

Unione Province d'Italia



UPI

## *La Legge di Bilancio 2018/2020*

*Le proposte e le richieste Upi:*

*dalla revisione della legge 56/14 al ripristino dell'autonomia finanziaria e organizzativa delle nuove Province*

*Roma, 19 settembre 2017*

## LE PROVINCE E LE PROSPETTIVE DI CARATTERE ORDINAMENTALE

### **1. La legge 56/2014: necessità di una revisione**

La legge n. 56/14 è stata predisposta ed approvata in una logica di transitorietà, in vista della riforma Costituzionale che avrebbe, se confermata a seguito di referendum, eliminato le Province quali enti costitutivi della Repubblica.

Per questo, a valle dell'esito della consultazione referendaria, occorre **rivedere in profondità la legge 56/14**, sia con riferimento alle funzioni fondamentali che in riferimento agli organi e alla *governance*, nonché sul sistema elettorale.

Si tratta di valorizzare gli aspetti di semplificazione istituzionale, procedimentale e amministrativa che la riforma presenta, ma che, nella prospettiva transitoria, non sono stati fino ad ora in alcun modo analizzati, affrontati e sostenuti sia dalla legislazione nazionale sia da quella regionale.

La legge 56/14, infatti, assegna alle Province funzioni fondamentali di impatto immediato sulla vita dei cittadini (la gestione delle scuole superiori italiane, la gestione dei 130 mila chilometri di strade provinciali e gli interventi per l'ambiente e la difesa del suolo), e funzioni strategiche per lo sviluppo dei territori che caratterizzano il nuovo ruolo di queste istituzioni (stazione unica appaltante, gestione dei servizi in forma associata, assistenza ai Comuni di piccola e media dimensione).

### **2. La nuova Provincia: funzioni, autonomia finanziaria, autonomia organizzativa**

La nuova Provincia è il soggetto pubblico deputato dalla legge a realizzare sul territorio una concreta e misurabile **semplificazione dell'architettura istituzionale** nelle Regioni di riferimento, e a garantire una reale spending review, attraverso la cancellazione degli enti strumentali e intermedi (agenzie, enti, consorzi, ecc.) origine di diseconomie e duplicazioni gestionali e finanziarie.

Occorre quindi come condizione principale e irrinunciabile ripristinare un adeguato livello di **autonomia finanziaria e tributaria** e altresì di **autonomia organizzativa** intesa come possibilità di costruire un nuovo modello di ente che garantisca l'esercizio delle funzioni fondamentali, orientando la programmazione e la gestione nel senso sopra descritto.

La Provincia dovrà essere **valorizzata sul versante delle funzioni fondamentali e dovrà essere rafforzata quale di ente di assistenza e supporto dei piccoli e medi comuni** (stazione unica appaltante, ufficio unico per i concorsi, ente che fornisce servizi generali e amministrativi ai piccoli comuni realizzando economie di scala, ente che supporta la progettazione per le opere pubbliche dei piccoli comuni, ente che funge da cabina di regia nella ripartizione degli spazi finanziari di cui al vincolo di finanza pubblica relativo al pareggio di bilancio, ecc.).

### 3. La Provincia: ente che rilancia gli investimenti

In questo contesto la Provincia dovrà tornare ad essere ente **orientato prioritariamente agli investimenti** (con particolare riferimento alla rete viaria e agli edifici scolastici) come hub del territorio, in rapporto con i comuni medi e medio-piccoli (azione di coordinamento e gestione degli spazi finanziari anche al fine di evitare situazioni di overshooting negli enti medio piccoli del territorio, ente attrattivo di finanziamenti europei, statali e regionali da destinare alla spesa di investimento, ente di programmazione e gestione oculata dell'indebitamento).

### 4. Un nuovo rapporto Provincia - Regione

Occorre altresì realizzare un rapporto nuovo con le Regioni che consenta il rispetto del principio di coordinamento di finanza pubblica nell'esercizio delle **funzioni di carattere non fondamentale conferite** (rapporto risorse/ funzioni), e garanzie organizzative per l'esercizio delle funzioni medesime. Un rapporto che non deve quindi essere limitato alle sole funzioni non fondamentali, ma ricostruito sulla natura della nuova Provincia, **favorendo le peculiarità di questi enti quali, prioritariamente, la semplificazione dell'architettura istituzionale sub - regionale e la capacità di spesa di investimento.**

**ANALISI E PROPOSTE SULLE PRINCIPALI CRITICITA' DI CARATTERE  
FINANZIARIO E ORGANIZZATIVO**

Superata la prospettiva temporanea, occorre ora che il Governo assicuri nella Legge di bilancio 2018/2020 un quadro finanziario certo per le Province, in grado di superare la fase emergenziale sia finanziaria sia organizzativa che ha caratterizzato questa istituzione negli ultimi tre anni e consolidare il nuovo quadro ordinamentale in piena coerenza con il quadro costituzionale, ed in particolare con l'articolo 119 della Costituzione.

**A questo scopo è necessario:**

- **Superare la situazione di "emergenza finanziaria"** che ha costituito il presupposto degli interventi legislativi e attuativi approvati negli ultimi esercizi anche con evidenti distorsioni e forzature nell'applicazione dei principi dell'ordinamento contabile degli enti di cui al D. Lgs. 118/2011 e s.m.i. più volte richiamate dalla Corte dei Conti (avanzi utilizzati per l'equilibrio ex-ante della situazione corrente, bilancio solo annuale, rinegoziazione per tre anni consecutivi dei mutui con CassaDDPP, ecc.).
- **Superare l'impostazione emergenziale** volta a garantire "esclusivamente il mantenimento degli equilibri finanziari e non l'adeguato finanziamento delle funzioni fondamentali".
- **Ripristinare la corretta visione pluriennale** e la capacità di programmare, annullata dalla legislazione degli ultimi esercizi, ritornando **ad assicurare la piena garanzia** prima di tutto, e in termini reali e sostenibili nel tempo, dell'esercizio adeguato delle funzioni fondamentali, secondo aggiornati e congruenti valutazioni effettuate con la metodologia dei fabbisogni standard.
- **Aggiornare i fabbisogni standard** sulla spesa corrente per funzioni fondamentali, adeguandoli in modo da prevedere la definizione dei medesimi **anche sulla spesa di investimento**, per garantire i contenuti dell'attività delle Province. L'aggiornamento non deve essere solo su alcuni contenuti parametrici mantenendo la metodologia del passato ma deve **"guardare" alla "nuova Provincia"** per garantire un "livello adeguato di servizi nel contesto delle funzioni fondamentali assegnate" e altresì una adeguata propensione alla spesa di investimento per le stesse funzioni e per il territorio (rapporto con i Comuni).
- In questo contesto **valutare le entrate - standard** di cui l'ente può disporre per l'esercizio delle funzioni fondamentali (effetto perequativo), ripristinando la capacità programmatica delle Province, a livello triennale, sia per la spesa corrente sia per la spesa di investimento.

- **Garantire il ripiano dello squilibrio** tra risorse a disposizione, anche standardizzate, (al netto degli interventi straordinari pluriennali già previsti a legislazione vigente) e il fabbisogno standard sulle funzioni fondamentali per il triennio 2018/2020.
- Prevedere flussi finanziari **standardizzati** per il finanziamento della spesa di **investimento**, per contrastare il progressivo deterioramento del patrimonio affidato in gestione a queste istituzioni (in particolare edifici scolastici superiori e rete viaria provinciale) e giungere ad una situazione normalizzata di interventi programmati. In questo contesto rilanciare gli investimenti anche con una concreta azione di supporto ai piccoli e medi Comuni.
- Garantire che la **copertura delle funzioni non fondamentali** (sia sugli oneri diretti, sia sugli oneri indiretti legati alle stesse) avvenga integralmente attraverso fondi regionali senza operare “distrazione” di risorse destinate alle funzioni fondamentali.
- **Ripristinare l'autonomia organizzativa** delle Province eliminando i vincoli normativi previsti dalla legge n. 190/14 (comma 420), imposti in vista del superamento dell'ente, ed oggi in palese contrasto con l'autonomia costituzionale garantita. Conseguentemente consentendo di strutturare il nuovo ente su un modello organizzativo fondato sulle funzioni fondamentali e più coerente con la missione attribuita alle province. L'introduzione di **adeguati piani di riassetto organizzativo** deve consentire di orientare la qualificazione del personale assunto e da assumere alla nuova “mission” della Provincia.
- Affrontare e risolvere la criticità **degli enti in situazione di “riequilibrio pluriennale** ex art. 243 - bis del TUEL” e degli enti **in dissesto finanziario** ex art. 244 del TUEL. Disequilibri finanziari che hanno la caratteristica di essere “**situazioni indotte**” dalla insostenibilità delle manovre finanziarie 2015 - 2016 e anni precedenti e non da gestioni finanziarie irresponsabili.

## LE RICHIESTE DELL'UPI

1. Il superamento dei tagli previsti al comma 418, art.1, l.n.190/14 e del meccanismo di recupero coattivo di cui al comma 419, che lede l'autonomia tributaria e finanziaria delle Province, al fine di ridurre il concorso finanziario triennale esclusivamente al livello di sostenibilità e di **ripristinare l'ordinaria programmazione triennale degli enti**, anche rispetto alla spesa per investimenti.

Secondo le rilevazioni della SOSE spa, a legislazione vigente, lo squilibrio riscontrabile ammonta nel triennio 2018 - 2020 a quanto riportato nella sottostante tabella:

	2018	2019	2020
<b>SQUILIBRIO 76 PROVINCE RSO</b>	650	650	650
<b>RISORSE CORRENTI IN DL 50/17</b>	-180	-80	-80
<b>DISAPPLICAZIONE DL 66/14</b>	0	-300	-300
<b>saldo</b>	<b>470</b>	<b>270</b>	<b>270</b>

2. Rivedere la normativa per gli enti in dissesto e pre - dissesto e costituire un fondo di riequilibrio triennale di almeno 30 milioni l'anno per risolvere le criticità delle 3 Province in dissesto e delle 10 in pre -dissesto indotto dalle manovre economiche, così da consentire la predisposizione di piani di riequilibrio che permettano di ripristinare nel più breve tempo possibile le normali condizioni di equilibrio finanziario.
3. Considerato che dal 2013 al 2016 la spesa per investimenti delle Province si è **ridotta di oltre il 60%** e che ciò, anche per effetto dell'annullamento della capacità programmatica degli enti, ha gravemente compromesso la capacità degli enti di provvedere alla manutenzione straordinaria e messa in sicurezza della rete viaria in gestione, pari a circa 100 mila chilometri di strade, si chiede di istituire **un fondo triennale per investimenti sulle strade, pari ad almeno 600 milioni** (200 milioni per annualità).
4. Garantire, alla vigilia dell'approvazione della nuova programmazione unica nazionale 2018-2020 per interventi di edilizia scolastica, **una riserva ad hoc per le scuole secondarie superiori pari ad almeno il 30% dell'intero ammontare delle risorse programmate (1,7 mld nel triennio), tenendo conto delle percentuali di studenti/metri quadri degli istituti di istruzione secondaria superiore in gestione alle Province**. Ciò è necessario anche perché **nella scorsa programmazione 2015-2017** i criteri utilizzati dalla Regioni per i bandi (tetti di finanziamento massimo degli interventi, progettazione avanzata, richiesta di cofinanziamento) hanno di fatto **penalizzato il sistema delle scuole secondarie superiori**.

5. **Eliminare i commi 420 e 421 della legge 190/14** in considerazione del completamento del processo di trasferimento del personale delle Province ad altre amministrazioni pubbliche fermo restando il risparmio conseguito a seguito della piena attuazione di queste disposizioni normative. **Consentire quindi alle Province di ripristinare le ordinarie capacità organizzative ed assunzionali, attraverso l'individuazione di parametri di sostenibilità finanziaria** legati al rapporto tra le spese di personale per le funzioni fondamentali e le entrate correnti di natura ricorrente e **piani di riassetto organizzativo**, che consentano a tutte le Province di garantire l'esercizio delle funzioni fondamentali.
  
6. Rivedere le **normative nazionali e armonizzare le normative regionali** in modo da **favorire l'avvio a regime in tutte le Province delle funzioni di assistenza tecnico-amministrativa** ai comuni medi e piccoli in un'ottica di razionalizzazione della spesa ed economie di scala ed in particolare, un percorso di costituzione e rafforzamento **delle stazioni uniche appaltanti** per i comuni non capoluogo di provincia, in considerazione delle esperienze già avviate **in oltre 50 Province** delle regioni a statuto ordinario.