******

**La riqualificazione della spesa pubblica: il ruolo delle Province per la crescita**

**e le proposte dell’Unione delle Province d’Italia**

***Alcuni dati economici comparati dei bilanci delle Province***

***Roma 1 luglio 2013 Premessa***

L’Unione delle Province d’Italia avverte come indispensabile la necessità che le risorse pubbliche siano destinate verso le due grandi priorità del Paese**:** **la ripresa degli investimenti pubblici e dell’occupazione**. In questo senso le Province possono garantire un contributo importante considerata la loro naturale vocazione di livello di governo intermedio prioritariamente impegnato sul versante della infrastrutturazione del territorio.

Le politiche adottate dai Governi che si sono succeduti negli ultimi anni non hanno prodotto risultati concreti sul versante dell’efficientamento della spesa: l’austerità ha depresso gli investimenti; i tagli sugli enti locali hanno bloccato lo sviluppo locale e reso sempre meno efficienti e universali i servizi essenziali per i cittadini; l’operazione di spending review si è rivelata in realtà l’ennesimo intervento di tagli lineari, che si sono abbattuti in maniera iniqua sulle diverse istituzioni della Repubblica.

Le autonomie territoriali sono state indicati come “la spesa” inutile, ridondante, eccessiva, da razionalizzare. Ovvero, da tagliare**.** Sulle Province poi, ad ogni manovra economica il contributo richiesto in termini di minori risorse per i bilanci e di vincoli alla spesa è andato crescendo, di fatto impedendo loro di continuare a produrre quelle politiche di investimento nelle piccole e medie infrastrutture che sono centrali nel sostegno dell’economia locale e quindi dell’imprenditoria.

A mancare è stata, innanzitutto, la necessaria condivisione e concertazione tra tutte le istituzioni locali. Occorre cambiare direzione, prendere atto della sostanziale inefficacia delle politiche fin qui adottate, ed individuare **nuove modalità di condivisione delle responsabilità tra tutte le amministrazioni pubbliche**, affinché si persegua con determinazione **l’obiettivo comune di risparmio e razionalizzazione della spesa: senza deprimere lo sviluppo, senza bloccare gli investimenti, senza squalificare i servizi essenziali**.

Per questo l’Unione delle Province d’Italia ritiene ormai non più eludibile la necessità di:

1. Dare piena attuazione all’istituzione della **Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, così da permettere la definizione delle politiche di bilancio attraverso il pieno concorso e la corresponsabilità di Stato, Regioni, Province e Comuni;
2. ripartire con coraggio e determinazione nell’attuazione delle misure per definire e applicare a tutta la pubblica amministrazione italiana i criteri **dei costi e dei fabbisogni standard**. Si dovrà necessariamente operare una ricognizione sulle funzioni svolte da ogni amministrazione pubblica per comprendere con chiarezza “chi fa che cosa”, e poi successivamente intervenire sulle politiche di riduzione della spesa pubblica: La spending review non ha prodotto alcuna riqualificazione della spesa, perché i criteri adottati sono tali da non andare ad incidere sui veri centri di costi improduttivi. Il sistema dei costi e dei fabbisogni standard, invece, produrrebbe un risparmio generalizzato, assicurando al contempo la qualità dei servizi erogati ai cittadini su tutto il territorio;
3. avviare un’operazione di **ricognizione dei bilanci di tutta la PA** , verificando, attraverso la messa in rete degli strumenti che sono oggi a disposizione (bilancio dello stato, banca dati Siope, banca dati Istat, banca dati della ragioneria dello Stato, etc..), le sacche di inefficienza e intervenendo direttamente laddove si riscontri un aumento della spesa pubblica che non corrisponda ad aumento di erogazione qualitativa e quantitativa di servizi ed infrastrutture ai cittadini. E’ essenziale a questo scopo perseguire senza indugio **l’armonizzazione dei bilanci pubblici**, affinché i dati di ciascuna istituzione siano immediatamente comparabili e gli obiettivi di trasparenza dei conti e della spesa siano raggiunti.

Quanto alle **Province**, il contributo alla riqualificazione della spesa pubblica non può essere individuato senza prescindere dalle **funzioni** ad esse assegnate e dal quadro della destinazione delle risorse dei bilanci a favore degli investimenti e dei servizi ai cittadini.

A questo scopo, rispetto al 2012, secondo quanto riportato nella banca dati Siope, **le principali voci di spesa delle Province per investimenti, sviluppo locale e servizi essenziali ai cittadini** sono state le seguenti:

•**Edilizia scolastica**, manutenzione, messa in sicurezza, costruzione di nuovi edifici, formazione professionale: 1 miliardo e 911 milioni.

•**Mobilità, Trasporti**: 1 miliardo 274 milioni.

•**Gestione del territorio, urbanistica e viabilità**: 1 miliardo 744 milioni.

•**Tutela ambientale**: 989 milioni.

•**Sviluppo economico - Servizi per il mercato del lavoro**: 953 milioni.

***La situazione delle Province. Bilanci e comparazione***

1. ***LA DINAMICA DELLA SPESA DELLE PROVINCE***

Le Province hanno mostrato un estremo rigore sul versante **delle spese correnti,** soprattutto se confrontate con le performance degli altri livelli di governo locale: sono i dati a rivelare la virtuosità e a dimostrare come ci sia stata una particolare attenzione e responsabilità nel contribuire alle politiche nazionali di risanamento della finanza pubblica, ma soprattutto per non appesantire ulteriormente la contrazione degli investimenti, già fortemente segnati, come si vedrà dopo, dal patto di stabilità. Rispetto alla spesa corrente, infatti, come indicato nella tabella che segue, le Province segnano una diminuzione di **– 11%, a fronte di un aumento del 7% da parte dei Comuni e di una riduzione di appena il 2% da parte delle Regioni.**

Come sopra accennato, l’ultimo quinquennio segna una profonda contrazione della **spesa per investimenti**, la cui dinamica è profondamente influenzata dalle regole del patto di stabilità interno. Il calo dal 2008 al 2012 supera il **-44%.**

**Nel complesso, la spesa delle Province dal 2008 al 2012 è scesa di oltre il 21%, contro il 4% di Regioni e Comuni.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| *CORRENTE* | 2008 | 2012 | ***variazione %*** |
| PROVINCE | **9.032.212.361,69** | **7.986.644.434,00** | ***-11,58*** |
| COMUNI | **47.881.399.492,37** | **51.309.605.242,61** | ***7,16*** |
| REGIONI | **149.427.672.341,69** | **145.489.500.227,98** | ***-2,64*** |
|  |  |  |  |
| *C/CAPITALE* | 2008 | 2012 | ***variazione %*** |
| PROVINCE | **3.821.419.630,91** | **2.125.140.136,60** | ***-44,39*** |
| COMUNI | **20.864.908.922,88** | **14.312.295.247,54** | ***-31,40*** |
| REGIONI | **21.209.027.881,71** | **17.951.122.177,26** | ***-15,36*** |
|  |  |  |  |
| **totale spese province** | **12.853.631.992,60** | **10.111.784.570,60** | ***-21,33*** |
| **totale spese comuni** | **68.746.308.415,25** | **65.621.900.490,15** | ***-4,54*** |
| **totale spese regioni** | **170.636.700.223,40** | **163.440.622.405,24** | ***-4,22*** |

Fonte siope – maggio 2013

1. ***LA DINAMICA DELLE ENTRATE DELLE PROVINCE***

Le entrate delle Province mostrano come, nei principali titoli di bilancio, si sia dovuto fronteggiare, negli ultimi anni, una forte contrazione del flusso finanziario, con specifico riferimento ai fondi di provenienza statale e regionale. In 5 anni, come mostra la tabella, complessivamente le entrate da trasferimenti sono diminuite di oltre il **21%** .

Alla forte diminuzione dei trasferimenti statali **(-41%)** si è infatti sommato il concomitante calo dei trasferimenti regionali **(-14%)** risorse queste, è bene ricordarlo, che sono destinate alla copertura di spese per servizi delegati dalle Regioni alle Province. Servizi che quindi sono stati assegnati senza la corrispondente copertura finanziaria, cui le Province hanno fatto fronte operando economie di scala nei propri bilanci.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2008 | 2012 | variazione % |
| **TITOLO 1^ ENTRATE TRIBUTARIE** | 4.904.840.790 | 4.815.258.863 | ***-1,83*** |
| **TITOLO 2^ ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI** | 4.091.627.846 | 3.229.955.689 | ***-21,06*** |
| **di cui**  |  |  |  |  |  |
| Trasferimenti correnti dallo Stato  | 1.117.839.629 | 657.109.534 | ***-41,22*** |
| Trasferimenti correnti dalle Regioni | 2.793.049.716 | 2.377.145.397 | ***-14,89*** |
| **TITOLO 3^ ENTRATE EXTRATRIBUTARIE** | 698.717.671 | 700.786.526 | ***0,30*** |
| **TITOLO 4^ ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONI, DA TRASFERIMENTI DI CAPITALE E DA RISCOSSIONE DI CREDITI** | 2.539.931.391 | 1.532.946.348 | ***-39,65*** |
|  |  |  |  |  |  |

1. ***I TAGLI E LE MANOVRE FINANZIARIE***

Nell’ultimo triennio le risorse delle Province sono state ridotte di **2.115 milioni** (500 milioni ai sensi del decreto legge n. 78/10, 415 milioni come previsto dal decreto legge n. 201/11 ed infine 1200 a decorrere dal 2013 come previsto dal decreto legge n. 95/12).

La tabella che segue evidenzia l’iniquità della spending review, che incide per oltre il **14%** sulla spesa corrente delle Province, a fronte del **4%** di incidenza su quella dei Comuni. La sperequazione aumenta in maniera esponenziale se si considera l’incidenza della spending **sui consumi intermedi**, che per le Province si attesta in media oltre il **31%**, mente per i Comuni si ferma all’**8%.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|   | TAGLIO SPENDING 2013  | CONSUMI INTERMEDI 2011 | SPESA CORRENTE 2011 | INCIDENZA % TAGLIO 2013 SU CONSUMI INTERMEDI | INCIDENZA % TAGLIO 2013 SU SPESA CORRENTE |
| COMUNI | 2.250.000.000 | 25.896.336.502 | 51.746.386.349 | 8,69 | 4,35 |
| PROVINCE | 1.200.000.000 | 3.788.071.881 | 8.454.118.892 | 31,68 | 14,19 |

Fonte: elaborazione Upi su dati Siope

1. ***IL PATTO DI STABILITA’***

Negli ultimi 5 anni il contributo delle Province alla tenuta del Patto si stabilità del Paese è stato di **quasi 5 miliardi.** Sebbene negli anni il comparto sia sempre riuscito a raggiungere gli obiettivi assegnati, **nell’anno 2012 sono state ben 8 le Province che hanno sforato il patto di stabilità interno**, per complessivi 64 milioni di euro. Nel 2010 e nel 2011 a sforare fu una sola Provincia. Il **picco** registrato nel 2012 non può quindi che destare **allarme rispetto ad progressivo scivolamento** del comparto, che, se non arrestato, avrà ripercussioni immediate sulla tenuta complessiva dei conti pubblici, a partire dal 2013.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| Anno | saldo obiettivo di comparto |
| 2008 | -472 |
| 2009 | 310 |
| 2010 | 550 |
| 2011 | 980 |
| 2012 | 1.660 |
| 2013 | 1.780 |

1. ***IL PRE-DISSESTO***

Con l’introduzione, avvenuta con il dl 174/12, della fattispecie del “pre-dissesto”, **già 5 province** hanno adottato un piano di riequilibrio, e due hanno addirittura chiesto di poter accedere al relativo fondo. Tale situazione, di fatto impensabile fino a pochi mesi fa, denuncia una crescente difficoltà degli enti a individuare un equilibrio finanziario a seguito delle progressive manovre finanziarie.

La percezione chiara che emerge da un monitoraggio sugli enti è che già da quest’anno sono fortemente a rischio gli equilibri di bilancio con **tutto quanto da questo ne deriva: impossibilità di programmare investimenti, impossibilità di garantire il raggiungimento degli obiettivi di patto, ma soprattutto impossibilità di garantire anche i servizi minimi alla collettività.**

1. ***IL DEBITO***

Le Province hanno sensibilmente ridotto il loro debito . Giova anche in questo caso rappresentare la dinamica degli ultimi 30 mesi in confronto con gli altri livelli di governo. Come mostrato nella tabella che segue, la diminuzione delle Province è quella di maggiore entità **(-6,7%).**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|   | 2011 | 2012 | 2013 (aprile) | variazione % |
| regioni | 40.981 | 41.000 | 41.393 | 1,01 |
| province | 9.169 | 8.904 | 8.550 | -6,75 |
| comuni | 50.109 | 48.743 | 48.112 | -3,99 |
| Stato centrale | 1.798.480 | 1.881.521 | 1.934.324 | 7,55 |

Fonte Banca d’Italia

1. ***PAGAMENTI DEBITI DELLA PA***

Il recente decreto legge n. 35/13 ha consentito di ridurre ed alleviare gli effetti distorsivi del patto di stabilità interno che, come è noto, incidono negativamente sulla cassa delle spese in conto capitale. Le Province, che **a fronte di 4500 milioni** messi a disposizione dal Ministero dell’Economia, si son viste riconoscere **circa 1 miliardo di spazi finanziari**, ed ora confidano nel fatto che a completamento delle procedure, nel mese di luglio 2013, **possano accedere agli ulteriori spazi per 200 milioni circa**, richiesti ma non assegnati

Le Province, unico comparto, sono state monitorate da UPI e allo stato attuale a meno di un mese della conversione del decreto, hanno già saldato le imprese per un importo pari al **60%** degli spazi assegnati, e stanno procedendo speditamente al completamento dei pagamenti. D’altronde il settore degli investimenti è quello che maggiormente qualifica e determina il campo di attività delle Province e dunque l’intervento normativo posto in atto dal decreto legge n. 35/13 ha rappresentato una importante opportunità per il comparto.

1. ***RESIDUI PERENTI ATTIVI DA STATO***

Le Province sono inoltre creditrici nei confronti dell’erario per oltre **2,5 miliardi di euro** (dati al 1.1.2013). Si tratta di somme dovute agli enti a titolo di trasferimento erariale per gli anni pregressi ma mai erogati per il vincolo del limite di giacenza di tesoreria, ora abrogato. La stretta finanziaria delle Province ha costretto gli enti a procedere a decreti ingiuntivi per vedersi riconoscere tali somme, ora più che mai necessarie.

1. ***RESIDUI ATTIVI DALLE REGIONI***

Le Province, oltre alla riduzione di risorse operata dal succedersi di manovre finanziarie, devono anche fronteggiare la difficoltà a vedersi riconoscere le somme relative a funzioni trasferite da parte delle Regioni. **Attualmente da una ricognizione UPI nei bilanci delle Province, a fine 2012, sono registrati oltre 5 miliardi di residui attivi ancora da incassare, 2 miliardi di parte corrente e 3 miliardi per investimenti**.

Si tratta di somme che le Province hanno anticipato per i seguenti settori: formazione professionale e servizi per il collocamento, trasporto pubblico locale, tutela del territorio e messa in sicurezza dal rischio idrogeologico, bonifiche, ecc.

Questa situazione non può più essere sostenuta oltre, anche a fronte di quanto sta emergendo in questi giorni, e cioè del fatto che nei bilanci delle Regioni i residui passivi non sono congruenti con i residui attivi registrati nei bilanci delle Province.

***LE RICHIESTE***

Il quadro sin qui sinteticamente riportato di fatto denuncia la riduzione, ai minimi termini, delle capacità di investimento delle Province, il livello di governo che più di altri è sempre stato vocato alla infrastrutturazione del territorio, basti pensare all’edilizia scolastica (oltre 5000 edifici), alla viabilità (130 mila km), e a tutti gli interventi di messa in sicurezza del territorio (dalle bonifiche dei siti inquinati, alla manutenzione del reticolo idrico e alla pianificazione dell’area vasta).

L’UPI ritiene invece che tale ruolo possa e debba essere recuperato attraverso scelte che il Governo, si auspica, potrà compiere attraverso opportuni interventi legislativi già nell’anno in corso.

* Innanzitutto occorre **rivedere il taglio operato dalla spending review: 1,2 miliardi di euro è oggettivamente insostenibile per il comparto;** peraltro, le risorse così rese disponibili potrebbero essere vincolate alla spesa in conto capitale, proprio per garantire il ruolo proprio delle Province nelle dinamiche di investimento.
* In questo frangente, in attesa di una rivisitazione delle regole del patto di stabilità interno (i cui esiti sono ormai sotto gli occhi di tutti) il Governo dovrebbe garantire una sorta di “**golden rule” per alcune specifiche voci di spesa in conto capitale, e cioè scuole e viabilità.**
* L’UPI ritiene altresì necessario **che il Governo intervenga a garantire una corretto flusso finanziario tra le Regioni e le Province:** gli oltre 5 miliardi di residui attivi che sono nei bilanci delle Province purtroppo non sono rinvenibili per pari importo nei bilanci delle Regioni e ciò non può più essere considerata una prassi usuale, soprattutto in vista dell’avvio dell’armonizzazione dei sistemi contabili. La mancata correlazione tra le voci di bilancio degli enti locali (predisposti secondo modalità uniformi stabilite da leggi nazionali) e le voci di bilancio delle Regioni (predisposti in maniera autonoma e non confrontabile, neanche tra le regioni stesse) ha portato alla paradossale situazione attuale, nella quale, pur a fronte dell’importante strumento offerto dal “decreto legge pagamenti della PA” n.35/12, le Province ancora non riescono a farsi riconoscere e assegnare i residui attivi da parte delle Regioni. Si tratta infatti di risorse indispensabile per completare il pagamento dei debiti alle imprese previsto proprio da tale decreto. **L’UPI chiede che il Governo attivi uno specifico Tavolo Tecnico dedicato all’esame della questione.**
* Il Governo dovrebbe, in questo senso, farsi garante di quanto previsto dal decreto legislativo n.68/11, esercitando il potere sostitutivo previsto dall’art.19 comma 3 della norma in questione, laddove si prevedeva, parallelamente a quanto successo a livello nazionale, ad **una fiscalizzazione dei trasferimenti regionali a valere sulla tassa automobilistica regionale. Il meccanismo doveva entrare a regime in tutto il Paese a partire dal 2013,** ma fino ad oggi le Regioni non hanno mai voluto attivare tale meccanismo, l’unico in grado di garantire risorse certe a fronte di funzioni delegate specifiche. Le Province ora si vedono dunque strette nella morsa dell’azzeramento del fondo sperimentale di riequilibrio, da parte dello Stato, e la mancanza di erogazione di risorse da parte delle Regioni.
* Ecco perché, di fronte a questa situazione, il **mancato pagamento da parte dello Stato, dei residui perenti** derivanti dalla mancata assegnazione – negli anni passati – dei trasferimenti erariali, è diventata una questione dirimente per i bilanci provinciali.
* Si chiede che si intervenga **entro brevissimo tempo al saldo del fondo sperimentale 2012**, al **trasferimento delle risorse destinate alla riduzione del debito (100 milioni** previsti dall’art. 17, comma 13 bis del dl 95/12, che le province di fatto hanno anticipato con risorse proprie, portando la riduzione di risorse nel 2012 a 600 milioni anziché 500 come previsto dalla spending review, oltre agli oneri correlati alle penali da corrispondere agli Istituti di Credito che invece per i comuni sono stati posti in carico allo Stato), **nonché agli opportuni interventi normativi che consentano di garantire alle Province il flusso relativo all’addizionale al tributo ambientale (tares) in questi mesi oggetto di profonda rivisitazione**. A tale riguardo, infatti giova ricordare che il bollettino postale per la riscossione Tares è stato predisposto dal Ministero dell’Economia senza prevedere la specifica voce dell’addizionale provinciale, di fatto impedendo che per tale flusso finanziario fosse istituito un codice tributo dall’Agenzia delle Entrate. Ciò comprometterà un regolare flusso di risorse una volta che i Comuni abbandoneranno Equitalia a fine 2013).
* Infine occorre procedere alla **riforma dell’IPT** (imposta provinciale di trascrizione) come previsto dal dlgs 68/11: gli ultimi interventi normativi hanno dimostrato come una difforme applicazione delle norme nelle Regioni a Statuto Speciale hanno di fatto consentito a molte società di noleggio, con abuso del diritto, di spostare il gettito dalle Province nelle regioni a statuto ordinario, verso le Province di Trento, Bolzano ed Aosta, mediante apertura di sedi fittizie in questi territori.

***Conclusioni***

Queste priorità di intervento impongono che si abbandoni la strada dello stravolgimento delle istituzioni territoriali. Le Province, come tutte le istituzioni pubbliche, devono essere valutate per l’efficacia dei servizi resi ai cittadini e per come utilizzano le risorse pubbliche, per superare l’ingiustizia dei tagli lineari che mette sullo stesso piano chi spreca e chi ha già proceduto ad una razionalizzazione coerente della spesa.

Invece, attraverso i provvedimenti messi in campo dal Governo Monti, dall’art. 23 del decreto cosiddetto Salvaitalia agli articoli 17 e 18 della spending review, sì è voluto fare passare il segnale che dal riordino delle Province si operasse una riqualificazione della spesa. I provvedimenti sono naufragati: il primo per palesi vizi di costituzionalità, il secondo a causa della caduta del Governo Monti prima del completamento dell’Iter. In entrambi i casi nel merito il Parlamento ha evidenziato come da esso sarebbero derivati non risparmi, ma ulteriori aggravi per la spesa pubblica.

Una vera riforma istituzionale del Paese passa da un profondo riordino delle istituzioni di area vasta, attraverso la chiara individuazione delle funzioni degli enti territoriali, la riorganizzazione delle Province e il conseguente riordino di tutta l’amministrazione italiana, l’incentivazione dell’associazionismo comunale, la riforma dell’amministrazione statale periferica e il superamento delle strutture e degli enti strumentali statali e regionali che non hanno una diretta legittimazione democratica.

E’ infatti indubbia la necessità che l’assetto istituzionale del Paese sia costruito prevedendo un ente intermedio, dotato di chiare funzioni di governo di area vasta che non si sovrappongono a quelle di altri livelli di governo, nell’obiettivo della revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

Perché questo obiettivo sia raggiunto, tuttavia, occorre coinvolgere tutti i diversi livelli istituzionali, a partire dall’amministrazione statale (al centro e in periferia) e regionale, andando a toccare gli sprechi e le rendite nascoste, a partire dai tanti enti, società e strutture di secondo grado, che svolgono funzioni pubbliche senza trasparenza e senza una diretta legittimazione democratica. Solo con un profondo riordino istituzionale, alla fine della recessione, l’Italia potrà infatti avere un’amministrazione più efficiente e leggera che sia in grado di mantenere comunque un adeguato livello di servizi essenziali e di rilanciare gli investimenti per far crescere il Paese.

Occorre perciò garantire già nel 2013 una prospettiva coerente e stabile di sviluppo delle istituzioni locali - sia dal punto di vista istituzionale, sia con opportune modifiche del patto di stabilità interno - che consenta una ripresa degli investimenti nei territori come volano di una ripresa più generale dell’economia italiana.

La via maestra per la riforma delle istituzioni provinciali deve tenere conto del ruolo che esse hanno avuto nella storia unitaria del Paese e della necessità di ripensarlo nella prospettiva di un nuovo disegno complessivo delle istituzioni di area vasta coerente con la Costituzione vigente.

Il riordino delle istituzioni di area vasta dal punto di vista delle funzioni, delle dimensioni e della governance è il presupposto sul quale costruire percorsi di modernizzazione delle amministrazioni territoriali attraverso processi di miglioramento delle performance, di trasparenza e di innovazione organizzativa e tecnologica.