



Audizione Commissioni congiunte Bilancio Camera e Senato

DOCUMENTO UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA SULLA

LEGGE DI BILANCIO 2019 – 2021

AC 1334

Roma 12 novembre 2018

PREMESSA

Il presente documento intende rappresentare, nella delicata fase di presentazione e approvazione della legge di bilancio 2019/2021, il chiaro quadro di criticità delle Province, 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 e deve essere loro riconosciuta l'autonomia ordinamentale, finanziaria e organizzativa stabilita dagli articoli 114, 118 e 119 della Costituzione.

E' ormai urgente la necessità di intervenire ad una profonda rivisitazione della Legge 56/14, sulla quale a quattro anni dall'entrata in vigore sono evidente le diverse criticità, come attestato anche nella nota di aggiornamento al DEF adottata dal Governo.

Proprio a partire da queste considerazioni 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. Tavolo che nei giorni scorsi si è ufficialmente insediato ed ha iniziato i suoi lavori, con l'obiettivo di produrre, entro un tempo massimo di sei mesi, proposte normative da sottoporre all'attenzione di Governo e Parlamento.

Allo stesso tempo, per ripristinare la piena autonomia finanziaria 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.

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.

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.

LO SQUILIBRIO FINANZIARIO DELLE PROVINCE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Con riferimento al quadro finanziario, si ribadisce il permanere di una situazione di squilibrio di bilancio della parte corrente nelle Province delle Regioni a Statuto Ordinario.

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

Ad oggi ci sono 2 Province in dissesto mentre altre 12 sono in situazione di predissesto, e non poche Province sono riuscite ad approvare un bilancio di previsione 2018 solo nelle scorse settimane, e solo con misure eccezionali, tra le quali quella di non considerare in bilancio il contributo alla finanza pubblica imposto dalle ultime manovre, poiché l'importo era tale da non consentirne la sostenibilità.

La situazione di squilibrio finanziario è desumibile dalle seguenti diverse valutazioni:

1. L'errore nella valutazione delle economie di spesa del personale.

*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.***

2. L'utilizzo di strumenti di bilancio eccezionali e non ripetibili per la chiusura del bilancio.

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 quali l'applicazione degli avanzi, la rinegoziazione dei mutui con Cassa DDPP, la 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.

3. Non da ultimo va rilevato che anche i fabbisogni standard, secondo la nota metodologica di cui al DPCM 22 febbraio 2018, definiscono uno squilibrio strutturale di 352 milioni di euro per gli anni 2019 e 2020.

Come rappresentato nella tabella seguente, utilizzando i coefficienti di riparto desunti dal DPCM 22 febbraio 2015 recante l'Aggiornamento a metodologia invariata dei fabbisogni standard delle Province, e mettendoli a confronto con le risorse disponibili, il comparto delle Province risulta in squilibrio di parte corrente per 352 milioni di euro per gli anni 2019 e 2020.

| | | |
|----------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| Totale entrate 2018 | Totale uscite 2018 | TOTALE squilibrio 2018 |
| 4.630.815.782 | 4.978.932.209 | -348.116.427 |

| | | |
|-------------------------------|--------------------------------|--|
| Totale entrate 2019-20 | Totale uscite 2019-2020 | TOTALE squilibrio 2019-2020 |
| 5.123.085.516 | 5.475.932.209 | -352.846.692 |

LA NUOVA PROVINCIA: LA PROPENSIONE AGLI INVESTIMENTI

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.

Un dato che per le Province è ancora più drammatico, poiché superiore alla media nazionale: nello stesso periodo infatti la contrazione degli investimenti di queste istituzioni è stato pari **al -63,2%, un vero e proprio crollo** che in termini assoluti è stato pari al passaggio da 1 miliardo 935 milioni del 2008 a 712 milioni del 2017. I principali ostacoli alla spesa pubblica per investimenti sono essenzialmente 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.

Per questo 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.

Va rilevato d'altronde come nella legge di bilancio 2018 si sia già manifestata una prima particolare attenzione al recupero manutentivo di strade di competenza delle Province.

La legge n. 205/2018 ha infatti assegnato risorse pluriennali (1,62 miliardi di euro per gli anni 2018-2023) ed ha individuato altresì (comma 1079) 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.

Occorre ora che si confermi la determinazione a procedere verso questa rinnovata attenzione agli investimenti territoriali, sfruttando al meglio le caratteristiche peculiari delle Province in questo contesto, di volano per gli investimenti locali sia rispetto alle funzioni di loro competenza, sia come supporto delle iniziative dei Comuni del loro territorio.

Le Province infatti, 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...).**

*I risultati che le Province stanno ottenendo con le Stazioni Uniche Appaltanti sono in questo senso esemplificativi. Secondo l'ultimo report dell'Upi, 50 Province su 76 hanno formalmente costituito una Stazione Unica Appaltante e le restanti Province hanno comunque avviato attività propedeutiche alla sua costituzione. Nelle **50 Province**, su un totale di 3.642 comuni, il **40%** hanno aderito in convenzione alla Stazione Unica Appaltante (1.484) ed **appare in forte crescita il volume delle gare, che passa da 1 miliardo 110 milioni del 2016 a 1 miliardo 538 milioni nel 2017, +28% in un anno.***

Per favorire la capacità di azione del governo locale occorre 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.

Le Province, mediante il rafforzamento 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.

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 corsi-concorsi unici gestiti a livello regionale.

Questa scelta del legislatore deve però 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.

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

I CONTENUTI DEL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO

Premesso quanto sopra, si ritiene che i contenuti del Disegno di Legge AC 1134, rispondano solo in parte alle considerazioni operate circa la necessità di ripristinare un equilibrio di parte corrente dei bilanci e di avviare un ciclo di investimenti certo e continuativo sui territori.

Le risorse pluriennali 2019/2033 stanziare a favore dei piani di sicurezza di strade e scuole previste dall'articolo 64 del DdL, rappresentano certamente un segnale importante per il comparto, in quanto di fatto riconoscono l'esigenza di risorse aggiuntive per assicurare l'ordinaria gestione dei servizi essenziali garantiti dalle Province.

Tuttavia, tale obiettivo è raggiungibile solo se si consente alle Province di utilizzare queste risorse per la spesa corrente necessaria alla gestione ordinaria della rete viaria provinciale e delle scuole superiori.

Pertanto, deve essere eliminato il comma 3 dell'articolo 64 che impone il vincolo di monitoraggio di tali interventi attraverso la Banca dati delle Opere pubbliche Bdap-Mop.

Ciò anche per cogliere appieno le potenzialità dello sblocco degli avanzi per gli investimenti, altro elemento positivo del disegno di legge, i risparmi dei bilanci che, una volta assicurata la corretta copertura della spesa corrente, potranno essere usati per incrementare gli investimenti.

Nella logica della semplificazione, infine si evidenzia positivamente quanto previsto dall'articolo 16, che riconosce l'ambito provinciale quale ambito entro cui far confluire le attività di acquisti centralizzati e di stazione unica appaltante da parte dei comuni non capoluogo di provincia.

Un modello fortemente improntato alla valorizzazione delle potenzialità dei territori e della capacità del locale di fare sistema e rete per condividere know how, eliminare sovrapposizioni burocratiche e ridurre i tempi di risposta delle pubbliche amministrazioni a cittadini e imprese.

In questo senso, appare del tutto diseconomica l'ipotesi prospettata della concentrazione dell'assunzione in un unico ufficio centrale di 300 nuovo profili professionali, che invece risultano essenziali nelle strutture delle Province, affinché sia loro possibile esplicare nel pieno dell'efficienza la missione prevista dall'art. 16.

La Centrale unica per la progettazione delle opere pubbliche, non intesa quale struttura centralistica sovrapposta o addirittura concorrente con gli uffici territoriali, dovrà avere invece una dotazione snella, adeguata ad un ruolo di collaborazione e supporto a disposizione degli enti territoriali e delle loro strutture tecniche.

LE PROPOSTE E LE RICHIESTE DELLE PROVINCE

1. L'incremento dello stanziamento a regime da 250 milioni a 280 milioni di euro per superare lo squilibrio di **parte corrente**, consentendo il ripristino della ordinaria capacità di programmazione finanziaria e assicurando la corretta erogazione dei servizi essenziali, anche al fine di potere utilizzare a pieno le risorse, già a disposizione o che saranno previste, per il rilancio degli investimenti. **Occorre dunque sopprimere il comma 3 dell'articolo 64, eliminando il monitoraggio dell'utilizzo di tali risorse mediante la banca dati Bdap-Mop, permettendo così l'effettivo utilizzo di questi fondi per la parte corrente.**
2. **L'assegnazione di 1,5 miliardi di risorse per la manutenzione e sicurezza di ponti, viadotti e gallerie di competenza di Province e Città metropolitane** (pari a 300 milioni annui per il periodo 2019/2023) 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. **Tali risorse devono essere individuate in quelle stanziare all'articolo 15 del disegno di legge in esame.**

*Questi i risultati del monitoraggio: 5.931 sono le opere già sottoposte all'attenzione delle Province, su cui il quadro degli interventi necessari è chiaro, così come il totale delle risorse necessarie per intervenire, che **ammonta a 2 miliardi 454 mila.** Del totale **1.918 opere sono indicate in priorità 1.** necessitano cioè, di interventi urgenti in quanto già soggetti a limitazione del transito o della portata, se non chiusi. Secondo una stima Upi, le risorse necessarie per coprire questi interventi ammontano ad **almeno 730 milioni. 14.089** sono considerate opere da sottoporre a indagini tecnico diagnostiche. Per questo monitoraggio, la stima dei costi totale ammonta a circa **566 milioni.** Il TOTALE delle risorse necessarie e pari a **3.020.126.536** **Senza queste risorse è impossibile provvedere agli interventi urgenti di messa in sicurezza***

3. **L'assegnazione di 1,5 miliardi di risorse per la manutenzione, gestione e messa in sicurezza delle 5.100 scuole superiori di competenza di Province e Città metropolitane,** anche considerando l'ammontare dei progetti ritenuti ammissibili nel DM 615 del 12 settembre 2018 con cui viene approvata la programmazione unica nazionale 2018 -2020 in materia di edilizia scolastica. **Tali risorse devono essere individuate in quelle stanziare all'articolo 15 del disegno di legge in esame.**

*Secondo la ricognizione Upi, i **progetti di edilizia scolastica delle Province** ritenuti ammissibili nei bandi regionali, e quindi potenzialmente immediatamente cantierabili, sono **770 per un importo pari a 1 miliardo 991 milioni**.*

*Considerando però che il fondo nazionale è di circa 1,5/ 1,7/ miliardi, pur nell'ipotesi – purtroppo poco credibile - che in tutte le graduatorie regionali sia riconosciuta la riserva per le scuole superiori pari ad almeno il 30% prevista tra i criteri nazionali, sarebbero considerati finanziabili interventi **per non più di 400/500 milioni, a fronte di un fabbisogno attestato per progetti necessari e immediatamente cantierabili di ulteriori 1, 5 miliardi**.*

4. **La semplificazione delle procedure relative all'utilizzo delle risorse stanziati all'articolo 16 del DdL in esame:** il fondo per gli investimenti degli enti territoriali, **fermo restando che le somme stanziati sono già complessivamente e sostanzialmente esaurite per gli anni 2019 e 2020, perché destinate a coprire capitoli di spesa di competenza delle Regioni**, prevede una procedura di assegnazione complessa e farraginoso. Non sono chiare le destinazioni rispetto ai campi di intervento, né tantomeno sono chiaramente indicate le cifre destinate a ciascun comparto. Questa confusione di obiettivi e di indirizzo rischia di lasciare inutilizzate le risorse o, peggio, che queste siano usate di volta in volta a coprire l'emergenza di turno e non indirizzate alla programmazione di chiari piani pluriennali degli investimenti, indispensabile per intervenire sulle tante fragilità del Paese.

Occorre quindi **snellire la procedura di utilizzazione dei fondi attraverso assegnazione diretta a singoli enti titolari dell'opera pubblica**, anche tenendo conto del livello di progettazione, individuando però con chiarezza quanta parte del fondo oggi indistinto debba essere destinato all'edilizia scolastica, quanto alla messa in sicurezza delle strade e delle infrastrutture, quanto alle politiche a contrasto del dissesto idrogeologico, etc...

5. **La previsione della riserva di una percentuale di risorse**, di cui all'articolo 61 del disegno di legge in esame (Misure per il rilancio degli investimenti e concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario) non inferiore al 50% per Comuni, Province e Città metropolitane, quali titolari di nuovi investimenti indiretti.
6. La coerente realizzazione di quanto previsto dall'art. 16 di valorizzazione delle Stazioni Uniche Appaltanti, attraverso il rafforzamento delle **strutture tecniche 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 dovrà provvedere con l'immissione urgente di personale tecnico attraverso corsi-concorsi unici, al di fuori del limite del 50% ancora previsto dal comma 421 della legge n. 190/14 e attraverso la semplificazione delle procedure di reclutamento del personale.

CONCLUSIONI

L'indebolimento istituzionale e finanziario delle Province che negli anni passati è stato perseguito come scelta politica dai diversi Governi che si sono susseguiti, e che ancora oggi permane quale indicazione programmatica di alcuni partiti, ha prodotto:

- **il progressivo isolamento delle aree interne**, causato dalla sopravvalutazione delle aree urbane considerate, a torto, i luoghi dello sviluppo su cui investire risorse;
- **l'inesorabile deteriorarsi del patrimonio pubblico locale**, cui sono state sottratte le risorse necessarie per la manutenzione ordinaria, indispensabile per garantire la sicurezza, a vantaggio di iniziative spot di tipo centralistico;
- **il consolidarsi della distanza tra cittadini**, che non hanno visto riconosciuti alcuni diritti primari, quali quello alla mobilità o all'istruzione, **e le istituzioni**, individuate in maniera generica quali responsabili di questa condizione;
- **l'indebolimento del tessuto economico locale**, che privato degli investimenti territoriali fonte primaria di guadagno per le piccole e medie imprese locali, ha visto aggravarsi lo stato di crisi già causato dallo stato dell'economia nazionale.

L'indebolimento delle Province dal punto di vista economico e istituzionale, dunque, ha indubbiamente avuto pesanti ripercussioni sulla vita delle comunità locali.

Questo Disegno di Legge lascia intravedere alcuni segnali della avvenuta comprensione di questa analisi e il ritorno ad una attenzione ai bisogni dei territori quali indispensabili fattori di un sano ed equilibrato sviluppo sostenibile del Paese.

Ad oggi, questi segnali sono però ancora deboli e confusi.

A questo Parlamento **chiediamo il coraggio di farsi carico dei bisogni dei territori** e di restituire alle Province la capacità di assolvere a pieno la missione loro assegnata nel disegno istituzionale del Paese: ciò è tanto più vero in presenza di una manovra di bilancio 2019 finalizzata a favorire il rilancio degli investimenti a livello di sistema Paese.