

Unione Province d'Italia



UPI

**DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2013**

***AUDIZIONE PRESSO LE  
COMMISSIONI SPECIALI PER L'ESAME DEGLI ATTI DI GOVERNO  
CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA***

Roma, 23 aprile 2014

Il Documento di economia e finanza approvato dal Governo lo scorso 10 aprile individua un percorso di allentamento delle politiche contro l'indebitamento per consentire margini di manovra per il pagamento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni, come concordato in sede europea.

Questa scelta permette anche alle Province di pagare debiti pregressi a favore del sistema delle imprese. Tuttavia lascia aperta una questione dirimente, e cioè la necessità di intervenire per apportare quelle necessarie modifiche strutturali del patto di stabilità interno per rivedere i tagli e aprire prospettive di ripresa degli investimenti a livello locale, che possono costituire fin da subito il vero volano della ripresa economica del Paese.

Il patto di stabilità infatti, con le regole basate sulla competenza mista, che vede scaricare sulla cassa della spesa in conto capitale il maggior onere a carico dell'ente, nonostante gli spazi aperti dalle politiche di efficientamento delle Province che hanno portato ad una forte riduzione della spesa corrente (pari nel quinquennio a -13%, unico comparto nella PA), si dimostra uno strumento che impedisce la crescita e deprime l'economia e gli investimenti.

La situazione economico finanziaria delle Province ha subito un veloce e progressivo deterioramento a seguito dei tagli imposti dai provvedimenti normativi degli ultimi anni. Il decreto legge n. 78/10 ha imposto un taglio di risorse di 300 milioni di euro per il 2011 e di 500 per il 2012; successivamente il cosiddetto dl "Salva Italia" del 2011 ha incrementato il taglio per il 2012 di 415 milioni. Successivamente il decreto legge "Spending Review" ha sommato altri 500 milioni di minori risorse per il 2012 che sono poi diventati 1 miliardo per il 2013. Infine la legge di stabilità n. 228/12 ha aggiunto altri 200 milioni per il 2013.

In totale, dunque, **dal 2011 al 2013 i tagli alle Province ammontano a oltre 2,1 miliardi di euro.**

In estrema sostanza alle Province, che rappresentano **l'1,3% della spesa pubblica, si è chiesto di contribuire al risanamento del Paese tagliando i propri bilanci del 25%.**

Con la spending review, poi, si è direttamente imposto alle Province di attuare questo taglio su alcune specifiche voci di spesa considerate "aggredibili" come i "consumi intermedi". Tuttavia, si è fatto rientrare in queste voci anche le spese sostenute dalle Province per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni, particolar modo il trasporto pubblico locale, la formazione professionale nonché la gestione e smaltimento rifiuti per le Province della Campania, oltre a tutta una serie di funzioni ulteriori e diverse previste dalla legislazione regionale e dunque obbligatorie per le Province, le cui relative spese sono peraltro irrintracciabili all'interno della banca dati (Siope) presa a riferimento per operare il taglio sui consumi intermedi, mentre non sono state considerate come voci di spesa le esternalizzazioni o i trasferimenti ad altri enti.

Quindi, nella grossolana assimilazione di consumi intermedi quali spese aggredibili, **per le Province si profila un taglio alle risorse necessarie all'erogazione dei relativi servizi e funzioni** (solo per citare i più rilevanti: 130 mila km di strade, oltre 500 edifici scolastici, 550 centri per l'impiego, contrasto al dissesto idrogeologico, ecc) che vanno ad incidere addirittura sulle spese effettuate a valere su trasferimenti regionali o della Unione Europea.

La ripartizione del taglio di 500 milioni di euro stabilita per il 2012 dall'art.16 del DL 95/13 è oggi oggetto di numerosi contenziosi di fronte ai TAR. I tagli previsti dall'art. 16, occorre aggiungere,

anche per gli anni successivi, incidono anche sulle imposte proprie, prefigurando un prelievo erariale, per il 2013, di oltre 71 milioni sull'imposta RcAuto, in aperto contrasto con il dettato dell'art. 119 Cost.

Al riguardo si rammenta che la Camera dei Deputati, nella seduta del 21 dicembre 2012, nel licenziare definitivamente la legge di stabilità 2013, ha votato e approvato un ordine del giorno, presentato da esponenti di maggioranza ed opposizione, nel quale si evidenzia come i tagli effettuati ai bilanci delle province con le diverse manovre economiche definite dai Governi a partire dal 2010 fino alla legge di stabilità stessa, comprometterà inevitabilmente la funzionalità degli enti, impedendo la normale erogazione dei servizi indispensabili per i cittadini. Lo stesso ordine del giorno definisce che con questi tagli è a rischio anche il pagamento degli stipendi dei 57000 dipendenti delle Province.

Da questo ordine del giorno occorre ripartire, riprendendo un confronto politico ed istituzionali sul tema della finanza provinciale, che comprenda, ovviamente anche la necessità di modificare il quadro della finanza pubblica.

In particolare queste sono le nostre proposte.

- **La riduzione del taglio imposto alle Province dal 2013 di almeno 400 milioni** (800 milioni in luogo di 1200 milioni) che si ritiene possa essere il limite sostenibile dal comparto, da operare non secondo criteri lineari e indistinti, ma che tengano conto dei diversi ruoli e funzioni svolti dagli enti in ragione della Regione di appartenenza, unitamente alla differente situazione di virtuosità degli stessi, considerando tutte le voci di spesa. Va infatti operata una riflessione anche con riferimento alla legge "rafforzata" di attuazione dell'art. 81 della Costituzione in materia di pareggio di bilancio: come poter giustificare, anche in sede europea, che gli enti locali non riescono per fattori esogeni e non determinati da proprie scelte ed indistintamente rispetto alla qualità della loro spesa, a garantire l'equilibrio di cassa e di competenza?
- Occorre **ripensare le regole del patto di stabilità interno**. Gli effetti deleteri della competenza mista sono ormai sotto gli occhi di tutti, hanno creato un forte effetto depressivo sull'economia del Paese che, in termini di dati finanziari, per le Province si è tradotto in una riduzione della capacità di produrre investimenti pari al 44,7% nel periodo 2008-2012; senza contare l'estrema durezza delle sanzioni correlate al mancato raggiungimento degli obiettivi imposti, sanzioni che possono portare gli enti al default.
- E' necessario consentire di **liberare almeno parte dei residui di parte capitale** che sono nelle casse degli enti.
- Occorre **ristrutturare la politica finanziaria e tributaria delle Province**, in un'ottica coerente (e non in contrasto) con l'art. 119 Cost, garantendo una reale autonomia finanziaria per lo svolgimento delle funzioni proprie e, conseguentemente modificare il fondo sperimentale di riequilibrio, ormai privo di logica in un sistema di finanza "derivata" che non solo ha azzerato le risorse per tale fondo, ma prevede anche un prelievo diretto alla fonte con il recupero dell'imposta RcAuto attraverso l'Agenzia delle Entrate, nonostante esistano ancora 2,3 miliardi di residui passivi (per lo Stato perenti) che le Province devono ricevere dall'erario.

Queste scelte di natura finanziaria vanno contestualizzate ad una prospettiva di ritorno alla normalità dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, uscendo dalla logica di emergenza degli ultimi decreti legge. In sintesi, occorre **dare una prospettiva chiara alle Province e alle Città metropolitane**, superando la situazione di grave difficoltà che oggi le Province incontrano nella gestione dei loro bilanci e nella programmazione delle scelte future, nella consapevolezza che senza istituzioni che funzionino bene il Paese non potrà uscire dal declino.

Il **Programma Nazionale di Riforma** adottato dal Governo lo scorso 10 aprile e oggi all'esame del Parlamento insieme al Documento di economia e finanza 2013 conferma nella sostanza le scelte che nella scorsa legislatura sono state fatte nell'ambito della Spending Review sul riordino delle Province: *"In linea con la legge di stabilità 2013 saranno adottati, entro il 31 dicembre 2013, i provvedimenti legislativi di riordino delle Province e di istituzione delle Città metropolitane"*.

Secondo il documento, vi sono significativi risparmi che possono derivare dall'accorpamento delle Province (e delle Regioni) più piccole. Soltanto dalla riduzione del numero delle Province potrebbe derivare *"un risparmio compreso tra i 370 e i 535 milioni di euro"*. Seppure il legislatore avesse scelto di fare riferimento a queste indicazioni per operare i tagli alle Province, bisogna sottolineare prima di tutto che la riforma non è stata portata a termine, pertanto questi risparmi nel 2013 non possono essere considerati fattibili. Inoltre, i tagli richiesti al sistema delle Province per 1 miliardo e 200 milioni di euro vanno molto al di là di queste cifre e non sono sostenibili perché comportano una riduzione dei consumi intermedi delle Province pari al 38%.

Tra i primi impegni della nuova legislatura **ci deve essere quello di rivedere questi tagli alle Province** come è stato chiaramente indicato dagli ordini del giorno citati, approvati all'unanimità dal Parlamento nello scorso dicembre, **nella prospettiva di portare a compimento in modo coerente la riforma delle istituzioni di area vasta**, lasciata incompiuta e rinviata alla nuova legislatura dall'art. 1, comma 115, della legge di stabilità per il 2013.

Tra la fine del 2011 e quella del 2012, infatti, il Governo e il Parlamento hanno cercato di modificare sostanzialmente l'ordinamento delle Province con interventi normativi che miravano all'abolizione (art. 23 del DL 201/2011) o al riordino delle Province e all'istituzione delle Città metropolitane (articoli 17 e 18 del DL 95/2012).

Questi interventi normativi, non sempre coerenti, inseriti in una decretazione d'urgenza che ha minato l'esistenza stessa delle Province come istituzioni costitutive della Repubblica previste dalla Costituzione, non sono arrivati a compimento ma **hanno conseguito come risultato effettivo soltanto l'indebolimento delle istituzioni provinciali**.

Le disposizioni dei decreti legge 201/11 e 97/12 sulle Province sono state oggetto di numerosi ricorsi delle Regioni alla Corte costituzionale che, dopo il rinvio dell'udienza del 6 novembre, ha rinviato la discussione dei ricorsi sull'articolo 23 del DL 201/11 al 2 luglio 2013. La discussione dei ricorsi relativi agli articoli 17 e 18 del DL 95/13 è stata invece fissata nella data del 19 giugno 2013.

Il tema delle Province ha infatti una dimensione costituzionale difficilmente eludibile. In attesa di una più complessiva riforma della seconda parte della Costituzione che in modo coerente riveda la forma di stato e il sistema parlamentare, **il nuovo Parlamento e il nuovo Governo devono comunque mirare a dare innanzitutto una prospettiva di sviluppo coerente e stabile alle istituzioni locali**, che consenta una ripresa degli investimenti nei territori come volano di una ripresa più generale dell'economia italiana.

Un livello di governo intermedio tra i Comuni e le Regioni è presente in tutti i grandi paesi europei. In Italia, a questo livello, ci sono troppe sovrapposizioni di funzioni. Da un lato, ci sono le Province, come enti autonomi a diretta legittimazione democratica previsti dalla Costituzione. Dall'altro, gli uffici dell'amministrazione statale periferica e una molteplicità di strutture, enti, società create dalla legislazione statale e regionale.

Opinione comune è che **occorra definire un governo più funzionale delle aree vaste**, per rispondere in modo appropriato alle esigenze dei cittadini e dei territori. Ma una vera riforma, se vuole essere attuabile, deve partire dalla Costituzione che riconosce le Province come istituzioni costitutive della Repubblica.

**La riforma delle istituzioni di area vasta può avvenire per via ordinaria**, attraverso una legge delega che individui un percorso di revisione delle circoscrizioni provinciali e metropolitane con tempi certi, senza le forzature della decretazione d'urgenza, tenendo conto della peculiarità dei territori regionali, a partire da un accordo tra tutti gli attori interessati da raggiungere in Conferenza unificata e nel rispetto delle proposte avanzate dai territori.

La difficile condizione della finanza pubblica, determinata soprattutto dalla stagnazione economica, a sua volta causata dalla crisi finanziaria ed economica internazionale, **impone scelte rigorose per l'eliminazione delle spese derivanti dalla sovrapposizione di enti e strutture (statali e regionali)** che esercitano funzioni che possono essere attribuite agli enti locali, concentrando le risorse finanziarie pubbliche in modo razionale nei settori più importanti sotto il profilo dello sviluppo economico, sociale e civile del Paese.

- La proposta di riordino degli enti di area vasta deve perciò prevedere **una disciplina completa per il riordino degli enti di area vasta in tempi rapidi (6 mesi)** che porti ad una riduzione del numero delle Province rispettosa della specificità dei territori, all'istituzione delle Città metropolitane e ad una contestuale semplificazione dell'amministrazione statale periferica e degli enti strumentali regionali.
- Allo stesso tempo, la proposta dovrà contenere **una disciplina per l'elezione dei nuovi organi di governo delle Province e delle Città metropolitane**, con disposizioni direttamente applicabili che garantiscano forti risparmi sui costi della politica (attraverso la riduzione del numero dei consiglieri e la revisione delle disposizioni sulle Giunte) ma consentano di **eleggere direttamente da parte del popolo** – come previsto dalla Carta europea delle autonomie locali - i nuovi organi di governo nella tornata elettorale amministrativa del 2014, fissando una data certa per l'effettivo avvio del processo di riordino degli enti di area vasta e per il ripristino della normale agibilità democratica di tutte le istituzioni costitutive della Repubblica.