



*Audizione presso le Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica
e della Camera dei Deputati*

DOCUMENTO UPI

Piano strutturale di bilancio di medio termine

Roma, 7 ottobre 2024

Premessa

Il Piano strutturale di Bilancio di medio termine, coerentemente con le nuove norme europee, definisce le regole di finanza pubblica in un orizzonte almeno quinquennale e integra la programmazione della spesa pubblica con il piano di riforme e di investimenti pubblici.

Questa impostazione di sistema consente di costruire un disegno unitario e coerente della politica economica del Paese, nel quale la crescita economica è accompagnata e sostenuta non solo dalle regole di bilancio ma anche dalle riforme strutturali.

Il PSB prevede una crescita della spesa dell'1,3% nel 2025, dell'1,6% nel 2026, dell'1,7% nel 2027, un picco nel 2028 (1,9%) e un ritorno all' 1,5% nel 2029.

Quanto ai possibili effetti delle misure introdotte sul concorso degli enti locali al raggiungimento degli obiettivi del Piano, occorre considerare le scelte di fondo che costituiscono le fondamenta del piano strutturale, e in particolare:

- la scelta di distribuire l'aggiustamento della finanza pubblica su sette anni (anziché quattro), a fronte di un impegno a proseguire il percorso di riforme e investimenti previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR);
- la nuova disciplina di bilancio europea, polarizzata sulla sostenibilità del debito seguendo la cosiddetta Debt Sustainability Analysis (DSA) stabilita in sede UE;
- la scelta del saldo primario strutturale, ovvero il saldo di bilancio della Pubblica Amministrazione (PA) esclusi i pagamenti per interessi e al netto di effetti ciclici e misure temporanee o una tantum, in rapporto al PIL.

L'obiettivo di saldo primario strutturale è perseguito tramite una regola di spesa netta nella logica secondo cui, se le uscite della PA programmate crescono meno del PIL nominale il rapporto tra saldo primario e PIL tenderà a migliorare.

Per quanto riguarda il primo punto, il proseguimento del percorso di crescita degli investimenti si colloca in una situazione degli enti locali, confermata nel piano, che ha visto sempre variazioni positive negli ultimi cinque anni (2019 – 2023), registrando una crescita, in termini reali, mediamente del 12,1 per cento su base, annua.

Gli enti locali chiedono che tale propensione alla spesa di investimento non sia frenata in alcun modo, anche dopo il 2026, ma anzi alimentata verso la crescita, e ciò vale in particolare per le Province quali enti vocati a tale settore di spesa.

Quanto alle riforme, accanto a quelle previste dal PNRR e che dovranno necessariamente essere attuate entro il 2026, in risposta ad una chiara indicazione della Commissione Europea, se ne aggiungono ulteriori (quali, a titolo esemplificativo, la riforma del fisco, della concorrenza, delle ferrovie) la cui realizzazione è però prevista solo al termine del ciclo di programmazione, tra il 2027 e il 2029.

Il Piano Strutturale, infatti, ha bisogno che tutte le istituzioni chiamate ad attuarlo, abbiano piena solidità istituzionale, finanziaria e organizzativa.

Per la stessa ragione è evidente che le riforme strutturali previste dovranno riguardare anche le Province, su cui occorrerà procedere sia rispetto al piano istituzionale, sia all'interno della riforma della PA, per dare solidità agli enti e valorizzare la missione di queste istituzioni in un quadro di semplificazione amministrativa.

Le Province, infatti, oggi concorrono al rispetto delle regole del bilancio pubblico e al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea nell'ambito del quadro normativo Costituzionale (artt. 81, 97 e 119 Cost.), di cui alla Legge 243/12, e alla legge 196/2009 .

1. La situazione finanziaria delle Province e l'impatto sulla spesa corrente

Il comparto delle Province partecipa al contenimento della spesa con il concorso alla finanza pubblica per oltre 1 miliardo l'anno, importo che deriva dalla somma tra il concorso netto alla finanza pubblica di 936 milioni (anno 2021) imposto dalla Legge 190/14 (ancora a carico degli enti) e le due spending - review successive (Leggi Bilancio 2021 e 2024) per un totale di 350 milioni (per Province e CM).

In particolare, la Legge di Bilancio 2024 ha previsto per Province (e CM) un contributo pari a 50 milioni l'anno dal 2024 al 2028 (250 milioni totali), che si è aggiunto a quelli previsti dalla cosiddetta "spending digitale" di 100 milioni (50 milioni per 2024 e 50 milioni per il 2025) prevista dall'art. 1 comma 853, della Legge di bilancio 2021.

Seppure il comparto delle Province abbia mantenuto gli equilibri, le manovre incidono fortemente sugli stessi. Infatti, il deficit di risorse ordinarie, attestato al 2021 dalla Commissione per i fabbisogni standard per l'esercizio delle funzioni fondamentali, è pari a 842 milioni per le Province e di 303 milioni di euro per le Città metropolitane, per complessivi 1,145 miliardi.

		PROVINCE	CITTA' METROPOLITANE	TOTALE
Fondi e contributi di parte corrente 2021	(a)	1.062.157.791,54	271.663.794,49	1.333.821.586,03
Concorso alla finanza pubblica 2021	(b)	-1.998.379.494,27	-770.620.505,74	-2.769.000.000,01
Concorso netto alla finanza pubblica 2021	(c=a+b)	-936.221.702,73	-498.956.711,25	-1.435.178.413,98
Fabbisogni standard	(d)	1.849.185.619,32	922.131.047,31	2.771.316.666,60
Capacità fiscali	(e)	1.943.460.660,83	1.117.321.388,26	3.060.782.049,09
Deficit di comparto	(f= e-d+c)	-841.946.661,22	-303.766.370,30	-1.145.713.031,49

https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Pdf1_Nota-metodologica-fondi-province-e-citta-metropolitane.pdf

Dalla tabella si evince che le Province con la propria capacità fiscale di 1,9 miliardi di euro, dovrebbero poter far fronte all'esercizio delle funzioni fondamentali loro assegnate (1,8 miliardi di euro) oltre al contributo alla finanza pubblica di 936 milioni, determinandosi così uno squilibrio di - 842 milioni di euro.

Di fronte a questo squilibrio il legislatore ha peraltro previsto, nel 2022, un fondo di risorse crescenti per Province e Città Metropolitane che però ammonta a 600 milioni di euro (solo a regime a decorrere dal 2031) che dunque solo per la metà servirà a coprire lo squilibrio medesimo. Però, la reintroduzione delle spending review ha vanificato l'effetto di riequilibrio originariamente intestato a questo fondo.

Quanto alla spesa corrente delle Province, al netto del contributo alla finanza pubblica pari a 936 milioni (che, ricordiamo, pur non essendo spesa a disposizione degli enti ma risorse trasferite al bilancio dello Stato, a partire dal 2022 viene contabilizzato tra le entrate correnti da trasferimenti e alla correlata spesa corrente) tra il 2021 e il 2023 questa è rimasta pressoché invariata.

È infatti cresciuta solo del 4% (da 3,8 MLD nel 2021 a 4 MLD circa nel 2023), aumento inferiore rispetto alle maggiori spese che gli enti hanno dovuto sostenere per i rinnovi contrattuali (+ 5%) per l'aumento delle materie prime e dell'elettricità - che nella fase di appalto del PNRR ha pesato con picchi fino al +30% sulle singole opere - nonché per l'andamento dell'inflazione che ha riguardato il Paese.

2. La spesa in conto capitale e la centralità degli investimenti degli enti locali

Il proseguimento del percorso di crescita degli investimenti si colloca in una situazione degli enti locali, confermata nel piano, che ha visto sempre variazioni positive negli ultimi cinque anni (2019 – 2023), registrando una crescita, in termini reali, mediamente del 12,1 per cento su base, annua.

In questo quadro, nonostante le difficoltà già illustrate, le Province hanno assunto un ruolo centrale per la realizzazione e il coordinamento degli interventi infrastrutturali dei territori, in particolare rispetto alle politiche d'investimento nei settori dell'edilizia scolastica e della viabilità.

Questa tendenza è evidente non solo nel quinquennio 2019/2023, complice anche il PNRR (vedi tab 1) ma si conferma anche nel raffronto del primo semestre del 2024, con lo stesso periodo del 2023 (vedi tab 2).

Tab 1

spesa c capitale	ANNO 2021	ANNO 2023	variazione %
PROVINCE	1.158.376.949	1.698.945.994	+46,67

Tab 2

spesa c capitale	1^ semestre 2023	1^ semestre 2024	variazione %
PROVINCE	623.343.441	975.895.382	+56,56

Il dato riflette inoltre le performance positive delle Stazioni Uniche Appaltanti delle 86 Province italiane.

Negli ultimi 3 anni le SUA Provinciali hanno infatti raddoppiato la quantità di appalti espletati, rispetto al 2020, passando dai 3,9 mld del 2020 ai 9,9 MLD nel 2023. Circa un terzo delle gare è stato gestito per conto dei 2.300 Comuni che hanno scelto di aderire alle Sua Provinciali.

Il trend positivo si conferma anche nel 2024: nei primi 6 mesi dell'anno sono infatti già state espletate gare per 5 miliardi.

Quanto al PNRR, alle Province sono stati assegnate risorse per circa 3,1 miliardi per la realizzazione di opere e investimenti principalmente riguardanti le Missioni relative alla messa in sicurezza, modernizzazione e alla costruzione di scuole innovative riferite all'edilizia scolastica secondaria superiore.

Queste risorse hanno permesso il finanziamento di oltre 1.700 progetti, per la cui realizzazione sono state espletate 6.402 gare d'appalto.

Come confermato dal monitoraggio effettuato dalla Struttura di Missione nei mesi tra maggio e luglio 2024, la tempistica delle opere è pienamente in linea con quella fissata dal programma: terminata la fase di progettazione e gestione delle gare di appalto, le Province sono oggi impegnate

nella fase della realizzazione degli interventi, che in alcuni casi sono già conclusi o comunque sono in fase avanzata, per essere ultimati e collaudati entro il mese di giugno 2026.

Questa crescita degli investimenti non ha determinato l'aumento del debito, che, invece, continua a contrarsi.

	2019	2023	variazione 2019/2023	%
DEBITO PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE (milioni di euro)	6.606	5.469	- 17,21%	

3. La ricaduta del Piano sugli equilibri di bilancio degli enti locali

Nel quadro finanziario sopra illustrato, è prioritario scongiurare che il Piano strutturale di Bilancio di Medio Termine abbia ricadute negative sugli equilibri di bilancio e sulla capacità di investimento degli enti locali, e in particolare delle Province.

Le misure proposte, infatti, determinerebbero un immediato freno al ciclo positivo degli investimenti sopra descritto, oltre a deprimere ulteriormente la spesa più "interna" per le funzioni fondamentali già incisa dall'aumento di componenti di costo e prossima a registrare la spesa indotta dagli investimenti del PNRR, pur al netto dell'efficientamento della stessa che già è peraltro richiesto agli enti locali.

Del resto, il Piano espressamente attesta che *"risulta utile evidenziare il contributo delle amministrazioni locali alla dinamica di spesa corrente. I dati di contabilità nazionale relativi ai settori istituzionali della Pubblica Amministrazione mostrano come le spese correnti delle amministrazioni locali nel 2023, ultimo anno disponibile, siano diminuiti del 3,8 per cento in termini reali su base annua."*

Per le entrate discrezionali, in attesa di avere maggiori informazioni sulle metodologie di determinazione, appare ragionevole fare rientrare le medesime nel saldo dell'equilibrio di bilancio e non considerarle soltanto come possibile fonte di aumento della spesa primaria netta.

Per questo, l'Unione delle Province d'Italia, ribadendo quanto già evidenziato in occasione dell'indagine conoscitiva promossa da queste Commissioni, evidenzia che in merito al riferimento alla spesa primaria netta, l'unico vincolo di finanza pubblica da applicare sia il rispetto dell'equilibrio di bilancio degli enti locali, così come disciplinato dal D.lgs 118/11.

E' dunque da escludere qualunque ulteriore taglio alla spesa corrente delle Province, neppure surrettizio, come delineato nel PSB nel quale si prevedono: contributi al Bilancio da parte di singoli enti con trattenuta diretta sui trasferimenti erariali piuttosto che l'obbligo, per gli enti in avanzo di bilancio, di accantonare un fondo di parte corrente da destinare negli esercizi successivi al finanziamento degli investimenti e all'estinzione anticipata del debito.

Parimenti irricevibile è l'obbligo di incremento dell'importo del disavanzo da ripianare nell'esercizio per gli enti in disavanzo.

Relativamente al saldo strutturale di bilancio e al relativo strumento di miglioramento individuato nel controllo programmato della crescita della spesa primaria netta, si ribadisce che l'attuale regola di finanza pubblica fondata sull'equilibrio di bilancio rappresenta per gli enti locali lo strumento che meglio orienta i saldi di bilancio locali nel raggiungimento dell'obiettivo di concorrere al controllo della traiettoria della spesa primaria netta.

Si consideri che tale saldo è calcolato considerando le entrate complessive e le spese complessive, ivi inclusi avanzi di amministrazione, le accensioni e i rimborsi di debito e il Fondo pluriennale vincolato, al netto delle entrate accantonate e vincolate, a livello di singolo ente ed è, come noto, coerente con le decisioni della Corte Costituzionale (Sentenze n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018) ed esprime al meglio l'equilibrio reale tra entrate e uscite "core" che contribuiscono a costruire il saldo strutturale del singolo ente locale in perfetta sintonia con il Piano.

Si vuole anche indicare che nel triennio 2020 – 2022 gli enti territoriali hanno registrato un saldo complessivo/equilibrio di bilancio, di circa 12.000 milioni di euro (dati MEF/RGS) con il 93% degli enti in saldo positivo.

È poi confermato per gli enti locali il saldo tra entrate finali e spese finali di cui alla legge 243/2012 che, monitorato a livello centrale dal Ministero dell'Economia, non ha presentato negli ultimi esercizi nessun problema di sforamento.

Ricordiamo che, qualunque intervento sulla finanza degli enti locali non potrà prescindere dagli orientamenti costituzionali, con particolare riferimento alle sentenze della Corte Costituzionale n.247 del 2017 e n.101 del 2018.

In conclusione, si ritiene che l'attuazione del Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine debba richiedere un coordinamento della finanza pubblica che a livello statale mantenga la coerenza ai principi riferiti all'armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché alla disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione.

4. Il potenziamento del personale delle Province nel Piano Strutturale

Nel Piano strutturale di Bilancio è posta attenzione alla riforma della PA, attraverso la promozione dello sviluppo di nuove competenze, ma non è data una risposta precisa alla raccomandazione del Consiglio europeo sul Programma nazionale di riforma 2023 che richiede all'Italia di *"rafforzare la sua capacità amministrativa, in particolare a livello subnazionale, per consentire un'attuazione continua, rapida e costante del suo piano per la ripresa, nonché per ultimare rapidamente il capitolo dedicato al piano REPowerEU e avviarne l'attuazione."*

I dati del personale degli Enti locali che emergono dalle rilevazioni della RGS mostrano infatti un quadro generale nel quale le risorse umane sono sempre di meno e sempre meno giovani.

Dal 2016 al 2021 il personale del comparto delle Funzioni locali è passato da 467.397 unità alle attuali 403.633, con una perdita di oltre 10.000 unità l'anno.

Al di là dei numeri, poi, ciò che emerge è l'aumento dell'età di media dei dipendenti, che supera i 50 anni, e una qualità che si va generalmente impoverendo. La mobilità tra comparti, infatti, penalizza gli Enti locali, poiché il personale più professionalizzato si sposta verso altri comparti economicamente più convenienti.

Queste criticità sono particolarmente rilevanti per gli enti di area vasta. Secondo i dati della Ragioneria Generale dello Stato la spesa di personale del comparto Province e Città metropolitane, tra il 2014 e il 2021, si è ridotta di circa 1,3 miliardi di euro.

Il personale totale delle sole Province è passato da 35.418 dipendenti nel 2014 a 15.943 nel 2022.

I dirigenti si sono più che dimezzati: da 640 nel 2014 a 288 nel 2022 (1 ogni 55 unità di personale) a cui occorre aggiungere 77 Segretari provinciali (che spesso sono in convenzione con uno o più Comuni).

Grazie alla nuova disciplina delle assunzioni varata con il DM 11 gennaio 2022, si è riaperta la possibilità di immettere nuovo personale negli enti, ma questa possibilità vale solo per le Province che si trovano nelle condizioni di sostenibilità finanziaria richieste dal nuovo quadro normativo.

In base alla rilevazione UPI le Province hanno iniziato ad assumere nuovo personale, ma, a causa della forte contrazione delle loro entrate e dell'aumento degli oneri di personale derivanti dai rinnovi contrattuali, si è fortemente compromessa la solidità dei requisiti di sostenibilità finanziaria richiesti dalla nuova disciplina delle assunzioni.

Pertanto, le nuove assunzioni hanno potuto assicurare solo il turn-over del personale cessato: in base ad una rilevazione UPI, a giugno del 2024, il personale in servizio ammonta a 16.116 unità.

Occorre quindi inserire nelle amministrazioni provinciali nuovo personale altamente specializzato (progettisti, tecnici, esperti di gestione degli appalti, servizi finanziari e di programmazione, informatici) in modo da rafforzare le strutture che gestiscono gli appalti nelle Province e negli enti locali e assicurare strutturalmente al Paese un presidio strategico di competenze per la realizzazione degli investimenti a livello territoriale.

5. La centralità delle riforme nell'attuazione del Piano Strutturale

Il Piano strutturale di Bilancio prevede una strategia complessa di riforme, con fasi temporali distinte e priorità differenziate, che si concentra nei primi anni, 2025 e 2026, sulle iniziative incluse nel PNRR e, dal 2027 in poi, sul consolidamento dei risultati e sul potenziamento della portata e dei benefici delle iniziative che si sono rivelate maggiormente strategiche, efficaci ed efficienti rispetto al rafforzamento economico e sociale del Paese, anche per rispondere alle Raccomandazioni Specifiche per l'Italia del Consiglio UE (CSR). A completamento della manovra di bilancio 2025 – 2027, si prevede il disegno di legge di delega per la revisione del TUEL e un intervento normativo in materia di valorizzazione del patrimonio edilizio scolastico.

L'UPI apprezza queste indicazioni, poiché ha sempre ritenuto che gli investimenti del PNRR andassero accompagnati da interventi di riforma che consentissero di costruire una pubblica amministrazione più semplice e resiliente, soprattutto a livello territoriale, per consentire di promuovere strutturalmente, anche dopo il 2026, gli investimenti strategici necessari alla crescita sostenibile del Paese.

Tra le riforme prioritarie, poiché propedeutiche alla piena realizzazione del PSB, l'UPI, richiamando quanto espressamente riportato nell'A.C. ODG in assemblea su PDL 9/01952/002 - che impegna il Governo ad adottare, ogni utile iniziativa per attribuire alle Province risorse adeguate rispetto alle

funzioni svolte e alle eventuali riforme in ragione delle proposte parlamentari presentate – ribadisce l'urgenza della riforma dell'ordinamento delle Province, necessaria per garantire una maggiore efficienza e funzionalità degli enti territoriali e una più tempestiva realizzazione degli investimenti pubblici anche oltre il 2026. La riforma dovrà assicurare un quadro normativo chiaro che ne valorizzi le funzioni, un sistema elettorale pienamente rappresentativo di una istituzione costitutiva della Repubblica, risorse adeguate e rispondenti ad assicurare il pieno esercizio delle funzioni e un'organizzazione amministrativa efficiente.

È inoltre essenziale procedere con la piena attuazione dell'articolo 14 della legge L. 111/2023, sulla base dei principi costituzionali (art. 119 Cost.) e della legge 42/09 sul federalismo fiscale. In particolare, quanto alle Province, l'attuazione dell'articolo 14 dovrà assicurare dunque l'autonomia finanziaria necessaria all'esercizio delle funzioni fondamentali, mediante l'istituzione di un tributo proprio destinato a garantire l'esercizio delle funzioni fondamentali, con adeguata manovrabilità, un sistema di compartecipazioni a tributi erariali, ed un fondo perequativo che contempli una quota di risorse orizzontali, e preveda allo stesso tempo quote di un fondo perequativo verticale.

6. CONCLUSIONI. LE RICHIESTE UPI PER LE RISOLUZIONI PARLAMENTARI

Tutto ciò considerato e illustrato, l'UPI chiede al Parlamento che sia ribadito, nelle risoluzioni al Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine:

- ✓ relativamente al saldo strutturale di bilancio e al relativo strumento di miglioramento individuato nel controllo programmato della crescita della spesa primaria netta, che l'attuale regola di finanza pubblica fondata sull'equilibrio di bilancio rappresenti per gli enti locali lo strumento che meglio orienta i saldi di bilancio locali nel raggiungimento dell'obiettivo di concorrere al controllo della traiettoria della spesa primaria netta;
- ✓ che non sia frenata in alcun modo la propensione alla spesa di investimento degli enti locali e delle Province in particolare, anche dopo il 2026, ma che anzi questa sia alimentata verso la crescita. A questo scopo si chiede che sia previsto il rafforzamento della capacità amministrativa delle strutture delle Province che progettano e realizzano gli investimenti locali;
- ✓ che sia considerata prioritaria la riforma ordinamentale delle Province, integrata nel Testo Unico degli enti locali rivisitato in base alla legge delega, per definire un quadro normativo certo che ne valorizzi le funzioni, un sistema elettorale pienamente rappresentativo di una istituzione costitutiva della Repubblica, risorse adeguate e rispondenti ad assicurare il pieno esercizio delle funzioni e un'organizzazione amministrativa efficiente con un personale adeguato allo svolgimento dei compiti assegnati.