



LEGGE DI BILANCIO 2019 - 2021

**LE PROPOSTE E LE RICHIESTE DELLE PROVINCE
PER IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI LOCALI
LA GARANZIA DEI SERVIZI ESSENZIALI A CITTADINI E IMPRESE
LA SEMPLIFICAZIONE DEL SISTEMA DI GOVERNO DEI TERRITORI**

Roma 21 settembre 2018

LA NUOVA PROVINCIA: EQUILIBRI FINANZIARI E ORGANIZZATIVI

PREMESSA

Il presente documento intende rappresentare, nella delicata fase di predisposizione e approvazione della legge di bilancio 2019/2020, il chiaro quadro di criticità, sia dal punto di vista istituzionale sia finanziario, ormai di lunga durata, rispetto al quale è necessario che il Governo e il Parlamento pongano rimedio con interventi urgenti e strutturali.

Le Province sono enti costitutivi della Repubblica ai sensi della Costituzione vigente a cui deve essere garantita la necessaria autonomia finanziaria e organizzativa.

Il Contratto di Governo non prevede una modifica della disciplina costituzionale delle Province e, anzi, indica chiaramente che agli enti locali (Comuni, Province, Città Metropolitane) occorre garantire i trasferimenti necessari per l'esercizio delle rispettive funzioni, ponendo fine alla "politica dei tagli" delle precedenti legislature.

Nella scorsa legislatura, infatti, la legge 56/14 e soprattutto le leggi di bilancio che si sono susseguite (specificatamente la legge 190/14) hanno determinato per le Province una grave situazione di criticità finanziaria e ordinamentale.

Proprio a partire da questa considerazione il Governo e il Parlamento, nella conversione del decreto- legge n.91/2018 di proroga di termini previsti da disposizioni legislative, hanno riconosciuto la necessità di istituire un tavolo tecnico-politico finalizzato alla redazione di linee guida per l'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e Città metropolitane.

Dal punto di vista finanziario, in particolare, occorre riconoscere come una parziale inversione di tendenza si sia registrata con la legge 205/2017, attraverso l'assegnazione di specifici fondi alle Province con la finalità di favorire la ripresa di una normale e corretta programmazione pluriennale, propedeutica e necessaria per l'esercizio ordinato delle funzioni fondamentali delle Province.

Allo stato dei fatti occorre prendere atto che l'obiettivo del ripristino di una ordinaria capacità di programmazione annuale e pluriennale nel comparto non è stato ancora pienamente raggiunto ed occorre pertanto prevedere nella nota di aggiornamento del DEF e nella legge di bilancio alcune misure specifiche per le Province.

LO SQUILIBRIO FINANZIARIO DELLE PROVINCE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Con riferimento al quadro finanziario, si ribadisce il permanere di una situazione di squilibrio della parte corrente delle Province delle Regioni a statuto ordinario.

La maggioranza delle Province hanno in questi ultimi anni approvato bilanci annuali stanziando risorse assolutamente ridimensionate ed insufficienti per un normale esercizio delle loro funzioni fondamentali.

A metà settembre, le Province che ancora non sono in grado di chiudere il bilancio 2018/2020 per evidenti situazioni di squilibrio sono 5 su 76 (Alessandria, Vercelli, Lucca, Pescara, Pistoia); si segnala altresì che le Province in dissesto sono 2 (Vibo Valentia e Caserta), mentre altre 12 sono in situazione di predissesto (Biella, Verbania, Asti, Novara, Imperia, La Spezia, Terni, Ascoli Piceno, Chieti, Potenza, Varese, Salerno).

La situazione di squilibrio finanziario è desumibile dalle seguenti valutazioni: **l'errore nella valutazione delle economie di spesa del personale e l'utilizzo di strumenti di bilancio eccezionali e non ripetibili per la chiusura del bilancio.**

Infatti, come già rappresentato nei documenti consegnati a Governo e Parlamento in occasione della presentazione del Def 2018, le economie sulla spesa di personale sono state calcolate senza tener conto che in realtà, essendo da sempre le Province enti delegati dalle Regioni per l'esercizio di funzioni non fondamentali, il risparmio derivante dal ricollocamento del personale non può essere considerato un vero risparmio per l'ente.

Quel personale ricollocato nelle Regioni, infatti, svolgeva funzioni delegate i cui oneri gravavano su risorse di origine regionale e rappresentavano entrate per le Province che sono state cancellate insieme alla relativa spesa.

Il vero ed unico risparmio che le Province hanno avuto in materia di riduzione di personale altro non è e non può che essere quello del personale che è stato ricollocato presso le Amministrazioni centrali (ad esempio Ministero di Grazia e Giustizia) o locali, quello relativo ai Centri per l'Impiego (che erano pagati dalle Province) e quelli che nel triennio considerato sono andati in pensione.

*Il restante personale, ricollocato presso le Regioni, comunque fuori dotazione organica e posto in disponibilità sul Portale Mobilità, era di fatto quello che svolgeva funzioni delegate dalla Regione e da questo pagato. Utilizzando i dati del Portale della Mobilità **dunque il vero risparmio che le Province hanno avuto dalla ridefinizione della dotazione organica non è stato di 578 milioni (importo che invece è stato considerato quale taglio strutturale del comparto) bensì di 298 milioni, e la differenza di 280 milioni rappresenta lo squilibrio denunciato da UPI.***

Infatti, a dimostrazione della forte difficoltà, già nel 2018, di raggiungere un equilibrio di bilancio tale da poter garantire una corretta programmazione finanziaria, ricordiamo che gli

enti che sono riusciti a chiudere il bilancio 2018 - 2020 lo hanno fatto **utilizzando strumenti straordinari di carattere finanziario:**

- applicazione avanzi,
- rinegoziazione mutui con Cassa DDPP,
- riduzione del contributo alla finanza pubblica 2018

L'applicazione degli avanzi in sede di approvazione del bilancio di previsione è stata prevista dal legislatore (dal 2015 al 2017) per i tre anni precedenti al 2018, proprio in ragione della straordinarietà della situazione economica delle Province.

Quest'anno, anche in mancanza di tale norma derogatoria, le Province hanno deciso di avvalersene comunque, pur di riuscire a chiudere il bilancio al fine di garantire una programmazione delle proprie attività; inoltre, su sollecitazione dell'UPI, anche per quest'anno la Cassa Depositi e Prestiti ha deliberato una ulteriore rinegoziazione dei mutui per Province e città metropolitane.

Secondo una rilevazione dell'UPI (63 Province su 76) negli enti:

- sono stati applicati 108 milioni di avanzo,
- sono state differite spese per ammortamento mutui pari a 38 milioni attraverso la rinegoziazione CDP,
- sono state differite spese per ammortamento mutui pari ai 18 milioni attraverso la sospensione rate mutui CDP da sisma
- infine, 23 milioni di contributo alla finanza pubblica sono stati rinviati all'anno successivo.

Da questa rilevazione si evince, per altro verso, lo squilibrio finanziario 2018 per complessivi 187 milioni di utilizzo di strumenti "eccezionali", che non potranno essere ulteriormente reiterati negli anni a venire.

LA NUOVA PROVINCIA: LA PROPENSIONE AGLI INVESTIMENTI

La necessità di un ripristino degli equilibri finanziari di parte corrente si rende tanto più evidente se si pensa alle ricadute che tale situazione ha rispetto all'esercizio delle funzioni fondamentali in settori delicati quali strade e scuole, ma soprattutto sul riflesso che tali operazioni straordinarie hanno sulla capacità di investimento che le Province hanno sul loro patrimonio immobiliare e sulla rete viaria di loro competenza: **per 4 anni consecutivi gli avanzi, invece di essere destinati agli investimenti infrastrutturali**, sono stati destinati al conseguimento degli equilibri di parte corrente, compromessi gravemente dai pesanti tagli che si sono susseguiti nel corso degli anni, in particolar modo dal 2014 in poi.

Sul versante della spesa di investimenti, va rilevato come nell'ultima legge di bilancio si sia manifestata una particolare attenzione al recupero manutentivo di strade di competenza delle Province. La legge di bilancio 205/2018 ha infatti assegnato risorse pluriennali importanti (1,62 miliardi di euro per gli anni 2018-2023). La medesima legge di bilancio (comma 1079) ha individuato altresì un flusso pluriennale (2018/2030) di risorse per la progettazione, il cui **decreto attuativo, però, è ancora fermo, con l'evidente rischio di perdita delle risorse per l'anno 2018, per le Province pari a 12,5 milioni annui.**

Le Province possono essere un volano per gli investimenti locali non solo relativamente alle funzioni di loro competenza, ma anche a supporto delle iniziative dei Comuni del loro territorio.

Le Province, per la loro collocazione istituzionale e in base alla legislazione vigente, possono e devono svolgere attività di centralizzazione degli acquisti attraverso la **creazione di stazioni uniche appaltanti e fornire servizi di assistenza tecnica e amministrativa in svariati settori ai Comuni del loro territorio (sistemi informativi, sportelli per i fondi comunitari...)**.

Per favorire la capacità di azione del governo locale occorre però superare le incertezze del quadro normativo nella materia degli appalti pubblici e **rafforzare le strutture tecniche delle Province** che in questi anni sono state indebolite dalle manovre finanziarie, come pure dall'incertezza istituzionale, che ha indotto le professionalità ad accedere alla mobilità verso altre Amministrazioni pubbliche. Occorrono figure specializzate, a partire da quelle da dedicare alle strutture tecniche necessarie per progettare, aggiudicare, realizzare gli appalti e monitorare i tempi di attuazione degli investimenti.

Nella prossima legge di bilancio è fondamentale un'indicazione chiara per favorire il processo di aggregazione degli acquisti dei Comuni non capoluogo di provincia attraverso il ricorso obbligatorio alle stazioni appaltanti delle Province e delle Città metropolitane.

Una decisione in tal senso avvierebbe una forte azione di semplificazione delle Stazioni appaltanti riducendone **il numero dalle attuali 32.000** e determinerebbe una creazione di strutture più efficienti e funzionali per la gestione degli acquisti a livello territoriale con notevoli risparmi di spesa e miglioramento dei servizi. (cf. allegato Report UPI su SUA)

Questa scelta del legislatore dovrà essere accompagnata da **una revisione delle norme per le assunzioni nelle Province**. La legge di bilancio 2018 ha riaperto in modo parziale e assolutamente insufficiente la possibilità di assunzione, ma occorre modificare quelle norme per ampliare gli spazi di assunzione e rendere più semplici e funzionali le procedure con l'obiettivo di consentire a tutte le Province (dopo anni di blocco completo delle assunzioni e di trasferimenti di personale) di ricreare strutture tecniche e finanziarie ad alta qualificazione adeguate allo svolgimento delle funzioni previste dalle leggi, attuando il principio di autonomia organizzativa degli enti e di responsabilità finanziaria.

A questo fine occorre, altresì, prevedere un intervento straordinario dello Stato per dotare tutte le Province, al di fuori dei limiti esistenti, di figure tecniche altamente specializzate per rafforzare le strutture che svolgono le funzioni di stazione appaltante e di supporto ai Comuni del loro territorio, attraverso un corso-concorso gestito a livello nazionale in stretto raccordo con l'UPI.

La richiesta di riacquisire un equilibrio reale dei bilanci 2019-2021 delle Province mira ad ottenere risorse, non per la spesa corrente, ma per determinare:

- **un equilibrio strutturale finanziario degli enti;**
- **un equilibrio organizzativo soprattutto nei settori dei lavori pubblici.**

L'obiettivo è pertanto quello di consentire a tutte le Province di lavorare per la crescita della spesa di investimento a livello locale.

Dall'audizione del Ministro dell'Economia dello scorso 3 luglio emerge che sul fronte degli investimenti pubblici è necessario contrastare con forza le dinamiche negative degli ultimi anni; gli investimenti, soprattutto quelli degli enti territoriali, hanno subito una contrazione quasi del 50% dal 2008 al 2017, scendendo a 11 miliardi di euro dai 21,8 del 2008.

I principali ostacoli alla spesa pubblica per investimenti sono essenzialmente tre:

- la perdita di competenze tecniche e progettuali delle amministrazioni pubbliche,
- la difficile interazione tra le amministrazioni sia centrali che territoriali,
- gli effetti non voluti dell'applicazione del recente Codice degli appalti.

Le Province, mediante la ricostituzione degli uffici tecnici, lavori pubblici e di progettazione, mettono a sistema il ciclo degli investimenti locali: progettazione, appalto, esecuzione, controllo tempistica, verifica dei lavori. Ciò anche in un rapporto di assistenza e collaborazione con i piccoli e medi Comuni del territorio.

Le Province, in un contesto normativo semplificato e in un sistema organizzativo delle strutture tecniche rivisitato, attuano un rapporto nuovo con le Regioni e lo Stato in materia di investimenti pubblici.

In estrema sintesi le Province si devono sempre più caratterizzare per una forte propensione alla spesa per investimenti (sia diretti sia indiretti) sul territorio di competenza, in rapporto sinergico con gli enti locali.

CONCLUSIONI

Per ripristinare la piena autonomia finanziaria e organizzativa degli Enti, occorre riprendere coerentemente il percorso avviato con la legge 42/09 sul federalismo fiscale, e attuare finalmente il principio dell'autonomia di entrata e di spesa di cui all'art. 119 Cost., attraverso un sistema certo di tributi propri, compartecipazioni e fondo perequativo, che, avendo individuato i LEP, possa garantire a "fabbisogni standard" l'integrale copertura finanziaria in ordine alle funzioni esercitate dalle Province e agli investimenti necessari per i territori.

Le Province devono poter tornare a svolgere il ruolo loro proprio di ente intermedio di raccordo e supporto dei territori, e devono soprattutto essere messe in grado, da un punto di vista organizzativo e finanziario, di garantire una programmazione di bilancio tale da esercitare in modo efficiente ed efficace le proprie funzioni fondamentali, a partire dalla sicurezza delle loro scuole e infrastrutture viarie.

Ecco perché lo squilibrio di parte corrente deve essere superato, interrompendo un lungo periodo in cui i bilanci sono stati redatti attraverso meccanismi ed espedienti non sempre coerenti con la nuova contabilità e le regole del pareggio di bilancio; ciò al fine di consentire l'approvazione del bilancio 2019 – 2021, in equilibrio e nei termini di legge, evitando la gestione provvisoria che mette a rischio l'utilizzo dei fondi per investimenti già previsti dalle leggi vigenti.

Allo stesso scopo, occorre che gli avanzi di amministrazione delle Province (liberi, vincolati, e destinati in particolare) possano essere nuovamente utilizzati per la loro finalità principale, cioè quella di **consentire l'autofinanziamento e la copertura della spesa di investimento**, prioritariamente e prima di dover eventualmente ricorrere all'indebitamento, qualora sostenibile finanziariamente.

Per garantire il raggiungimento di tale obiettivo occorre che l'avanzo di amministrazione **non sia sottoposto ad un "prelievo forzoso"** e sia riconosciuto come una dotazione patrimoniale degli enti che non possa essere oggetto di limitazioni nel suo impiego, qualora accertato nelle forme di legge e secondo i principi contabili approvati con valore di legge.

Un principio espresso chiaramente nelle due sentenze della Corte Costituzionale 247/2017 e 101/2018, secondo le quali "... - ove le norme contenute nella legge rinforzata, o comunque riconducibili al coordinamento della finanza pubblica, precludessero l'utilizzazione negli esercizi successivi dell'avanzo di amministrazione e dei fondi destinati a spese pluriennali – il cosiddetto pareggio verrebbe a configurarsi come "attivo strutturale inertizzato", cioè inutilizzabile per le destinazioni già programmate e, in quanto tale, costituzionalmente non conforme agli artt. 81 e 97 Cost."

A questi fini le proposte e le richieste delle Province sono le seguenti.

1. Lo **stanziamento a regime di 280 milioni di euro** per superare lo squilibrio di **parte corrente**, consentendo il ripristino della ordinaria capacità di programmazione finanziaria annullata dalle manovre finanziarie degli ultimi anni (vedi deliberazione della Corte dei Conti n. 14/2017) e assicurando la corretta erogazione dei servizi essenziali attraverso la garanzia di una perequata autonomia finanziaria e completa autonomia organizzativa degli enti, anche al fine di potere utilizzare a pieno le risorse, già a disposizione o che saranno previste, per il rilancio degli investimenti.
2. Un intervento normativo che possa **garantire il pieno utilizzo degli avanzi** di amministrazione accertati secondo legge e i fondi pluriennali vincolati, in piena compatibilità con i vincoli di finanza pubblica riferiti al pareggio di bilancio di cui alla legge 243/2012 e s.m.i., in attuazione delle decisioni della Corte Costituzionale prima citate.
3. **L'incremento di 1,5 miliardi del fondo di investimenti per le opere di straordinaria manutenzione viaria** (pari a 300 milioni annui per il periodo 2019/2023) previsto dai *commi 1076-78* della legge di bilancio 2015, che oggi ammonta a **1 miliardo 620 milioni per 6 anni**: considerato il patrimonio viario di 130 mila chilometri cui si riferisce, si tratta di una media di **appena 2 mila euro a chilometro** l'anno. Una cifra del tutto insufficiente, e assolutamente non paragonabile agli oltre 22 mila euro a chilometro di cui dispone Anas per la rete stradale, o ai 120 mila euro al chilometro per la rete autostradale. **Per questo**, con l'obiettivo di tornare almeno alla disponibilità prevista per questa funzione nel 2010, pari a circa 4 mila euro l'anno, **si chiede la previsione di ulteriori 1,5 miliardi, e la contestuale revisione dei criteri di riparto del fondo. Si segnala inoltre, come già richiamato in precedenza, la necessità e l'urgenza che sia emanato il decreto di assegnazione di risorse per la progettazione degli enti locali triennio 2018/2020 di cui al comma 1079, art.1 dell'ultima legge di bilancio.**
4. La costituzione di un **Fondo pluriennale straordinario di 3 miliardi per le opere infrastrutturali viarie** (ponti, viadotti, gallerie, etc.) di pertinenza delle Province, anche sulla base di quanto emerso a seguito del monitoraggio richiesto dal Ministero delle Infrastrutture all'indomani della tragedia del Ponte Morandi, correttamente completato da tutte le Province. L'esito del monitoraggio (come da scheda allegata) riporta infatti una stima di necessità **per investimenti urgenti di non meno di 2,5 miliardi e di non meno di 500 milioni per il monitoraggio del patrimonio** (oltre 30.000 opere tra ponti e viadotti).

5. **La costituzione di un Fondo pluriennale per l'edilizia scolastica di 1,8 miliardi con assegnazione diretta alle Province** per la manutenzione e messa in sicurezza del patrimonio scolastico pubblico in carico alle Province (i circa 5.100 edifici che ospitano le scuole superiori italiane); il completamento della messa in sicurezza antisismica; il conseguimento delle certificazioni previste per l'adeguamento alla normativa antincendio. A seguito di un monitoraggio svolto da Upi tra le Province, risulta infatti la disponibilità di un parco progetti di oltre 2,1 miliardi per circa 800 interventi, che saranno coperti solo in minima parte, presumibilmente per meno di 300 milioni, dalla quota parte della nuova programmazione triennale 2018 – 2020 (1,5 miliardi).

6. L'introduzione di norme atte a promuovere una **spinta concreta verso la semplificazione amministrativa e burocratica**, quali la previsione dell'obbligo per i Comuni non capoluogo di provincia di ricorrere per i loro appalti alle **Stazioni Uniche appaltanti delle Province** e delle Città metropolitane e la costituzione presso le Province di **strutture tecnicamente adeguate da punto di vista del personale e degli strumenti disponibili**, per l'assistenza tecnica, amministrativa e progettuale agli enti locali e la collaborazione con i piccoli e medi Comuni del territorio. A tale scopo si potrà provvedere anche attraverso la previsione di un corso-concorso gestito a livello nazionale in stretto raccordo con l'UPI. Inoltre è necessaria la revisione delle norme per le assunzioni nelle Province, seppure nel rispetto del limite del 50 % della spesa (come indicato dall'articolo 1, comma 421, legge n. 190/14), al fine di ricreare strutture tecniche e finanziarie ad alta qualificazione, tenendo fuori da tale limite il personale delle funzioni non fondamentali che può essere incrementato, qualora la Regione ne garantisca l'integrale finanziamento pluriennale e strutturale.

Dopo anni di incertezze istituzionali e finanziarie si deve tornare ad assicurare alle autonomie locali una visione prospettica, favorendo finalmente il consolidamento di una Provincia 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.