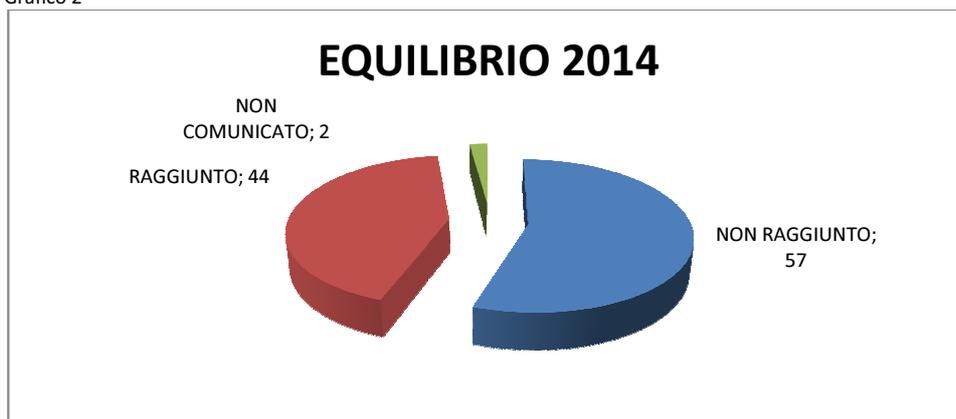
Grafico 1.



Il dato del disavanzo complessivo della gestione corrente pari a oltre -333 milioni di euro, calcolato su 57 enti sui 103 complessivi, unitamente alla mancanza di dati afferenti alla gestione corrente di 25 province, lascia presumere un importo assai più alto del disavanzo, praticamente pari o addirittura superiore al taglio operato sulle Province per la riduzione dell'acquisto di beni e servizi previsto dal DL 66/2014 (340 milioni di euro, cui vanno aggiunti i 100 milioni di riduzione dei costi della politica).

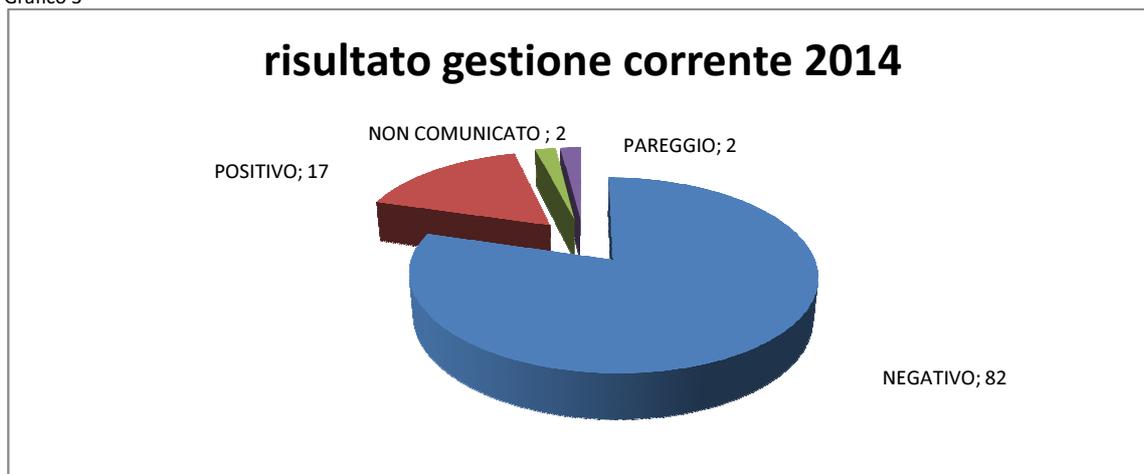
Il grafico 2 seguente indica, inoltre, il numero di Province (57) che non mantiene per il 2014 gli equilibri di bilancio, a fronte delle 44 che invece dichiarano di raggiungerlo.

Grafico 2



Ad una successiva analisi, concentrata esclusivamente ai risultati della gestione corrente 2014 (laddove non calcolati o non indicati nella apposita casella del questionario, sono stati utilizzati quelli indicati nel "prospetti di equilibrio di bilancio", nonché corretti quelli non congruenti con la segnalazione di applicazione dell'avanzo) il dato complessivamente emergente rispetto al risultato di gestione corrente 2014, **come stimato è pari a -634 milioni**, ovvero il disavanzo cresce di 300 milioni rispetto alla precedente analisi. L'approfondimento sui dati non comunicati dunque, come sopra accennato, ha confermato il trend negativo sulla gestione dell'anno in corso.

Grafico 3



### 3) – UTILIZZO DELL’AVANZO DI AMMINISTRAZIONE LIBERO PER IL MANTENIMENTO DEGLI EQUILIBRI 2014

La tabella 2 evidenzia l’utilizzo dell’avanzo per il mantenimento degli equilibri 2014:

Tabella 2

	N. Province				Importo utilizzo avanzo per equilibri 2014
	SI	Non indicato	Non comunicato	Totale	
Utilizzo avanzo per equilibri 2014	73	28	2	103	<b>303.775.460,20</b>

I dati sopra riportati indicano il diffuso ricorso, da parte di almeno due terzi del comparto Province, all’utilizzo di risorse straordinarie, come gli avanzi, per far fronte al mantenimento degli equilibri finanziari. L’utilizzo di risorse straordinarie per il mantenimento degli equilibri rappresenta un elemento fortemente patologico nella gestione dei bilanci in quanto mette in luce un deficit strutturale, che evidenzia una mancata corrispondenza tra le risorse disponibili e il livello di spesa in alcuni casi, fenomeno che inevitabilmente preclude ad un successivo default per gli enti che si trovano in tale situazione.

### 4) ANDAMENTO DELLE ENTRATE CORRENTI

L’analisi dei dati finanziari ricomprende anche la valutazione dei flussi di entrate correnti come registrati dagli enti per gli anni 2013 e 2014

Tabella 3

	2013	2014	%
ENTRATE CORRENTI	8.032.855.502,21	7.609.709.031,17	<b>-5,27</b>

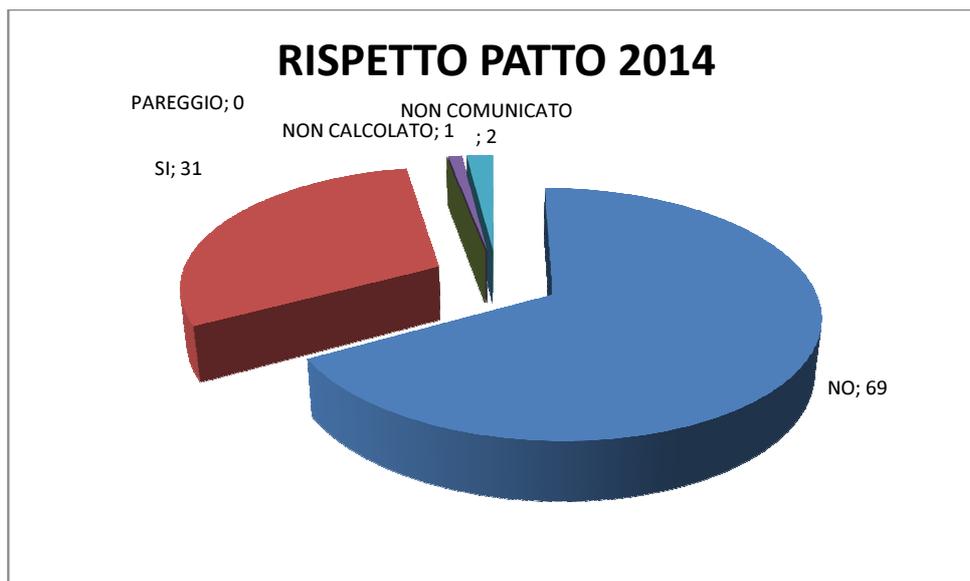
Nell’ultimo anno considerato la riduzione di entrate correnti viene complessivamente stimata in -400 milioni di euro.

## 5) PATTO DI STABILITA' 2014

Tabella 4

	NO	SI	PAREGGIO	NON CALCOLATO	NON COMUNICATO	tot
RISPETTO PATTO 2014	69	31	0	1	2	103

Grafico 3



Ben 69 province su 103 dichiarano che nel 2014 non saranno in grado di rispettare gli obiettivi di patto di stabilità assegnati. Lo sfioramento dell'obiettivo di comparto ammonta a quasi 700 milioni di euro.

La situazione dello sfioramento del patto di stabilità va letta congiuntamente con gli effetti delle sanzioni ad esso collegate. Infatti, stante il sistema sanzionatorio oggi previsto, le manovre finanziarie conseguenti allo sfioramento dell'obiettivo del 2014 comporteranno per gli enti inadempienti ulteriori riduzioni di risorse che accelereranno il percorso verso il disequilibrio strutturale dell'intero comparto.

## 6 - SITUAZIONE RESIDUI ATTIVI

Tabella 5

	TOTALE RESIDUI ATTIVI AL 31.12.2013
RESIDUI ATTIVI DALLO STATO	2.950.778.976
RESIDUI ATTIVI DALLE REGIONI	5.015.602.437
<b>totale</b>	<b>7.966.381.414</b>

Grafico 4



La Tabella 5 e il Grafico 4 evidenziano l'ammontare dei crediti vantati dal comparto delle Province nei confronti dello Stato e delle Regioni. **Il dato complessivo dei crediti pari a quasi 8 miliardi** mette in luce la difficoltà da parte delle Province di gestire al meglio i propri equilibri di cassa. In particolare i crediti vantati nei confronti dello Stato (per complessivi 2,95 miliardi di cui 2 di parte corrente e oltre 900 milioni per investimenti) si riferiscono per 1,8 miliardi a quote residui di trasferimenti erariali, cosiddetti residui perenti, che ormai da anni non vengono versati dal Ministero dell'Interno per carenza degli stanziamenti di bilancio allo stesso annualmente assegnati per tali finalità, mentre la differenza di circa 1,2 miliardi di residui va ricondotta a residui principalmente di parte capitale dovuti da altri ministeri.

La cifra di oltre 5 miliardi di crediti nei confronti delle Regioni (di cui 2,1 di parte corrente e 2,8 per conto capitale), con una distribuzione territoriale assolutamente eterogenea, mette in luce la difficoltà che le Province, che ricadono nei territori di quelle Regioni che si trovano in sofferenza finanziaria e/o di cassa, stanno affrontando per garantire sia il rispetto degli impegni/pagamenti afferenti funzioni delegate o trasferite sia il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica alle stesse assegnati.

E' di tutta evidenza che la problematica connessa alla riscossione di tale mole di residui è strettamente correlata al perseguimento e al mantenimento degli equilibri di bilancio delle Province.

Questo aspetto particolare della finanza **provinciale dovrà trovare adeguata valutazione e ponderazione** nel processo di attuazione della legge di riforma n. 56/14 attualmente in corso.

## 7 -SITUAZIONI DI DISSESTO E VALUTAZIONI RICORSO A PIANI DI RIEQUILIBRIO

Tabella 6

	N. Province				
	SI	NO	Non calcolato	Non comunicato	Totale
Già in dissesto	2	95	4	2	103
Situazione art. 243 bis TUEL	4	93	4	2	103
Valutazione Situazione art. 243 bis TUEL	33	60	8	2	103

Le Province che hanno dichiarato il dissesto sono 2 (Vibo Valentia e Biella), mentre 5 hanno avuto il via libera per il piano di riequilibrio (Imperia, Chieti, Potenza, Ascoli Piceno, Verbania)

I dati raccolti mettono in evidenza un comparto, per la prima volta, in progressiva difficoltà in ordine ai processi di disequilibrio: attualmente sono solo 4 (oltre ad Ascoli che non compare nei dati raccolti) le Province che hanno deliberato la procedura di pre-dissesto, ma sono ben 33 gli enti che stanno valutando medesima prospettiva.

## 8) - SITUAZIONE DI CASSA

Tabella 7

	NEGATIVO	POSITIVO	PARI A 0	NON CALCOLATO	SALDO CASSA TOTALE
SALDO DI CASSA AL 31/12/2013	4	95	2	2	4.152.149.865
SALDO DI CASSA AL 31/12/2014	13	81	5	3	3.245.840.622

Il confronto con la cassa al 31 dicembre 2013 pone in evidenza un calo di circa 1 miliardo di disponibilità per gli enti. Al 31 dicembre 2013 solo 4 province avevano un saldo di cassa negativo; nel 2014 diventano 13.

La situazione di cassa stimata al 31 dicembre 2014 evidenzia la presenza di un saldo positivo o di pareggio per 86 province e un saldo negativo per 13. Va, però, evidenziato che il saldo di cassa stimato al 31/12 è un saldo virtuale in quanto le Province devono ancora completare il riversamento delle quote di taglio relative all'anno 2013 e 2014 (ovvero subire la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio) derivanti dalla normativa precedente, con particolare riferimento alla "spending review" disciplinata dal dl 95/2012, e si presume non abbiano ancora tenuto in debito conto il contributo di cui all'art. 47 del dl 66/2014 per oltre 440 milioni di euro, il cui riparto non è stato ancora disciplinato con norma.

Alla luce di tali considerazioni le province con saldo negativo sono destinate a crescere in misura esponenziale e il saldo di cassa subirà una drastica riduzione.

## **SINTESI IN ORDINE ALLA SOSTENIBILITA' DEL CONCORSO FINANZIARIO A CARICO DELLE PROVINCE**

La situazione del comparto Province che si delinea, alla conclusione dell'esame dei dati finanziari pervenuti, può essere così sintetizzata ai fini di determinare il "grado di sostenibilità del concorso finanziario richiesto dal decreto legge n. 66/14, articolo 47":

- Si accerta una reale e tendenziale diminuzione delle entrate proprie delle Province nel periodo considerato;
- Si determina un deterioramento marcato degli equilibri di bilancio delle Province tra l'esercizio finanziario 2013 e 2014 con una ricaduta negativa netta su "risultato della gestione corrente tra il 2013 e 2014" che da un risultato positivo nell'anno 2013 pari a 210 milioni di euro conduce ad un risultato negativo atteso per il 2014 di **634 milioni** di euro e una conseguente ricaduta negativa complessiva pari a 844 milioni di euro, pari all'azzeramento del risultato positivo di comparto 2013 e all'atteso risultato negativo del 2014;
- il peggioramento dell'equilibrio della situazione corrente, la presenza di rilevanti crediti nei confronti dello Stato e della Regione di difficile esazione, la diminuzione degli incassi da entrate proprie, inducono una rilevante criticità degli equilibri di cassa;
- gli accertati disequilibri si riflettono necessariamente in termini negativi sulla possibilità di osservare i vincoli di finanza pubblica di cui al patto di stabilità interno. Ciò deve essere considerato anche nella prospettiva degli equilibri di cui all'art. 9 della legge n. 243/2012 relativa all'attuazione del principio di pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma della Costituzione.