



Disegno di legge di bilancio 2020-2022 (A.S. 1586)

Audizione Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato

LE PROPOSTE E LE RICHIESTE DELLE PROVINCE

Roma, 11 novembre 2019

Premessa

La Legge di Bilancio 2020 approvata dal Governo e all'attenzione del Parlamento presenta alcuni segnali positivi rispetto al rilancio degli investimenti degli Enti locali, con fondi mirati che però scontano, soprattutto per quanto riguarda il biennio 2020-21, una dotazione finanziaria del tutto insufficiente.

La previsione di finanziamenti diretti a Province e Città metropolitane per gli **investimenti di messa in sicurezza delle infrastrutture viarie** in gestione (130 mila chilometri di strade, l'80% della rete nazionale, su cui insistono oltre 30.000 tra ponti viadotti e gallerie) e degli **edifici delle scuole secondarie superiori** (oltre **7.400**), dimostra infatti finalmente un cambio di atteggiamento del Governo nei confronti delle Province, che tornano valorizzate quali istituzioni **centrali per lo sviluppo locale**.

Tuttavia, non possiamo non evidenziare come - in particolare rispetto all'edilizia scolastica - gli stanziamenti previsti in manovra per il triennio 2020-22 siano insufficienti (450 milioni) anche a fronte dell'importante **garanzia della durata delle risorse fino al 2034** che ci permette per la prima volta da anni di **programmare** gli investimenti e **consolida** il ruolo delle Province nel sistema di amministrazione dei territori.

Appare inoltre molto positiva la norma sui **"debiti degli enti locali"** (**art.69**) quale opportunità da utilizzare al meglio per liberare ulteriori risorse da finalizzare, prima di tutto, allo sviluppo dei territori.

Consideriamo invece del tutto ingiustificabile l'esclusione di Province e Città metropolitane dalla possibilità di accesso al Fondo di Progettazione, previsto all'art. 8, comma 16, che riserva oltre 2,7 miliardi fino al 2034 esclusivamente ai soli Comuni.

Ferme restando queste considerazioni sugli investimenti, restano però aperti alcuni nodi critici sulla gestione corrente: **mancono ancora le misure indispensabili per restituire alle Province piena autonomia finanziaria e organizzativa, necessaria per permettere a queste istituzioni di attuare al meglio un programma di investimenti quindicinale**. Condizione che può essere garantita solo da Enti stabili finanziariamente e pienamente operativi rispetto al personale.

Mancono cioè le risorse per consentire l'annullamento degli effetti residuali della legge 190/14 (la manovra 2015) sugli equilibri di bilancio di parte corrente.

Ancora una volta poi, in maniera del tutto incomprensibile, **non si permette alle Province**, svuotate dopo l'esodo forzato di personale del 2015, di avviare un **serio piano di assunzioni**, che rispecchi e valorizzi il ruolo di regia dello sviluppo locale che questo ente sta sempre più consolidando.

Sono queste le questioni che ci spingono a **chiedere interventi di modifica e proporre soluzioni** da inserire nell'iter parlamentare di approvazione della manovra.

Si tratta di valorizzare a pieno il potenziale delle Province e di sfruttare le funzioni che sono loro assegnate e che, per loro natura e per il disegno che ne discende dalla Costituzione e dalle leggi possono esprimere nel **promuovere, coordinare e sostenere lo sviluppo dei territori**, all'interno di un quadro coerente e semplificato di amministrazione locale.

In questo senso, è necessaria una riflessione critica sulle politiche attuate negli ultimi anni che evidenziano come durante la crisi si sia scelto di mirare su una forte centralizzazione delle spese rispetto a politiche finanziarie di espansione di investimenti a livello locale.

I numeri sono chiarissimi: dal 2013 al 2017, mentre la spesa pubblica centrale è salita di 30 miliardi, quella delle amministrazioni locali è scesa di 10 miliardi, di cui 4 miliardi in meno per le sole Province e le Città Metropolitane.

Occorre invertire la rotta e rilanciare il Paese delle Autonomie locali, scegliendo di puntare, con coraggio e determinazione, su Comuni, Province e Città Metropolitane.

Per fare questo, accanto agli interventi di tipo economico finanziario, occorre ridefinire con chiarezza l'assetto istituzionale delle amministrazioni locali.

E' a questo scopo del tutto coerente la scelta del Parlamento di inserire tra i **collegati alla Legge di bilancio 2020 anche un Disegno di legge di revisione del Testo Unico degli enti locali e di modifica della Legge 56/14.**

Segno che il Parlamento ha compreso quanto questo intervento di revisione profonda delle riforme su Comuni, Province e Città metropolitane, sia indispensabile.

Occorre dunque con urgenza definire per le Province **funzioni certe**, che valorizzino il ruolo di **semplificazione e di motore degli investimenti locali** tipici di questa istituzione. Ma è necessario anche intervenire per risolvere tutte quelle storture rispetto alla governance di questi enti, che non consentono di assicurare la **stabilità necessaria all'azione amministrativa**. La delega deve essere anche l'occasione per **semplificare il sistema**, ricostruendo un quadro certo in cui le Regioni siano realmente enti di legislazione, programmazione e di controllo.

Occorre **proseguire con l'opera di consolidamento delle Province su cui questa legislatura ha dato primi importanti segnali**, dimostrando di avere preso atto della necessità di intervenire assicurando ai territori le risorse indispensabili per garantire i servizi alle comunità lontane dalle grandi aree urbane.

1. RISORSE PER INVESTIMENTI

✓ Investimenti per la messa in sicurezza degli edifici delle scuole secondarie

La Legge di Bilancio 2020 deve, in maniera chiara ed evidente, rappresentare una risposta forte ed autorevole dello Stato alla richiesta di sicurezza, di efficienza, di modernità che proviene, inascoltata da anni, dagli oltre 2 milioni e 500 mila studenti, dalle loro famiglie, dal personale e dai docenti delle 7.400 scuole secondarie superiori italiane.

Infatti, l'esclusione sistematica delle scuole secondarie dai molti dei finanziamenti, nazionali e regionali assegnati negli scorsi anni al settore ha aperto una grande emergenza per il Paese, che va risolta e che invece risulta ancora ampiamente sottostimata in questa manovra.

Il comma 27 dell'articolo 8 (Investimenti enti territoriali) infatti, pur assegnando 3 miliardi 450 milioni in 15 anni, dal 2020 al 2034, a favore di Province e Città metropolitane per la messa in sicurezza e l'efficientamento energetico delle scuole secondarie superiori, prevede solo 100 milioni per il 2020 e 100 milioni per il 2021; poco più di 13 mila euro ad edificio l'anno.

Questo, a fronte di un fabbisogno per i progetti di Province e Città metropolitane in attesa di finanziamento per interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici secondari superiori che per il solo triennio 2020-22 è **pari a circa 2,5 miliardi.**

Pertanto, pur apprezzando il fatto che per la prima volta da anni si individuano risorse specifiche per le scuole secondarie superiori, assegnandole in maniera diretta e con modalità pluriennale così da accelerare i processi e programmare gli investimenti, **non possiamo non evidenziare l'insufficienza delle risorse a disposizione e la necessità che questo fondo sia debitamente adeguato.**

Restano poi del tutto irrisolte alcune questioni essenziali, quali le risorse per i Piani antincendio, di cui ad oggi non è fornito il 70% delle scuole secondarie superiori: **considerando che il fabbisogno stimato per le sole scuole di Province e CM supera i 300 milioni di euro, si chiedono risorse ulteriori, pari ad almeno 250 milioni solo per le scuole del secondo ciclo di istruzione.**

✓ Investimenti per la messa in sicurezza della rete viaria di Province e Città metropolitane

La legge di bilancio 2020 prevede, al comma 26 dell'art. 8 (*Investimenti enti territoriali*) **risorse aggiuntive per il finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di Province e Città Metropolitane** ed in particolare aggiunge: 50 milioni per il 2020; 100 milioni per il 2021; 250 milioni per il 2022 e 250 milioni dal 2023 al 2034. In tutto **per 15 anni** sono dunque stanziati risorse pari **3,4 miliardi** (dal 2020 al 2034) per investimenti per la messa in sicurezza delle infrastrutture viarie di Province e Città metropolitane, di cui **400 milioni in più sono riservati al triennio 2020-2022**.

Non possiamo che apprezzare questa misura, tuttavia ricordiamo che il monitoraggio realizzato da UPI e posto all'attenzione del Governo ha rilevato la necessità di interventi urgenti e monitoraggi tecnici per la messa in sicurezza degli oltre 30.000 ponti, viadotti e gallerie in gestione a Province e Città metropolitane, per la cui realizzazione non sono previste sufficienti risorse mirate.

In particolare si evidenzia:

1. **PONTI BACINO DEL PO:** l'esame del fabbisogno manutentivo e messa in sicurezza delle opere d'arte delle Province e Città metropolitane ha mostrato un fabbisogno finanziario superiore ai 500 milioni per un numero di interventi superiore a 200; è necessario dunque incrementare di 50 milioni annui la dotazione finanziaria prevista dagli anni 2020/2023, portando lo stanziamento da 250 milioni a 450 milioni complessivi.
2. **PONTI ALTRI BACINI** vanno individuate risorse adeguate anche per i ponti della rete viaria di Province e Città metropolitane su bacini diversi da quelli del Po, per strutturare un programma di finanziamento per la messa in sicurezza, secondo priorità definite attraverso apposito monitoraggio. Il fabbisogno stimato il quadriennio 2020/2023 ammonta a complessivi 800 milioni di euro.

✓ Fondo progettazione

L'art. 8 comma assegna ai soli Comuni contributi per **spese di progettazione definitiva ed esecutiva**, relativa ad interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, di messa in sicurezza ed efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio comunale, nonché per investimenti di messa in sicurezza di strade.

Si tratta di oltre 2,7 miliardi fino al 2034, la cui possibilità di accesso è esclusa, in modo del tutto ingiustificabile, a Province e Città metropolitane, e, conseguentemente, non accessibile per la progettazione diretta alle scuole secondarie superiori; strade, ponti e gallerie provinciali; aree a rischio idrogeologico non in gestione comunale.

Considerate le finalità del fondo progettazione, che sono identiche per tutti gli enti locali, e l'importante capitolo di investimenti che la manovra riserva a tutti gli enti locali, si chiede di indicare con chiarezza che il fondo è, come corretto ed equo, indirizzato a tutti gli enti locali.

2. PERSONALE E POLITICHE DI ASSUNZIONE

I processi di riordino organizzativo che le amministrazioni provinciali hanno subito a seguito della legge 56/14 e dalla Legge 190/14, hanno portato dal 2014 al 2018 ad un dimezzamento (da 28.000 a 14.000) dei dirigenti e dei dipendenti oggi in servizio nelle 76 Province delle regioni a statuto ordinario.

Con la conferma delle Province come istituzioni costitutive della Repubblica previste dalla Costituzione occorre un ripristino di una piena autonomia organizzativa delle Province rispetto agli altri enti territoriali, con l'**adeguamento e la riqualificazione del personale**: sono due processi ormai ineludibili per le Province, a valle di un riordino istituzionale che ha visto depauperarsi gli organici di professionalità tecniche.

La **struttura organizzativa della “nuova Provincia”** deve essere finalizzata:

- ad un rafforzamento degli **uffici tecnici, lavori pubblici e di progettazione** ai fini di esprimere al meglio la capacità di investimento degli enti;
- parimenti occorre rafforzare gli uffici di **programmazione e gestione finanziaria** che devono garantire il migliore utilizzo delle risorse attribuite per il finanziamento degli investimenti, oltre a mantenere gli equilibri del bilancio, risanato come detto in precedenza;
- attivare azioni di **supporto e accompagnamento ai piccoli e medi Comuni** sia nelle politiche di investimento, sia nella spesa corrente legata all'organizzazione di funzioni generali e amministrative, in un'ottica di economie di scala e di efficientamento dei sistemi locali.

A questi fini nella legge di bilancio 2020:

1. è necessario che, al pari di Comuni e Regioni, anche **alle Province sia estesa la disciplina per le assunzioni prevista nell'articolo 33-bis decreto-legge n. 34/19** (c.d. “Crescita”), basata non più sulle cessazioni degli anni precedenti ma sulla sostenibilità finanziaria delle assunzioni.
2. questa equiparazione dovrà necessariamente contemplare **anche l'eliminazione dei vincoli e dei limiti previsti dall'articolo 1, comma 421 della legge n. 190/2014**.

L'UPI ha da sempre sostenuto che per la ripresa degli investimenti locali ci sia bisogno di investire sulle strutture tecniche degli enti locali, con una particolare attenzione alle strutture di progettazione e di gestione delle stazioni appaltanti provinciali e metropolitane, e non di una struttura centralizzata come quella prevista nei commi 162 e seguenti della legge di bilancio n. 145/2018.

- Qualora si volesse confermare la decisione di istituire una struttura centralizzata, al fine di accelerare il processo di qualificazione degli uffici tecnici provinciali, è comunque necessario che **le 120 professionalità tecniche (delle 300) assegnate alle Province dal comma 166 della legge 145/2018, siano assunte al più presto dall'Agenzia del Demanio e assegnate alle Province**, con procedure semplificate.

2. AZZERAMENTO DEL TAGLIO DELLA LEGGE FINANZIARIA 190/14

Senza la piena **stabilità dei bilanci** e dunque un'effettiva e pluriennale solidità degli stessi, è impensabile immaginare una programmazione duratura nel tempo delle attività e degli investimenti delle Province.

Occorre uscire definitivamente dall'emergenza finanziaria azzerando del tutto la manovra finanziaria della legge n. 190/14. La stabilità finanziaria della parte corrente ha riflessi importanti anche rispetto alla capacità di programmazione e di progettazione degli investimenti.

1. Occorrono innanzitutto **60 milioni a regime** (*vedi documento allegato n. 1*); la cifra si riferisce al fabbisogno necessario ad azzerare completamente il taglio previsto dalla Legge di stabilità 190/14, fatti salvi i risparmi strutturali determinati dalla riduzione delle dotazioni organiche, valutando altresì quanto riportato nel documento allegato.
Al fine di "stabilizzare" la situazione corrente dei bilanci l'UPI farà la sua parte proponendo un diverso criterio di riparto delle risorse già assegnate a decorrere dal 2021, pari a 180 milioni a regime (comma 838, art. 1, l.n. 205/2017) secondo criteri di sostenibilità e soprattutto di "perequazione" in relazione ai reali fabbisogni di spesa.
2. Vanno consolidati i **fondi ad hoc per province in dissesto e predissesto** (complessivamente 15) pari a 30 milioni annui (comma 843, art. 1 legge n. 205/2017), anche per gli anni 2021 e 2022, prevedendo altresì una norma specifica che consenta la predisposizione di un bilancio stabilmente riequilibrato oltre i 5 anni previsti dal TUEL.
- 3- Occorre **garantire un corretto flusso di cassa** relativamente ai due unici tributi provinciali, riducendo al minimo gli effetti dell'articolo 1, comma 419, l.n. 190/2012, che prevede il doppio contestuale recupero forzoso di ipt ed rcauto.
- 4- Occorre stabilire con norma legislativa una data certa entro la quale viene erogato annualmente il **fondo sperimentale di riequilibrio**, indipendentemente dal recupero effettuato a valere sulle province incapienti. Si pensi che ad oggi il Fondo di riequilibrio 2018 è stato pagato solo al 60% mentre quello 2019 è ancora al 50% . Ciò determina una criticità sui bilanci degli enti e impone maggiori oneri di anticipazioni di tesoreria, con costi che per alcune Province arrivano a decine di milioni di euro.
- 5- E' necessaria una riforma dei tributi e delle agevolazioni ambientali, con l'istituzione di un codice tributo per la Tefa, attualmente riscossa dai Comuni unitamente al tributo comunale per i rifiuti, per sostenere le politiche di sviluppo sostenibile in ambito provinciale e metropolitano.

RISORSE NECESSARIE PER COMPLETARE IL PROCESSO DI AZZERAMENTO DELLA MANOVRA DI CUI ALLA LEGGE FINANZIARIA 190/14 – AII.1

Il processo di **graduale azzeramento** della manovra imposta dalla ln. 190/14 alle Province e Città Metropolitane dal comma 418, art. 1 (c.d. manovra dei “tre miliardi”) **non si è ancora concluso**.

Come è possibile vedere dallo schema sottostante, pur considerando tutti i contributi assegnati da disposizioni normative successive proprio a riduzione del taglio -che per le sole Province delle Regioni a Statuto Speciale ammontavano a 1,945 miliardi a regime dal 2019- non si è mai raggiunto un vero e proprio azzeramento della manovra, che avrebbe dovuto essere contenuta nei soli limiti della minore spesa di personale derivante dalla riorganizzazione delle funzioni non fondamentali.

Includendo, seppur forzatamente, anche il contributo previsto dalla legge di bilancio 2019 pari a 250 milioni annui a regime, **resta un taglio residuo di 635 milioni di euro, superiore al taglio della spesa di personale imposto dal comma 421, art.1, l.n. 190/14 pari a 578,6 milioni, per circa 57 milioni**.

TAGLI PER PROVINCE RSO	2019	2020	2021	2022
TAGLIO "3 MILIARDI" L.N.190/14, ART.1 COMMA 418	1.945.906.118	1.945.906.118	1.945.906.118	1.945.906.118
TOTALE	1.945.906.118	1.945.906.118	1.945.906.118	1.945.906.118
CONTRIBUTI CORRENTI ASSEGNATI ALLA PROVINCE RSO A RIDUZIONE DEL TAGLIO DEL COMMA 418	2019	2020	2021	2022
dpcm ART.1 COMMA 439 L.NN. 232/2016	650.000.000	650.000.000	650.000.000	650.000.000
ART. 1, COMMA 754 L.N. 208/2015	220.000.000	220.000.000	150.000.000	150.000.000
ART. 20 DL 50/17 PROVINCE RSO	80.000.000	80.000.000	80.000.000	80.000.000
ART. 1 COMMA 838 LEGGE N. 205/2017	110.000.000	110.000.000	180.000.000	180.000.000
ALTRI CONTRIBUTI				
ART.1 COMMA 889 LEGGE N.145/2018 (solo PROVINCE RSO)	250.000.000	250.000.000	250.000.000	250.000.000
TOTALE contributi	1.310.000.000	1.310.000.000	1.310.000.000	1.310.000.000
TAGLIO RESIDUO	635.906.118	635.906.118	635.906.118	635.906.118
	2019	2020	2021	2022
risparmio da personale province RSO	578.668.360,84	578.668.360,84	578.668.360,84	578.668.360,84
squilibrio finale	57.237.756,80	57.237.756,80	57.237.756,80	57.237.756,80

E' proprio il taglio strutturale, calcolato "sartorialmente" sulla fotografia della metà spesa di personale all'8 aprile 2014, che ha determinato i maggiori squilibri tra gli enti, poiché si è di fatto provocato un taglio maggiore per quegli enti che avevano un maggior numero di personale addetto a funzioni non fondamentali, e che dunque riportavano una spesa di personale più elevata, sebbene rimborsata dalla Regione, e che ora invece si trova a dover subire un taglio strutturale fotografato su un organico la cui spesa era invece sostenuta parzialmente da un altro ente.

DATI DEL PORTALE MOBILITA - Dipartimento Funzione Pubblica	TOTALE SOPRANNUMERA RI	DIPENDENTI RICOLLOCATI IN REGIONE	DIPENDENTI CON PREPENSIONAMENTO	DIPENDENTI MERCATO LAVORO	DIPENDENTI RICOLLOCATI MEDIANTE PROCEDURE DM 14/09/2015	
PROVINCE RSO	12.177	5.882	1.776	3.869	650	
			1.776	3.869	650	6295
						totale

Come si evince dalla tabella per le Province delle Regioni a Statuto ordinario sono stati tagliati 578 milioni di euro; tale importo però include anche il personale che è stato trasferito alle Regioni, ma che prima della riforma della legge n.56/14 svolgeva funzioni delegate dalle Regioni e da queste pagato, o in via diretta o attraverso gli oneri amministrativi ed entrate extratributarie connessi allo svolgimento di tali funzioni delegate e non fondamentali per le Province. In realtà il vero e unico risparmio che le Province hanno avuto a seguito della riforma è quello inerente i centri per l'impiego (3869 unità), i prepensionamenti (1776 unità) e i ricollocati presso altre amministrazioni della P.A. (650 unità) per complessive 6295 persone.

Ed è su questo numero di persone che va ricalcolato l'effettivo risparmio che può essere imputato alle Province: non dunque 578 milioni di euro (calcolato su 12.177 persone), bensì 279,5 milioni (rapportato a 6.295 persone trasferito ad altra PA o poste in quiescenza).

Lo squilibrio dunque è pari a circa 300 milioni, cifra che si riscontra nella tabella precedente, dove si analizza il processo di "azzeramento" della manovra di cui alla legge 190/2014, dove restano scoperti ancora 57 milioni di euro, calmierati da risorse provenienti da fondi statali per 250 milioni di euro a regime.