



Audizione Commissione Bilancio Senato e Camera

Disegno di Legge di Bilancio 2024-2026

A.S. 926

Analisi, proposte e richieste delle Province italiane

Roma, 13 novembre 2023

1. Premessa – Il Contesto

Il Disegno di legge di bilancio per il triennio 2024-2026 si inserisce in uno scenario di incertezza e di rallentamento del quadro macroeconomico, dovuto in parte ad una frenata globale della crescita ed in parte alle tensioni geopolitiche causate dai conflitti in atto. È una manovra che, nella stessa relazione di accompagnamento, si definisce prudente. In un contesto economico – sociale nel quale l'inflazione supera il 5% e l'aumento dei prezzi al consumo attestato dall'Istat ad ottobre è pari al + 1,8% su base annua e +5,3% rispetto al mese precedente, la legge di bilancio si pone l'obiettivo di coniugare il sostegno necessario all'economia, nell'immediato, attraverso misure mirate, e di assicurare i mercati sul rientro del deficit e sulla riduzione del rapporto debito/PIL.

Occorre però evidenziare, quale prima rilevante considerazione che **la scelta operata dal Governo di ricorrere, per la riduzione della spesa, all'ennesima spending review sulle Province e sugli enti locali avrà effetti negativi immediati anche sul quadro macroeconomico.**

L'aumento del concorso dei bilanci delle Province agli equilibri complessivi di finanza pubblica, il progressivo ed inesorabile calo delle entrate tributarie proprie, ormai generalizzato – come avanti dettaglieremo– unitamente agli oneri per i rinnovi contrattuali, avranno infatti una ricaduta negativa sui servizi alla collettività nonché sul percorso di attuazione del PNRR, a danno delle comunità e delle imprese e quindi dello sviluppo locale, motore del Paese.

Occorre ricordare che già nel mese di luglio, in occasione della presentazione della Nota di Aggiornamento al DEF, l'Unione delle Province d'Italia aveva presentato al Governo una serie di proposte normative in vista della predisposizione della legge di bilancio. Proposte finalizzate tutte a sostenere e rafforzare gli equilibri di bilancio delle Province, stante anche il progressivo calo delle due principali entrate tributarie proprie, irrinunciabile condizione per garantire il ruolo della Provincia nel sostegno e nel rilancio degli investimenti e nell'attuazione dei progetti del PNRR e PNC.

Queste richieste erano:

- l'anticipazione delle risorse destinate a colmare il gap tra fabbisogni standard e capacità fiscali, già stanziati ma previste a regime, solo dall'anno 2031 e, peraltro, insufficienti a garantire l'integrale copertura del gap accertato, come si vedrà di seguito;
- l'eliminazione della spending review prevista per gli anni 2023/2025 dall'art. 1, comma 850 della legge 178/2020;
- con finalità organizzative per il sostegno degli investimenti si chiedeva anche l'assunzione di 500 unità di personale per il rafforzamento delle strutture tecniche delle Province.

La manovra approvata dal Governo non solo non tiene conto di queste richieste, ma peggiora la condizione già critica dei bilanci delle Province.

2. La manovra e gli enti locali: l'aumento del concorso alla finanza pubblica e i mancati interventi di sostegno finanziario

Il Capo II - Revisione della spesa, all'articolo 88 (*Misure in materia di revisione della spesa*) – commi 8, 9 e 10 - disciplina il **concorso alla finanza pubblica** per gli enti locali per complessivi 250 milioni di euro annui, 200 milioni in capo ai Comuni e **50 milioni in capo a Province** e Città metropolitane, per ogni singolo anno dal 2024 al 2028, peraltro ben oltre il triennio di riferimento della legge di bilancio.

Mentre per Regioni e Comuni però si tratta di un ritorno alla spending review, dopo diversi anni di sospensione, per le Province **questa nuova spending si aggiunge ai già pesanti tagli operati dalla legge 190/2014**, ancora non completamente riassorbiti dai contributi messi a disposizione dal legislatore statale.

Il Governo, dunque, in netta controtendenza rispetto alle ultime manovre finanziarie non solo non investe sugli enti locali, ma **riprende la stagione dei tagli ai bilanci, scegliendo di fare cassa sui territori**, aumentando il concorso alla finanza pubblica dei bilanci locali.

3. Le misure sulle Province: la spending ingiustificata e le ricadute sui bilanci

Come ricordato la spending review che la Manovra pone in capo alle Province si aggiunge, drammaticamente, ai tagli già insostenibili previsti dalle manovre precedenti, andando di fatto ad azzerare gli effetti previsti dai contributi alla riduzione degli squilibri per Province e Città Metropolitane che erano stati previsti dall'articolo 1, comma 783, della legge 30 dicembre 2020, n. 178”:

	2022	2023	2024	2025	2026
CONTRIBUTI A RIDUZIONE SQUILIBRIO PER PROVINCE E CM Solo Regioni Statuto Ordinario	+80	+100	+130	+150	+200
SPENDING REVIEW "digitalizzazione" Tutte le Regioni		-50	-50	-50	
SPENDING REVIEW DDL BILANCIO Tutte le Regioni			-50	-50	-50
TOTALE DIFFERENZA	80	50	30	50	150

I contributi alla riduzione degli squilibri finanziari di Province (e Città metropolitane) sono stati condivisi e attestati dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard e determinati proprio a seguito dell'approvazione della metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard di questi enti, in coerenza con i principi introdotti dalle legge 42/2009 sul federalismo fiscale, allo scopo di assicurare l'erogazione dei servizi essenziali e garantire diritti costituzionalmente protetti dei cittadini e delle comunità locali.

A richiamare Governo e Parlamento sulla necessità di intervenire era stata, in più occasioni, la Corte dei Conti, che aveva definito ingiustificati e insostenibili i tagli operati ai danni degli equilibri di bilancio delle Province, tali da non consentire loro di assolvere con completezza ai compiti e funzioni loro assegnate dalla Costituzione e dalle leggi e aventi come effetto quello di “annullare la capacità programmatica delle Province”.

Con la legge di bilancio 2021 furono previsti a carico delle Province (e Città metropolitane) ulteriori 50 milioni di euro -per ogni singolo esercizio dal 2023 al 2025-, di tagli annuali quale “risparmi connessi digitalizzazione e al potenziamento del lavoro agile”; nella realtà però il lavoro agile non ha più la diffusione che ha caratterizzato la fase di emergenza pandemica e-soprattutto la digitalizzazione dovrebbe rappresentare un processo da premiare e non su cui “tagliare” anche perché comporta una profonda riorganizzazione delle strutture.

Peraltro, occorre ricordare che l'accesso alle risorse messe a disposizione dal PNRR proprio su questo filone di investimento (M1C1 Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA) è stato precluso alle Province.

Quindi la spending review così costruita si risolve di fatto in un taglio lineare sui bilanci degli enti, compromettendo la stabilità finanziaria.

La tabella sopra riportata è molto chiara: l'aggiunta dei tagli previsti da questa manovra di bilancio a quelli ingiustificati già previsti, di fatto **dimezza nel 2023 il contributo per l'esercizio delle funzioni fondamentali a favore delle Province e delle CM e lo riduce al 30% nel 2024 e nel 2025. Solo nel 2026, poiché per quell'anno non agisce la cosiddetta spending review digitale, il taglio si riduce, ma inficia comunque il contributo per il 75%.**

➤ **Lo squilibrio attestato dalla Commissione per i Fabbisogni standard**

La **Commissione tecnica per i fabbisogni standard** istituita con la legge di stabilità 2016 (art.1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) dopo aver analizzato e valutato i dati, ha approvato le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard delle Province delle Regioni a Statuto ordinario (decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216) nel confronto con le capacità fiscali.

Ha pertanto determinato, con valutazioni oggettive, la situazione di squilibrio del comparto delle Province tra risorse disponibili e fabbisogni riferiti all'esercizio delle funzioni fondamentali, come riportato nella tabella seguente.

Capacità fiscali	1.943.460.661
Fabbisogni standard	-1.849.185.619
Concorso netto alla finanza pubblica 2021	-936.221.703
(=) Squilibrio di comparto fotografato al 2021	-841.946.661

➤ **La diminuzione costante delle entrate e la mancata autonomia delle Province**

I tagli iniqui determinano effetti ancora più gravi per le Province, perché si realizzano in una situazione già estremamente precaria dei bilanci caratterizzata da un costante calo delle entrate tributarie, come si evidenzia nella tabella seguente.

Imposte	2019	2020	2021	2022	Variazione %
Imposta sulle assicurazioni RC auto	1.240.348.782	1.186.226.342	1.158.788.725	1.089.359.317	-12,17
Imposta di iscrizione al pubblico registro automobilistico PRA	1.073.283.488	922.199.237	1.048.987.664	926.603.601	-13,67

Dati MEF relativi alle 86 Province

Un trend in riduzione pari a circa 390 milioni di euro: -14% rispetto all'anno di riferimento 2019 (anno in cui è stata attestata la capacità fiscale standard).

➤ L'impatto dei tagli sulla riorganizzazione delle Province

Con la legge 190/14, a seguito della trasformazione delle Province in "enti di secondo livello", è stato avviato un riassetto organizzativo che ha portato alla riduzione della spesa delle dotazioni organiche in una misura pari o superiore al 50 per cento della spesa sostenuta prima dell'entrata in vigore della legge 56/14.

A fronte del taglio, è stato confermato il blocco delle assunzioni di personale nelle Province e si è compiuto un processo di mobilità verso altri enti, in prevalenza le Regioni.

Secondo i dati della Ragioneria Generale dello Stato e le stime dell'UPI:

- il personale totale delle Province passa da 49.788 dipendenti nel 2014 a 16.080 nel 2020 (- 33.708 unità): - **67,7%**;
- i dirigenti passano da 640 nel 2014 a 295 nel 2020: -**54%**;
- la spesa del personale tra il 2014 e il 2020 si è ridotta di circa 1 miliardo 371 milioni: - **67,1%**.

A seguito della nuova disciplina delle assunzioni varata nel 2022, per le Province si è aperta la **possibilità di aumentare la spesa per le assunzioni** di nuovo personale, ma questo potrà avvenire **solo se le Province rispettano le condizioni di sostenibilità finanziaria** delle assunzioni programmate richieste dal quadro normativo.

Ad oggi questa sostenibilità finanziaria è fortemente compromessa, come illustrato nei paragrafi precedenti, a causa dell'aumento del concorso dei bilanci delle Province agli equilibri complessivi di finanza pubblica, del progressivo ed inesorabile calo delle entrate tributarie proprie, cui si aggiungono le spese relative agli oneri per i rinnovi contrattuali, per cui non è prevista una copertura da parte dello Stato.

Occorre anche considerare che la legislazione più recente e i nuovi contratti di lavoro hanno valorizzato il ruolo delle Province a supporto dei Comuni e degli enti locali di piccole dimensioni del territorio, prevedendo la possibilità di realizzare la gestione associata dei concorsi a livello locale.

Il nuovo codice dei contratti pubblici ha previsto che le stazioni appaltanti delle Province possano qualificarsi con riserva e, ad oggi, tutte le 86 Province hanno proceduto a farlo e supportano attraverso convenzioni oltre 2000 Comuni del loro territorio.

Per queste ragioni da tempo come UPI ribadiamo la necessità di avviare una forte opera di **valorizzazione delle strutture organizzative delle Province**,

garantendo il rafforzamento della capacità gestionale e attuativa attraverso l'immissione di personale altamente specializzato (progettisti, tecnici specializzati, esperti di gestione degli appalti, servizi finanziari, informatici), in modo da assicurare **un presidio strategico di competenze** mirate al rafforzamento amministrativo per la realizzazione degli investimenti.

4. L'incoerenza della manovra a fronte del percorso di revisione delle norme sulle Province

Oltre al dato finanziario e di bilancio, c'è poi **una questione politica che non può essere taciuta**: questo Governo e tutte le forze politiche che lo rappresentano in Parlamento hanno sottolineato, sin dall'inizio della legislatura, l'urgenza di restituire alle Province funzioni, personale e risorse, per assicurare ai cittadini, soprattutto quelli che vivono nelle aree deboli del Paese - con particolare riferimento alle "aree interne" oggetto di spopolamento - servizi efficienti, strade, ponti e collegamenti moderni, scuole superiori sicure e in grado di sostenere la crescita intellettuale e sociale degli studenti italiani.

In Senato è avviata da tempo la discussione su un testo unitario, condiviso da maggioranza e in parte anche dall'opposizione, che prevede la reintroduzione dell'elezione diretta del Presidente della Provincia e interviene in maniera organica su funzioni fondamentali, organi e sistema elettorale. Il testo consolida le funzioni fondamentali e anzi, le amplia, grazie all'assegnazione alle Province di quattro funzioni strategiche di programmazione dello sviluppo territoriale fino ad ora previste solo per le Città metropolitane.

La manovra in esame è del tutto incoerente con questo indirizzo politico, poiché non solo non interviene a sostegno di questo percorso, come sarebbe stato sensato e come più volte dichiarato sia dal Governo che dal Parlamento, ma addirittura aggiunge nuovi tagli, accentuando ulteriormente lo squilibrio tra la capacità fiscale e il contributo alla finanza pubblica delle Province e il fabbisogno di spesa per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

5. Il giudizio negativo sulla manovra e le richieste prioritarie delle Province

Considerato questo quadro, **l'Unione delle Province d'Italia esprime un giudizio negativo sulla manovra economica** per quanto concerne gli interventi per le Province e chiede al Parlamento di intervenire con modifiche urgenti, tali da: azzerare l'aumento del concorso finanziario delle Province alla finanza pubblica; accompagnare e sostenere il percorso di revisione ordinamentale delle Province; sostenere le Province impegnate nella realizzazione concreta degli interventi relativi al PNRR.

In particolare, quali richieste prioritarie, l'UPI ribadisce la necessità di:

- 1. garantire alle Province le risorse di parte corrente** indispensabili per l'esercizio delle funzioni fondamentali e necessarie a stabilizzare i bilanci **anticipando nel triennio 2024/2026 la completa assegnazione dell'importo stanziato a favore delle Province** (a normativa vigente a partire dal 2031) per il **finanziamento delle funzioni fondamentali** sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali di cui all'articolo 1, comma 784, della legge di bilancio 2021 per un importo pari a **438 milioni**;
- 2. eliminare la spending review "digitale" di 50 milioni** annui per il triennio 2023/2025;
- 3. eliminare la spending review per ulteriori 50 milioni** prevista da questa Legge di Bilancio, costruita come taglio lineare in base alla spesa corrente (al netto di risorse PNRR o politiche sociali, ma al lordo di spesa per funzioni delegate o trasferite dalle Regioni) poiché questi tagli rischiano di compromettere l'erogazione dei servizi legati alle funzioni fondamentali delle Province;
- 4. neutralizzare** gli oneri per i rinnovi contrattuali dal calcolo dei limiti di spesa per la verifica delle facoltà assunzionali, ivi compresa l'indennità di vacanza contrattuale erogata nel 2023;
- 5. consentire** anche alle 59 Province non ricomprese dalle norme previste dal DL 124 "Decreto Sud" (che ha previsto 135 assunzioni per le 27 Province delle regioni interessate) di assumere personale a tempo determinato non dirigenziale altamente specializzato per rafforzare le strutture tecniche finalizzate agli investimenti;
- 6. costituire un fondo con una dotazione di 20 milioni di euro per l'anno 2024 e di 15 milioni di euro per l'anno 2025** finalizzata a sostenere i processi di risanamento delle Province in dissesto e riequilibrio finanziario pluriennale.

L'Unione delle Province d'Italia auspica che tali modifiche possano essere **recepite, sostenute e approvate dal Parlamento** per arrivare alla definizione di una manovra economica mirata al **sostegno degli Enti locali, e non alla loro mortificazione**, a favore **delle comunità e dei territori**, per contribuire alla promozione di uno sviluppo economico omogeneo, strutturato e duraturo.