

Unione Province d'Italia



UPI

*Audizione presso la Commissione Bilancio  
Senato della Repubblica*

**Documento di Economia e Finanza 2019**

*Roma, lunedì 15 aprile 2019*

## Premessa

Il Documento di Economia e Finanza approvato dal Governo fotografa un Paese fermo, alle prese con una situazione di criticità economica, condizionata dalla fragilità che interessa genericamente l'Unione Europea.

Così, a fronte di una crescita tendenziale che nella Nota di Aggiornamento al DEF dell'ottobre scorso era stata prevista all'1%, il Documento di Economia e Finanza per il 2019 individua invece nello 0,1% la previsione di crescita di fine anno.

Il Governo prende dunque atto della mancata crescita e delle conseguenze sul rapporto tra debito/PIL.

*“La previsione di crescita tendenziale è stata ridotta allo 0,1% per l'anno in corso, in un contesto di debolezza economica internazionale che il Governo ha fronteggiato mettendo in campo due pacchetti di misure di sostegno agli investimenti (il dl crescita e il dl sblocca cantieri) che dovrebbero contribuire al raggiungimento di un livello di Pil programmatico dello 0,2%, che salirebbe allo 0,8% nei tre anni successivi.”*

*“È prevista una salita del rapporto debito/PIL – sino al 132,6% - già moderatamente aumentato lo scorso anno, anche nel 2019, mentre per i prossimi anni resta l'obiettivo di una significativa riduzione, con il debito vicino al 129% del PIL nel 2022.”*

Nel programma di stabilità il Governo afferma di agire su più fronti per incrementare la produttività di diversi comparti dell'economia anche con *“una spinta sul fronte degli investimenti pubblici che li porterebbe dal 2,1% del Pil del 2018 al 2,6% del Pil nel 2022 e nella consapevolezza che le riforme sono la via maestra per migliorare il potenziale di crescita”*.

Le politiche di spesa corrente e di investimento programmate, tuttavia, presuppongono una copertura non molto sicura, poiché si fa affidamento su introiti da privatizzazioni e di vendita di beni pubblici per circa 18 miliardi di euro e su tagli alla spesa pubblica per circa 6 miliardi di euro che dovrebbero arrivare da un'azione di spending review non chiaramente definita, che dovrebbe poggiare su tagli alle amministrazioni centrali e alle partecipazioni pubbliche.

## **2. LA SPENDING REVIEW**

Occorre chiarezza rispetto ai tagli alle operazioni di spending review, che il DEF quantifica in 6 miliardi di euro.

Corre l'obbligo, a questo proposito, di ricordare come le Province siano state destinatarie di ingenti tagli alle risorse proprie, e ciò ancor prima del riordino istituzionale definito dalla legge n. 56/14. Infatti, dal taglio di 1,6 miliardi di euro per l'anno 2014, si è arrivati a 2,6 miliardi nel 2019. La già precaria situazione degli equilibri di parte corrente, sebbene faticosamente mitigata negli ultimi mesi, non può sostenere ulteriori tagli, né nell'anno in corso né in quelli a venire. Come lo stesso DEF conferma, i consumi intermedi delle Province sono stati fortemente contratti dalle manovre di

spending review degli ultimi anni, con effetti deleteri sulla qualità e quantità dei servizi erogati alle collettività amministrate.

Ecco perché è apprezzabile che l'operazione di revisione della spesa venga operata a livello di amministrazioni centrali, ma questa non può e non deve avere riflessi sulle risorse assegnate agli enti locali.

Le riduzioni di spesa previste dalla legge di bilancio 2018 a carico dei singoli Ministeri, così come monitorate al 31.12.2018, inducono ad una importante valutazione sia in termini di efficacia delle misure, sia in termini di modalità di attuazione delle stesse da parte dei singoli dicasteri.

Ciò in relazione a quanto contenuto nel Documento in esame, nel quale si prefigurano le riduzioni di spesa a carico di ciascun Ministero per gli anni a venire: nel rappresentare il quadro degli andamenti dei risparmi conseguiti o meno da parte delle Amministrazioni centrali, si dimostra nei fatti una certa difficoltà a contrarre spesa corrente, nonostante i capitoli oggetto di riduzione siano stati individuati dai Ministeri medesimi in sede di presentazione della legge di bilancio. E la clausola di salvaguardia prevista dal comma 1118, art. 1 della legge n.145/2018, che ha congelato ulteriori 2 miliardi di euro, sempre a carico dei Dicasteri, sembra destinata ad essere confermata in sede di assestamento: non è però accettabile, come invece avvenuto nel corso del 2019, ribaltare queste riduzioni di spesa sugli enti locali. Le Province e le Città Metropolitane, infatti, si sono viste ridurre per l'anno in corso oltre 14 milioni, su 21 destinati agli enti locali, a valere su contributi specifici del Ministero dell'Interno assegnati per legge e già oggetto di riparto attraverso vigenti decreti ministeriali ed interministeriali.

Peraltro, queste riduzioni sono state definite in via autonoma dal Ministero dell'Interno senza alcuna preventiva concertazione con gli enti destinatari dei tagli. Una modalità questa, non solo censurabile sotto il profilo della leale collaborazione istituzionale, ma foriera di potenziale contenzioso tra amministrazione centrale ed enti locali, senza contare gli effetti concreti sugli equilibri di bilancio delle Province.

### **3. GLI INVESTIMENTI PUBBLICI PER LA RIPRESA**

Il DEF 2019 attesta il contributo che gli Enti locali, Province e Comuni, sono stati chiamati in questi anni a garantire alla qualificazione della spesa pubblica.

Il documento infatti evidenzia come diminuisce si riduce la spesa per l'acquisto di beni e servizi (- 663 milioni, -2,1%), quella per interessi (-17 milioni, -0,7%) e la spesa per il personale, mentre resta stabile la spesa in conto capitale (+13 milioni, +0,1%).

**Nel dettaglio, nel confronto tra gli anni 2017 e 2018 dei dati SIOPE, emerge chiaramente il profilo delle nuove Province quali Enti virtuosi e vocati allo sviluppo locale.**

In particolare, tra il **2017 e il 2018** è proseguita l'azione di qualificazione della spesa, considerato che la spesa corrente delle Province è **diminuita di oltre 300 milioni, il 6,4% in meno.**

Una performance non eguagliata dagli altri enti locali, anzi: la spesa corrente dei Comuni scende dello -1,1% e quella delle Città metropolitane addirittura aumenta di un +8,17%.

Per contro, la spesa per investimenti delle Province, dopo sei anni di costante diminuzione tanto da avere toccato tra il 2011 e il 2018 un -60%, inizia a mostrare i **primi segni di ripresa**: i dati di confronto tra il primo bimestre 2018 – 2019 fanno infatti registrare **un +6%**.

Eppure, nonostante queste performance positive e a dispetto delle dichiarazioni del Governo rispetto all'intenzione di improntare l'azione economica al sostegno degli investimenti pubblici come leva per agire sulla ripresa della produttività, **non rinveniamo nel DEF 2019 né nel PNR, interventi incisivi in grado di sostenere e promuovere questa azione.**

In particolare, nonostante i diversi riscontri avuti nelle sedi di confronto ufficiale con il Governo, il ruolo delle Province come volano degli investimenti locali resta inespresso, poiché non supportato né con adeguate risorse né con normative di semplificazione e qualificazione.

Gli investimenti pubblici, dunque, sembrano restare ancorati al solo duopolio Governo – Regioni, chiusi in un sistema che evidentemente, considerati i risultati e le stime di crescita, non è in grado di offrire effetti immediati, di cui invece avrebbe bisogno il Paese per ricominciare a crescere.

Occorre invece che tra gli obiettivi programmatici del DEF per l'azione di governo del prossimo triennio, trovi piena condivisione il tema della forte **responsabilizzazione delle Autonomie locali, Comuni e Province**, quali strumento di gestione **diretta e indiretta degli investimenti pubblici territoriali**.

Appare utile ricordare in questa sede come, a seguito di sollecitazioni avute dal Governo - Ministero delle Infrastrutture e Ministero dell'Economia - l'UPI abbia effettuato in questi mesi una puntuale ricognizione delle opere infrastrutturali relative sia alla viabilità (**vedi tab. 1**) sia agli edifici di scuola secondaria superiore in gestione (**vedi tab.2**), che hanno determinato la fotografia del fabbisogno del Paese sia in termini di urgenze, sia in termini di necessità finanziaria, sia, soprattutto, rispetto alla disponibilità di progetti per opere immediatamente cantierabili nel 2019 e nel 2020.

Tab. 1 Progetti viabilità (strade, ponti, viadotti, etc) Province aggregati per Regioni

REGIONE	Numero	Cantierabile nel 2019	Cantierabile nel 2020	COSTO 2019	COSTO 2020	TOTALE
PIEMONTE	76	23	53	28.713.000	131.743.800	160.456.800
LOMBARDIA	187	69	118	63.080.794	553.539.987	616.620.781
VENETO	78	26	52	9.468.320	72.365.031	81.833.351
LIGURIA	101	26	75	9.441.800	32.699.395	42.141.195
TOSCANA	147	31	116	12.296.238	83.824.614	96.120.852
EMILIA ROMAGNA	189	22	167	12.491.822	410.108.666	422.600.488
MARCHE	169	100	69	29.593.640	28.490.450	58.084.090
ABRUZZO	139	28	111	37.320.000	101.130.215	138.450.215
UMBRIA	26	1	25	192.000	26.979.710	27.171.710
LAZIO	202	80	122	21.871.436	77.454.606	99.326.042
CAMPANIA	96	77	19	149.237.163	110.854.082	260.091.245
MOLISE	57	8	49	1.947.000	23.933.790	25.880.790
BASILICATA	19	10	9	24.380.000	55.660.000	80.040.000
PUGLIA	121	86	35	119.044.891	130.848.000	249.892.891
CALABRIA	105	43	62	41.992.801	133.125.338	175.118.140
<b>TOTALI</b>	<b>1.712</b>	<b>630</b>	<b>1.082</b>	<b>561.070.907</b>	<b>1.972.757.688</b>	<b>2.533.828.595</b>

Tab. 2 Edilizia scolastica scuole secondarie superiori: progetti Province aggregati per Regioni

REGIONE	Numero	TOTALE
PIEMONTE	88	258.458.703
LOMBARDIA	107	207.884.507
VENETO	18	18.457.974
LIGURIA	21	17.428.213
TOSCANA	115	388.689.915
EMILIA ROMAGNA	107	301.306.580
MARCHE	37	139.747.349
ABRUZZO	12	65.408.422
UMBRIA	48	6.878.609
LAZIO	31	42.776.725
CAMPANIA	26	98.023.527
MOLISE	20	34.616.739
BASILICATA	15	27.275.300
PUGLIA	82	273.461.490
CALABRIA	35	90.602.079
<b>TOTALI</b>	<b>762</b>	<b>1.971.016.137</b>

Quanto al dato sui progetti per la messa in sicurezza degli edifici delle scuole secondarie superiori, questo fa riferimento al quadro attestato dal **DM 615/18 del MIUR** e si riferisce ai progetti risultati ammissibili nei bandi regionali del Fondo Triennale per l'edilizia scolastica 2018 – 2020.

Dei 762 progetti riportati in Tabella, **solo 170 risultano finanziati nel 2018, per un importo totale di 284 milioni 591 mila euro.**

Restano dunque senza finanziamento, pur essendo pronti per essere immediatamente cantierati, gli interventi per mettere in sicurezza **592 scuole secondarie superiori**, per una spesa di **1 miliardo 686 milioni.**

#### 4. IL DECRETO “CRESCITA” E IL DECRETO “SBLOCCA CANTIERI” NEL DEF 2019

I due attesi decreti, i cosiddetti “Crescita” e “Sblocca cantieri” - che costituiscono il nucleo centrale del PNR, e perfino le stesse basi di questo DEF 2019 - decreti, tra l'altro, di cui ancora non abbiamo completa verifica - non sembrano contenere misure economiche o normative, tali da dare assicurare una volontà di rilancio degli investimenti locali e di accoglimento delle principali richieste che l'UPI ha portato al Governo per rispondere alle urgenti esigenze di investimento delle Province sulle strade e sulle scuole secondarie superiori.

Per quanto ci è dato infatti di conoscere, considerando quanto sui due decreti è riportato nel DEF 2019, appare plausibile che nei due decreti **non sarà presente alcun riferimento agli investimenti per la messa in sicurezza di ponti, strade e scuole secondarie superiori, né provvedimenti normativi che introducendo procedimenti di semplificazione, valorizzerebbero il ruolo delle Province nella gestione degli investimenti locali.**

Riteniamo pertanto necessario ribadire anche in questa sede, le richieste prioritarie e le principali proposte dell'UPI per consentire alle Province di partecipare alla ripresa degli investimenti sul territorio e contribuire così alla crescita economica del Paese:

1. L'assegnazione, per gli anni 2019 e 2020 alle Province delle Regioni a Statuto ordinario di **2,5 miliardi di euro**, di cui 560 milioni per la realizzazione di 630 progetti nell'anno 2019 e 1,9 miliardi per la realizzazione di 1.082 progetti nell'anno 2020, interventi **cantierabili inerenti infrastrutture viarie provinciali** così come indicati dagli esiti del monitoraggio UPI.
2. L'esclusione dell'ANAS dal novero degli enti che beneficeranno delle risorse previste dalla legge di bilancio 2019-2021 per gli interventi di messa in sicurezza dei Ponti ricadenti nel bacino del PO, pari a **250 milioni complessivi** per gli anni 2019-2023. Gli stanziamenti previsti nel contratto di programma 2016-2020 sono più che sufficienti a garantire le attività di ANAS sulla rete viaria di competenza, mentre la rete viaria provinciale sconta un fabbisogno manutentivo assai più elevato: la rilevazione operata da UPI ai fini del comma 891 della L.145/2018 ha fatto emergere **un fabbisogno di 584 milioni per 432 ponti che interessano 27 Province del bacino del Po.**
3. L'assegnazione per gli anni 2019 e 2020 alle Province delle Regioni a Statuto ordinario di **1,6 miliardi di euro** (di cui 500 milioni nell'anno 2019 e 1,1 miliardi nell'anno 2020) per la realizzazione dei **592** progetti cantierabili inerenti la messa in sicurezza degli edifici scolastici delle scuole secondarie di secondo grado, con riferimento ai progetti dichiarati ammissibili ai sensi del DM 615/2018, non finanziati da risorse statali regionali o comunitarie.
4. L'accelerazione delle procedure di assunzione delle 120 unità di personale tecnico qualificato, assegnato alle province dalla legge di bilancio 2019, all'articolo 1, comma 166, prevedendo che siano le Province stesse ad assumere tale personale, al di fuori dei loro limiti assunzionali. Tale accelerazione delle procedure di assunzione nelle Province è finalizzata a favorire da subito, fin dal 2019, il rafforzamento delle loro capacità amministrative in materia di progettazione, aggiudicazione e realizzazione dei lavori pubblici a livello locale, a beneficio del rilancio dell'economia di tutto il Paese.
5. L'abrogazione del limite di spesa sulla dotazione organica delle Province previsto dall'articolo 1, comma 421, della legge 190/14, una norma che è stata concepita nella prospettiva di una progressiva riduzione del personale delle Province, in vista della loro abolizione come enti previsti in Costituzione.

## 5. LA REVISIONE DELL'ORDINAMENTO DELLE PROVINCE NEL PNR

Il decreto-legge 91/18 di proroghe legislative ha previsto l'istituzione di un *“tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni comunali e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni”* che dovranno essere tradotte in norme legislative dal Governo.

Si tratta dunque di un lavoro molto complesso, che vede impegnati Governo e Autonomie locali in un'opera di riflessione, condivisione e riscrittura delle norme.

Di questo impegno, **non si riscontrano tracce nel Programma Nazionale delle riforme**, che trascura completamente la indispensabile opera di riordino delle Province (e delle Città metropolitane) quali istituzioni costitutive della Repubblica, a cinque anni esatti dalla riforma che ne ha minato fortemente la stabilità, che è stata richiesta all'Italia anche dal Consiglio d'Europa nella raccomandazione del 17 ottobre del 2017.

Si tratta di una riforma strutturale che consentirebbe di rendere più semplice e funzionale la pubblica amministrazione italiana, come richiesto da diversi organismi internazionali, attraverso il **consolidamento e l'ampliamento delle funzioni fondamentali** di Province (e Città metropolitane), la ricostruzione di organi di **governo** che rispondano direttamente ai cittadini e alle comunità territoriali, la revisione del **testo unico** dell'ordinamento degli enti locali per dare certezza all'organizzazione e funzionamento delle istituzioni della Repubblica più vicine ai cittadini e alle imprese.

Una seria riforma dell'ordinamento delle Province (e delle Città metropolitane) costituisce infatti il presupposto per la **semplificazione di tutta l'amministrazione pubblica a livello territoriale**, poiché è possibile ed economicamente utile ricondurre a queste istituzioni costitutive della Repubblica funzioni e risorse che oggi sono disperse in strutture e organismi non sottoposti ad un controllo democratico (ATO acqua e rifiuti, Enti e Sovrastrutture, Consorzi, etc.), eliminando le sovrapposizioni di competenze e riducendo i costi di struttura e gli sprechi, a beneficio dei cittadini e dei territori.

La ricostruzione di una prospettiva certa per le Province (e le Città metropolitane) dal punto di vista istituzionale può consentire di valorizzare le iniziative di razionalizzazione della spesa e di miglioramento degli acquisti a livello locale (che nel complesso ammontano a circa 40 miliardi di euro) attraverso la creazione di **Stazioni Uniche Appaltanti** provinciali e metropolitane che si pongano a servizio di tutti gli enti locali del territorio, a partire dai comuni più piccoli, per favorire una gestione più efficace degli appalti pubblici e la ripresa degli investimenti a livello locale, come vero volano per la crescita di tutto il Paese.

Secondo l'ultimo **report dell'UPI**, 50 Province su 76 hanno formalmente costituito una Stazione Unica Appaltante e le restanti Province hanno comunque avviato attività propedeutiche alla sua costituzione. Nelle 50 Province, su un totale di 3.642 comuni, il **40%** ha aderito in convenzione alla Stazione Unica Appaltante (1.484).

Un dato confermato dal Centro Ricerche CRESME secondo cui le **gare bandite** dalle SUA delle Province e delle Città metropolitane per gli investimenti in opere pubbliche, che dalle 912 del 2016,

per un importo di circa 950 milioni di euro, sono raddoppiate, arrivando a **1.850 nel 2018 per un totale di 2 miliardi 150 milioni**.

A questo, attesta il CRESME, si aggiunge una costante qualificazione delle Stazioni Uniche Appaltanti delle Province e delle Città metropolitane considerato che il **24% di queste** gare- la maggioranza- riguarda opere per importi tra i 15 e i 50 milioni, e il 40 % delle gare è espletato da Province e Città metropolitane per conto di Comuni o altri enti del territorio.

**Segno che le SUA di Province e Città metropolitane sono evidentemente considerate strutture "qualificate" dai Comuni.**

Il rafforzamento di queste strutture rappresenta dunque l'opportunità per migliorare la capacità di spesa e promuovere il rilancio degli investimenti degli enti locali.