



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2018

Audizione Unione Province d'Italia

Commissioni Speciali Congiunte

Senato della Repubblica - Camera dei Deputati

9 maggio 2018

Premessa

Il DEF in esame pone in evidenza l'attuale situazione economico finanziaria così come delineatasi nel corso della legislatura appena conclusa e a valle dei provvedimenti contenuti nella legge di bilancio 2018. Non formula programmi di riforma futuri da adottarsi da parte del nuovo Governo e Parlamento.

In questo contesto, il documento che l'Unione delle Province d'Italia intende rappresentare come contributo per la valutazione del DEF in sede di risoluzione parlamentare, non può dunque che muovere dalla **situazione attuale delle Province, che presenta un chiaro quadro di criticità sia dal punto di vista istituzionale che finanziario**, ormai di lunga durata, rispetto al quale è necessario che il Parlamento ponga rimedio con interventi urgenti e strutturali.

1. Il consolidamento delle riforme istituzionali. Perché è necessario dare piena attuazione alle norme costituzionali sul governo locale

Gli esiti della riforma costituzionale del 2016 devono portare il Parlamento a concentrarsi su un intenso lavoro legislativo che dia finalmente corpo, in modo organico e coerente, ad una **amministrazione locale fondata sui tre livelli costituzionalmente garantiti** - Comuni, Province e Città metropolitane - in piena attuazione delle disposizioni costituzionali del Titolo V e del principio di autonomia sancito dall'articolo 5 della Costituzione.

Una riforma complessiva delle istituzioni della Repubblica, che in via legislativa si ponga come **obiettivo prioritario la semplificazione della pubblica amministrazione** (nazionale, regionale e locale) definendo con chiarezza i compiti e le responsabilità di ciascun livello di governo.

Riguardo alle Province, questo risultato deve e può essere conseguito in tempi brevi, attuando la Costituzione vigente: rimettendo al centro del dibattito politico i principi di autonomia e responsabilità previsti negli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione, che riconoscono le Province **quali enti necessari, luoghi dello sviluppo dei territori**, in rapporto con i Comuni e le Regioni per definire politiche territoriali che consentano economie di scala e il rilancio degli investimenti.

Occorre, attraverso interventi normativi mirati ed organici, riallinearsi in modo coerente alle norme costituzionali che vedono la Provincia, al pari dei Comuni e delle Città metropolitane, quali enti costitutivi della Repubblica, con propria autonomia costituzionalmente garantita, anche sotto il profilo finanziario. 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.

E' per questo necessaria una profonda revisione della Legge 56/14, che ricostruisca un assetto certo e stabile.

2. La revisione della Legge 56/14 per le Province: organi, elezioni e funzioni

A quattro anni dall' entrata in vigore della riforma delle Province, appare indispensabile intervenire in maniera chiara su due degli aspetti che stanno producendo maggiori criticità:

- **la revisione del sistema elettorale e degli organi di governo**, su cui occorre una riflessione urgente (anche in considerazione della scadenza e del conseguente rinnovo in ottobre dei mandati di 50 Province su 76);
- **il consolidamento delle funzioni fondamentali**, in modo che siano omogenee in tutto il Paese.

Il sistema di governo delle Province introdotto con la legge 56/14 mostra infatti limiti evidenti che vanno risolti quanto prima. Il nuovo Governo e il nuovo Parlamento dovranno riflettere in modo approfondito su quali organi e quale sistema di elezione (diretto o indiretto) siano più idonei a dare un assetto certo alle Province nel loro rapporto con i Comuni del territorio: le soluzioni possono ovviamente essere diverse, ma devono portare ad una reale innovazione che consenta di giungere ad un assetto stabile ed efficiente nel sistema di governo degli enti, in coerenza con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa.

Il 18 ottobre scorso a Strasburgo il Congresso dei Poteri Regionali e Locali, organismo del Consiglio d'Europa, ha approvato una raccomandazione al Governo e al Parlamento italiano nella quale si esprime "preoccupazione per la generale carenza di risorse finanziarie degli enti locali, e in particolare delle province". Nella raccomandazione il Congresso esorta il Governo e il Parlamento italiano a "riesaminare, tramite consultazioni, i criteri per il calcolo dei tagli al bilancio e a revocare le restrizioni finanziarie imposte agli enti locali, in particolare alle Province, per garantire loro risorse sufficienti, proporzionate alle loro responsabilità. Raccomanda altresì di chiarire le competenze delle province e città metropolitane, riesaminando le attuali restrizioni imposte in materia di risorse umane a livello locale". La raccomandazione nasce dal rapporto a seguito della visita di monitoraggio effettuata in Italia nel 2017 sullo stato di attuazione della Carta europea dell'autonomia locale, ratificata dall'Italia nel 1999. Nel documento stilato per il Congresso dei Poteri locali del Consiglio d'Europa si esprime preoccupazione per l'inadeguatezza delle risorse finanziarie di cui dispongono gli enti locali, e in particolare le province, per l'espletamento dei loro compiti, a causa della forte riduzione delle loro entrate proprie e dei trasferimenti statali, come pure dei tagli di bilancio. Si evidenzia inoltre: l'incertezza sul futuro delle province, dopo il rifiuto della riforma costituzionale nel dicembre 2016; la ridotta capacità degli enti locali di disporre in concreto di personale adeguatamente qualificato per l'esercizio delle loro competenze, a causa della mancanza di prospettive di carriera, dei tagli di bilancio e del "blocco" intersettoriale delle assunzioni di questi ultimi anni.

Quanto alle questioni istituzionali, si sottolinea: l'assenza di una retribuzione o di appropriate indennità di funzione per gli amministratori delle province e delle città metropolitane (poiché tale situazione può anche incidere negativamente sull'impegno politico dei cittadini a livello provinciale); il fatto che gli organi di governo delle province e delle città metropolitane non siano eletti a suffragio universale diretto.

Quanto al sistema di governance:

- occorre intervenire per dare una **legittimazione agli organi di governo** che garantisca la rappresentanza di tutto il territorio, superando le carenze riscontrate nell'attuale sistema di elezione; prevedere un **organo esecutivo** ed una durata stabile degli **organi di 5 anni**, in coerenza con quanto previsto per i Comuni, per dare stabilità e certezza al sistema di governo degli enti; **valorizzare il ruolo delle assemblee dei Sindaci**; rivedere in modo coerente le **cause di ineleggibilità e di incompatibilità** previste per gli amministratori locali.

Quanto alle funzioni:

- la Legge 56/14 ha individuato le **funzioni fondamentali delle Province** (comma 85) e ne ha accentuato i profili di ente al servizio dei Comuni (commi 88 e 90), ma ha al contempo portato alla sostanziale indeterminatezza di alcune delle funzioni assegnate dallo Stato. Le leggi regionali che hanno provveduto al riordino delle funzioni, poi, nella maggior parte hanno riaccentrato in capo alla Regione o ad enti/agenzie strumentali regionali le funzioni di area vasta.

Per questo:

- ✓ è necessaria la **revisione dell'elenco delle funzioni fondamentali** definite dalla Legge 56/14, consolidando e ampliando quelle previste nel comma 85, a partire dalle funzioni ambientali, di pianificazione strategica dello sviluppo locale e di governo del territorio.
- ✓ Occorre inoltre dare piena attuazione a quanto previsto dai commi 88 e 90 della Legge 56/14, includendo espressamente tra le **funzioni fondamentali** delle province e delle Città metropolitane, le funzioni di assistenza e di supporto ai Comuni, le Stazioni uniche appaltanti e le funzioni di regolazione dei servizi pubblici locali, in modo da fornire indirizzi chiari anche per il riordino della legislazione regionale.
- ✓ Infine, è essenziale favorire la **concentrazione a livello provinciale e metropolitano** delle funzioni attualmente attribuite ad ATO di dimensione regionale, sovra-provinciale o sovra-comunale (bacini trasporti, bacini idrici, ambiti rifiuti, ecc.), per procedere ad una vera semplificazione amministrativa in grado di produrre la revisione della spesa pubblica senza intaccare i servizi.

Le funzioni fondamentali delle Province, indicate al comma 85 della Legge 56/14 sono:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Inoltre, il **comma 86** stabilisce che le Province esercitano le seguenti ulteriori funzioni fondamentali:

- a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;
- b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

Secondo il **comma 88** inoltre la Provincia può altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

Il **comma 90** stabilisce poi che nello specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti servizi di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, tali enti debbano essere soppressi e l'attribuzione di quelle funzioni debba essere assegnate alle Province.

3. L'instabilità finanziaria di Province

L'incertezza istituzionale degli ultimi anni ha prodotto un progressivo indebolimento dell'autonomia finanziaria delle Province, con il pressoché totale disimpegno pubblico negli investimenti locali e regionali. Lo sviluppo territoriale è stato trascurato, all'insegna del taglio della spesa e della messa in ordine dei conti pubblici.

La precarietà finanziaria del comparto degli ultimi anni è evidente se consideriamo che le manovre finanziarie poste a carico delle Province negli ultimi anni hanno **peraltro prodotto seri problemi finanziari per 13 province: ad oggi 3 sono in dissesto e 10 hanno deliberato il piano di riequilibrio finanziario.**

Questo blocco ha prodotto ripercussioni sul piano economico che è possibile individuare in effetti immediati ed effetti di lungo periodo. La possibilità di rilanciare con vigore gli investimenti locali passa infatti anche dalla necessità di ripristinare una ordinata gestione finanziaria e contabile delle Province.

L'ultima legge di bilancio, operando una prima inversione di tendenza, si situa sicuramente in questa linea di sviluppo futuro e anticiclica: l'aver previsto un piano pluriennale di risorse destinate a piani straordinari di manutenzione della rete viaria, per complessivi 1,6 miliardi di euro è un segnale importante per il comparto. Per la prima volta si accendono i riflettori su una situazione di degrado della rete infrastrutturale, degrado derivante dall'assenza di risorse adeguate a causa dei tagli "manifestamente irragionevoli" (Cit. Corte dei Conti) operati negli ultimi anni a tutto danno dei servizi garantiti alle comunità dalle Province.

Segnali incoraggianti si registrano anche sul fronte delle risorse ordinarie: sempre con la legge di Bilancio 2018 sono state stanziare delle risorse pluriennali per rafforzare e "mettere in sicurezza" i

bilanci delle Province. O perlomeno questo era l'intento del legislatore, che però non ha tenuto conto degli effetti reali della riorganizzazione a livello regionale delle Province, definendo così un **plafond assolutamente insufficiente** a garantire a tutti gli enti un ripristino di funzionalità efficace ed efficiente, nell'anno in cui si riavviano le possibilità di assumere

Le risorse stanziare per il 2018 e anni successivi non consentono infatti a tutt'oggi di far chiudere i bilanci di previsione a diverse Province.

Ciò in ragione del fatto che anche l'ultimo stanziamento previsto a favore delle Province dalla legge di bilancio (317 milioni per l'anno 2018, 110 milioni per gli anni 2019 e 2020, e 180 a decorrere dal 2021) è stato calcolato con l'obiettivo di azzerare la manovra di cui al comma 418, art.1 della legge di stabilità 2015 (i tre miliardi complessivi) tenendo però fermo il risparmio derivante dalla ridefinizione della dotazione organica.

Orbene, questo c.d."risparmio" è stato però misurato sulla base della metà della spesa fotografata nel 2014, senza tenere conto del fatto che nella spesa di personale di quell'anno vi era **una cospicua parte finanziata con trasferimenti regionali, poiché tale personale svolgeva funzioni non fondamentali ora riaccentrate a livello regionale.**

I calcoli corretti devono essere dunque fatti a partire dall'effettivo risparmio che le Province hanno avuto dal riordino delle funzioni.

Secondo i dati ufficiali di Funzione Pubblica, dei circa 12 mila soprannumerari, **6250 rappresentano il vero risparmio delle Province**, poiché era personale prima a carico del bilancio dell'ente ed ora non più in servizio (personale in quiescenza, centri per l'impiego e trasferimenti ad altre PA) mentre la restante parte (**5882 dipendenti**) è di fatto rientrata nei ruoli regionali.

Se dunque alle Province l'ultima legge di bilancio ha assegnato **un risparmio strutturale di 578 milioni (ovvero un taglio di risorse) calcolato su 12.132 soprannumerari**, questo va correttamente **riproporzionato solo su 6250 dipendenti non più in servizio all'ente:**

RIDUZIONE SPESA COMMA 421	TOTALE SOPRANNUMERARI
578.668.360	12.177
REALE RISPARMIO	TOTALE DIPENDENTI NON PIU' IN SERVIZIO E NON A CARICO DEL BILANCIO PROVINCIALE
299.147.353,72	6.295
DIFFERENZA:	279.521.006,28

Le Province dunque sono in deficit strutturale di risorse per circa 280 milioni a regime.

Occorre per questo:

- consolidare in maniera strutturale gli enti dal punto di vista finanziario, riportando il sistema alla normalità;
- costruire, in linea e coerenza con l'art. 119 Cost., una rinnovata "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" delle Province nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, fondata su un sistema certo di tributi propri, compartecipazioni e fondo perequativo verticale, che possano **garantire l'integrale copertura finanziaria in ordine alle funzioni esercitate;**
- dare completa attuazione alle legge delega sul federalismo fiscale n. 42/09, rivedere e aggiornare la disciplina di individuazione dei **"fabbisogni standard"**, superando il criterio della spesa storica in correlazione alle entrate standard di cui devono disporre, in modo che i fabbisogni standard a regime diventino il **riferimento esclusivo per il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali** delle Province;
- valorizzare la **propensione delle Province alla spesa di investimento**, in sinergia con i Comuni soprattutto medi e piccoli, per il miglioramento della dotazione infrastrutturale e patrimoniale dei territori e il rilancio degli investimenti a livello di sistema Paese;
- applicare un **sistema perequativo** da determinare sul confronto tra i fabbisogni standard e capacità fiscali per la spesa corrente nonché capace di superare le carenze di dotazioni infrastrutturali dei territori per la spesa di investimento, spesa che deve tornare a rappresentare una componente normale dei bilanci delle Province.

4. Il ruolo delle Province nella ripresa degli investimenti pubblici locali

Il Def all'esame del Parlamento pone un forte accento sulla valenza della ripresa degli investimenti pubblici quale strumento chiave per sostenere imprese e occupazione, evidenziando come però la leva degli investimenti pubblici risulti ancora debole e non pienamente utilizzata.

Secondo una ricerca commissionata da Upi alla società di analisi Lan servizi "Gli Assi di sviluppo delle Province italiane", gli ultimi 10 anni caratterizzati da una feroce crisi economica hanno consegnato una Italia divisa in quattro: una parte del Paese traina lo sviluppo e continua a produrre ricchezza; una, che ha trovato pur nella crisi gli strumenti per resistere; una che invece è sempre più indietro; una Italia metropolitana che però esiste come luogo dell'innovazione e dello sviluppo economico solo nell'asse Milano – Bologna- Firenze.

La novità è che queste quattro aree economiche non si muovono lungo netti confini territoriali: all'interno delle stesse Regioni possono così convivere zone in sviluppo e altre in recessione.

È l'Italia di Provincia, che coincide con l'Italia della cultura storica, dei monumenti delle tradizioni popolari e che si scontra con le metropoli, e verso cui la politica e le istituzioni devono iniziare a

volgere lo sguardo. Anche perché è proprio in questa Provincia, e non nelle metropoli, che si sta continuando a costruire la tenuta del sistema economico del Paese.

Per questo occorre superare la **contrapposizione** tra aree forti e aree deboli del Paese, favorendo piuttosto il consolidamento del rapporto tra Province e Città Metropolitane e tra i due enti di area vasta e la Regione, per ripristinare l'equilibrio territoriale tra aree fortemente urbanizzate e aree interne e per superare la frammentazione amministrativa.

Province e Città metropolitane, hanno infatti nella ripresa degli investimenti il **medesimo ruolo essenziale**, anche per superare la forte fragilità della miriade di piccoli comuni che è caratteristica istituzionale peculiare del quadro amministrativo municipale italiano, ben evidenziato nell'ultimo rapporto dell'ufficio valutazione impatto del Senato. Lo studio ha accertato come negli ultimi 11 anni, il 35% dei miliardi destinati a infrastrutture non sia stato speso a causa della incapacità dei Comuni di espletare le gare d'appalto, spesso a causa di una struttura tecnica inesistente e della mancanza di personale adeguatamente formato. Lo stesso rapporto evidenzia come la presenza, ancora di oltre 30.000 Stazioni Appaltanti costituisca un elemento di forte debolezza e di dispersione di risorse del sistema Paese.

Un nodo che la riforma delle Province e delle Città metropolitane del 2015 ha affrontato in maniera anche fortemente innovativa, ponendo al comma 88 tra le funzioni di queste istituzioni, quelle relative alla predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive. Ancora, al comma 90 si prevede la soppressione degli enti e delle agenzie strumentali e l'assegnazione delle funzioni di organizzazione di predetti servizi alle Province. **Opportunità che non sono state colte né dal legislatore nazionale né da quello regionale.**

Ciò nonostante, pur nella condizione di poca chiarezza istituzionale e di forte criticità finanziaria degli ultimi anni, i dati riguardanti le 50 Stazioni Uniche appaltanti delle Province delle Regioni a statuto ordinario, cui aderiscono 1.484 Comuni (il 40% del totale dei Comuni - 3.642 - di queste 50 Province) **sono in netta controtendenza** rispetto alle rilevazioni sopra riportate riguardo ai Comuni. In queste 50 Stazioni Uniche Appaltanti infatti appare in forte crescita il volume delle gare, che passa da 1.122.781.572 euro del 2016 a 1.460.954.238 euro del 2017 (+30% in un anno).

Un percorso appena avviato, che deve essere valorizzato e promosso su tutto il territorio, anche alla luce del forte impulso alla ripresa degli investimenti locali in capo alle Province che è stato impresso nell'ultima legge di bilancio. Risorse che devono avere l'obiettivo di permettere di recuperare quel gap infrastrutturale che, secondo la società di ricerca AGICI (società che si occupa di ricerche in campo delle infrastrutture e in particolare di quelle elettriche e delle rinnovabili, e che ha tra i partners Enel, Acea, Eni, Iren) nelle sole opere di viabilità produrrebbe per il Paese un "Costo del Non Fare" in termini di produttività pari 23,8 miliardi nei prossimi dieci anni. Recuperare questo gap è strategico, in particolare nella viabilità locale che è il reticolo che tiene insieme il Paese: i 130 mila chilometri di viabilità provinciale e metropolitana sono le strade su cui ogni giorno viaggiano merci e persone, il collegamento tra le piccole e grandi comunità. Dopo anni di mancati investimenti, finalmente con la Legge di Bilancio 2018 è stato costituito un fondo Pluriennale di 1,6 miliardi, che da qui al 2023 dovrà consentire quell'opera di rammento dei territori essenziale e prioritaria.

LE PRINCIPALI PROPOSTE DELLE PROVINCE PER LA RISOLUZIONE PARLAMENTARE AL DEF

Sulla base delle considerazioni esposte l'Unione delle Province d'Italia ritiene essenziale che nella risoluzione parlamentare al DEF siano inserite le seguenti indicazioni.

1. **Rivedere profondamente la legge 56/14** per dare una prospettiva certa alle Province in coerenza con le disposizioni della Costituzione e della Carta europea delle autonomie locali, sia relativamente agli **organi di governo** e al loro **sistema di elezione**, sia relativamente ad una più precisa definizione delle loro **funzioni fondamentali**, con l'obiettivo di realizzare una vera semplificazione amministrativa nel Paese.
2. **Ripristinare e consolidare** in maniera strutturale **l'equilibrio nei bilanci provinciali**, sanando a partire dal 2018 il deficit di 280 milioni circa che non consente ancora a troppi enti di chiudere i bilanci ma soprattutto **non garantisce l'adeguato finanziamento delle funzioni fondamentali**, e dunque l'erogazione di servizi efficienti a tutti i cittadini.
3. **Attuare finalmente** il principio dell'autonomia di entrata e di spesa dell'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.
4. **Perseguire con decisione** la scelta della semplificazione amministrativa, attraverso la **definizione di politiche e di norme legislative che individuino in ogni Provincia e Città metropolitana Stazioni Uniche Appaltanti qualificate**, superando la frammentazione attuale e **riducendo sensibilmente** le decine di migliaia di Stazioni Appaltanti ad oggi esistenti. Questo consentirebbe di supportare tutti gli enti locali del territorio in una gestione efficiente ed efficace degli appalti pubblici locali.