



**Audizione Commissioni Bilancio Camera dei deputati e
Senato della Repubblica
Documento di Economia e Finanza 2024**

Nota UPI

Roma, 22 aprile 2024

Premessa. Il quadro di contesto

Il Documento di economia e finanza (DEF) 2024 approvato dal Consiglio dei ministri, fotografa il quadro tendenziale della finanza del Paese, attestando per il 2024 un tasso di crescita del PIL all'1% (con previsione dell'1,2% nel 2025, dell'1,1% nel 2026, dello 0,9 % nel 2027).

Il disavanzo si conferma al 4,3% del Pil con una progressiva riduzione fino al 2,2 % nel 2027, mentre cresce il debito, di cui è previsto l'aumento di 2,5 punti sul PIL.

Assente nel Documento il quadro programmatico - sulla base del quale si dovranno collocare le misure specifiche della prossima Legge di bilancio - che sarà legato al futuro Piano fiscale strutturale di medio termine (4/7 anni) che dovrà essere varato in autunno a seguito delle nuove regole del patto di stabilità europeo.

In questa prospettiva si evidenzia la necessità di valorizzare in modo più compiuto il ruolo degli Enti locali – Province, Comuni e Città Metropolitane – nelle strategie di crescita del Paese poiché il protagonismo di questi enti negli investimenti pubblici è determinante nella costruzione di uno sviluppo equo e sostenibile.

1. Il nuovo patto di stabilità e crescita europeo e le implicazioni sulla finanza degli enti locali

Le nuove regole europee di politica di bilancio si basano sulla sostenibilità del debito pubblico, con orizzonte pluriennale, ottenuta valutando il rapporto tra debito e prodotto interno lordo in base a stime di crescita e altri parametri macro.

Sulla base di quanto sopra si determina un "saldo primario strutturale" come obiettivo di medio termine che è conseguito tramite una regola di "spesa netta", cioè monitorando il tasso di crescita annuale di spesa.

L'orizzonte temporale è di quattro o sette anni. La spesa netta tiene conto, in detrazione, della spesa per interessi, delle spese finanziate dall' Unione Europea, delle misure di politica fiscale sul lato delle entrate e di altri fabbisogni finanziari minori.

Il percorso verso l'obiettivo di medio termine prevede facilitazioni per gli investimenti finanziati e legati all'attuazione del PNRR.

Soprattutto risulta rilevante la richiesta di una **visione integrata "programmazione di bilancio, investimenti pubblici e riforme"**.

Se tale è la prospettiva occorre chiedersi quale possa essere l'impatto della nuova regola di politica di bilancio sulle Province e in generale sugli enti locali.

Una logica di mera politica fiscale di tetto alla spesa corrente degli enti locali non appare ragionevole per i seguenti principali motivi:

- **le Province, i Comuni e le Città metropolitane sono enti attuatori** di progetti PNRR e avranno un indotto di spesa di natura corrente in ottica pluriennale che non può essere contratto in contrasto con una visione di crescita e resilienza e a danno degli interventi realizzati;
- gli enti locali sono i principali attuatori delle **politiche di investimento pubblico** e tale propensione deve essere salvaguardata, soprattutto nelle Province;
- **la programmazione di bilancio** deve essere incentivata verso gli investimenti, salvaguardando i fabbisogni correnti funzionali a tale spesa;
- **le riforme** sono condizione per incentivare la spesa finalizzata allo sviluppo: Investimento nel capitale umano, semplificazione dei processi, interventi organizzativi, gestione finanziaria virtuosa della cassa (tempestività dei pagamenti), stazioni uniche appaltanti, direzione per progetti (project management) e così di seguito;
- in ultimo, come residuale, ma non meno importante, l'eventuale **spesa netta** da valutare deve neutralizzare tutti gli elementi che contribuiscono alla crescita dei territori e allo sviluppo locale.

2. Le riforme e gli investimenti: gli assi di crescita del Paese

Il DEF 2024 attesta un tendenziale di crescita ancora debole, che non capitalizza gli effetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, a due anni dalla conclusione, dovrebbe ormai essere nel pieno del percorso di attuazione.

A frenare gli effetti del PNRR sulla finanza del Paese è, ovviamente, la congiuntura economica internazionale dovuta ai conflitti in atto, ma anche la mancanza di un legame forte tra le riforme e gli investimenti, indispensabile per costruire una crescita strutturata, stabile e duratura.

In merito, si riporta quanto indicato dall'UPB in occasione dell'audizione sulla NADEF 2022:

“Per rispettare i tempi di attuazione del Piano servono un ulteriore rafforzamento della capacità amministrativa e una più decisa semplificazione dei processi autorizzativi. In particolare, per realizzare la crescita prevista per gli investimenti nel 2023 (34,7 per cento) sarà necessario uno sforzo straordinario da parte di tutti i soggetti attuatori. (UPB – Audizione sulla NadeF 2022)”.

Queste considerazioni sono coerenti con le raccomandazioni che la Commissione europea ha fatto all'Italia nell'esame delle modifiche al PNRR, rispetto alla necessità di rafforzare la capacità amministrativa delle amministrazioni territoriali, che è considerata necessaria per il pieno impiego dell'ingente mole di risorse europee che sono state destinate all'Italia con il PNRR, attraverso la realizzazione di progetti che migliorano le condizioni di vita e di sviluppo dei territori.

Occorre dunque, intervenire su due piani: da un lato, va rafforzata la capacità amministrativa degli enti, dall'altra si deve operare con semplificazioni per accelerare gli investimenti.

L'obiettivo generale è di aumentare la capacità di spesa del Paese orientata dai nuovi paradigmi introdotti dal PNRR: monitoraggio procedimentale e rispetto dei tempi, monitoraggio finanziario e fisico per creare "valore pubblico".

A questo servono **la riforma della PA e la riforma dei Contratti Pubblici**, la prima trasversale, la seconda abilitante, **che devono però essere consolidate e rafforzate**, in modo che possano assicurare effetti duraturi e strutturali a sostegno della ripresa degli investimenti.

Come UPI abbiamo in ogni sede evidenziato quanto **serva un piano nazionale straordinario di assunzioni nelle Province**, che porti **all'immissione di personale altamente specializzato**: progettisti, tecnici specializzati, esperti di gestione degli appalti, esperti nella trasformazione digitale e nella trasformazione energetica, etc...

Basti pensare che dal 2014 al 2020 il personale si è **ridotto del -67,7%** come certificato dal "Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2012-2021" della RGS, che evidenzia come queste istituzioni abbiano subito, più di tutte, profondi processi di indebolimento e svuotamento delle loro strutture amministrative.

Riteniamo essenziale, in particolare, concentrare risorse e interventi per rafforzare le Stazioni Uniche Appaltanti delle Province e delle Città metropolitane, per evitare dispersioni e rendere la macchina amministrativa più efficiente e quindi in grado di cogliere a pieno le opportunità dei programmi di investimento europei e nazionali.

Occorre tener presente che tutte le 86 Province italiane hanno provveduto a qualificarsi come stazioni appaltanti e centrali di committenza e gestiscono contratti per oltre 2.100 Comuni ed enti locali del loro territorio.

Nel 2023 queste strutture hanno più che raddoppiato la capacità di contrattualizzazione: gli appalti gestiti sono passati da 4 a 9,4 miliardi di euro, di cui oltre un terzo per conto di altri enti.

Quanto invece al rafforzamento degli investimenti, la riforma del **Codice dei contratti pubblici**, attuata attraverso il d.lgs. 36/23, pur introducendo importanti elementi di semplificazione, **non individua con chiarezza l'ambito territoriale ottimale entro cui concentrare la gestione degli appalti pubblici locali**.

La **mancata valorizzazione di Province e Città metropolitane, quali sedi ottimali cui assegnare** la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione dei contratti e degli investimenti pubblici anche a servizio degli enti locali del territorio, **riduce l'efficacia della riforma**.

Consolidare i progressi compiuti nel processo di gestione degli appalti pubblici a livello territoriale della PA è una scelta strategica per il Paese, che deve realizzarsi attraverso:

- il **rafforzamento della capacità amministrativa**, con l'assunzione di personale specializzato nelle SUA provinciali e metropolitane;
- la **formazione del personale** che opera in queste strutture;
- il completamento della **digitalizzazione delle procedure di gara**, con lo sviluppo di piattaforme aggiornate a disposizione delle stazioni appaltanti;
- **supporto ai Comuni di minore dimensione** nel contesto della più ampia funzione fondamentale di assistenza tecnica e amministrativa.

3. Il trend di incremento della Spesa in conto capitale delle Province e di contrazione del debito

Per sottolineare il contributo che il livello di governo provinciale ha dato e può ancora dare al sistema Paese, ancor più se messo nelle condizioni ottimali per esprimere le proprie potenzialità, basti considerare la dinamica degli investimenti: le Province sono riuscite negli ultimi anni a consolidare e realizzare, nonostante le difficoltà affrontate a valle della riforma del 2014 e della conseguente riduzione delle entrate proprie, un ruolo centrale per la realizzazione e il coordinamento degli interventi infrastrutturali dei territori.

Sebbene ancora si sia lontani dall'equilibrio di risorse, e dalla garanzia di copertura integrale delle funzioni fondamentali esercitate, le Province non hanno mai perso la vocazione di ente di sviluppo del territorio, focalizzando la propria attività di investimento sull'edilizia scolastica e sulla rete viaria.

L'apprezzamento della performance è visibile non solo nel quinquennio 2019/2023, complice anche il PNRR (vedi tab 1) ma si mantiene elevata anche nel raffronto dei primi mesi del 2024 ,appena trascorsi, con lo stesso periodo del 2023 (Vedi tab 2).

TAB 1

| | anno 2019 | anno 2023 | variazione % |
|-----------------------------|-------------|---------------|--------------|
| Spesa Conto Capitale | 890.810.538 | 1.698.945.994 | +91% |

TAB 2

| | 1^ trimestre 2023 | 1^ trimestre 2024 | variazione % |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|--------------|
| Spesa Conto Capitale | 309.766.738 | 478.313.381 | +54% |

Anche il DEF, nell'allegato Infrastrutture, ben riporta l'impegno programmatico e pluriennale del Ministero delle Infrastrutture per il finanziamento degli interventi di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza di ponti e viadotti della rete viaria secondaria, specificando che è stimato un ulteriore fabbisogno di circa 2,4 miliardi di euro oltre a quanto già previsto in bilancio.

Resta inteso però che un efficace azione di manutenzione del patrimonio (edilizio e viario) non può prescindere da strutture operative e da personale qualificato e adeguatamente formato. Le Province hanno necessità di rafforzare le strutture tecnico operative e per questo hanno necessità di rafforzare i loro bilanci.

Basti considerare il raffronto di risorse disponibili tra le Province (oltre 100 mila km) e l'ANAS (27 mila km): attualmente le prime hanno disponibilità di 7 mila euro/km, la seconda di oltre 100 mila euro/km.

Per converso, infine, l'onere del debito, in valore assoluto non rilevante rispetto al complessivo importo a carico del sistema Paese, è in progressiva riduzione:

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

Tale riduzione non ha determinato una contrazione della spesa per investimenti, che è garantita anche da concorsi finanziari di altri livelli di governo, sui quali si è realizzata un'alta capacità d'impiego da parte delle Province.

4. Lo squilibrio delle Province aggravato dalle “spending”

Come avevamo evidenziato in sede di audizione sulla Legge di Bilancio 2024, la scelta operata di ricorrere, per la riduzione della spesa, all'ennesima spending review sulle Province (sugli enti locali) ha prodotto effetti negativi immediati sulla capacità di intervento degli enti. **Solo la garanzia di una copertura reale del fabbisogno effettivo di spesa corrente può salvaguardare la spesa di investimento e di sviluppo.**

La manovra ha infatti assegnato a Province (e Città metropolitane) un **concorso alla finanza pubblica** pari a **50 milioni l'anno** dal 2024 al 2028 (250 milioni totali). Questo taglio si somma 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.

Ciò si somma **ai già pesanti tagli operati dalla legge 190/2014**, ancora non completamente riassorbiti dai contributi messi a disposizione dal legislatore statale. Lo squilibrio finanziario del comparto delle Province (e delle CM) è emerso dopo un lungo lavoro istruttorio operato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard che, ai sensi dell'articolo 1, comma 561 della legge di bilancio 2022, ha fotografato la capacità fiscale, i fabbisogni standard ed il contributo alla finanza pubblica di ogni Provincia: il risultato di questo lavoro ha fatto così emergere **per il comparto delle Province uno scenario di squilibrio di 842 milioni di euro per l'anno 2021.**

| | Province |
|-------------------------------------------|---------------------|
| Fabbisogni standard | 1.849.185.619 |
| Capacità fiscali | 1.943.460.660 |
| Concorso netto alla finanza pubblica 2021 | -936.221.702 |
| SQUILIBRIO DI COMPARTO | -841.946.661 |

In riferimento ai dati della tabella sopra riportata, emerge l'esigenza, non più rinviabile, di aggiornare capacità fiscale e fabbisogni standard, costruiti su dati rispettivamente del 2019 e del 2018, evidentemente non più coerenti con l'attuale situazione economica.

Ad oggi il legislatore ha messo a disposizione per le Province 58 milioni per il 2022, 73 milioni per il 2023 e 95 milioni per il 2024, **per arrivare al 2031 ad assegnare alle Province solo 438 milioni, coprendo quindi solo il 50% dello squilibrio.** (Fondo ex articolo 1, comma 561, della legge di bilancio 2022 n. 234/2021: 600 milioni di cui 438 per le Province e 162 per le CM).

Anche l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, in occasione della relazione alla legge di bilancio 2024, ha avuto modo di esprimere “**preoccupazione circa l'introduzione di una spending review prima che si completi il processo di ricostruzione di spazi di autonomia per le Province e le Città metropolitane avviato nel 2022 con l'istituzione dei fondi perequativi e che si dovrebbe completare con l'attuazione della delega fiscale**”.

5. L'attuazione della legge delega fiscale.

La costruzione del nuovo sistema fiscale del Paese, che scaturirà dall'attuazione della legge delega (L.111/23), deve essere l'occasione per operare una profonda revisione del sistema tributario e finanziario delle Province e degli enti locali.

L'attuazione dell'art. 14 della legge delega deve risolvere lo squilibrio finanziario accertato per Province e Città Metropolitane; l'obiettivo in prospettiva deve essere quello di alleggerirlo fino al completo azzeramento.

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha evidenziato infatti che*"Occorre anche ricordare che le basi imponibili dei principali tributi propri provinciali, in particolare l'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e l'imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto (RC Auto), mostrano segni strutturali di debolezza legati all'evoluzione del mercato dell'auto..... A questa criticità dovrebbe rispondere l'attuazione della delega fiscale (L. 111/2023, art. 14) che prevede l'istituzione di un tributo proprio destinato ad assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali, con adeguata manovrabilità, e una compartecipazione a un tributo erariale di carattere generale, anche in sostituzione di tributi attualmente esistenti"*.

La prospettiva di lavoro deve essere quella di individuare:

- una compartecipazione ad un tributo erariale sostitutivo di un'entrata provinciale prevedendo così un'entrata dinamica in sostituzione di imposta provinciale;
- uno specifico tributo provinciale caratterizzato da aumentata manovrabilità, con uniformità di applicazione e soprattutto privo di dinamiche foriere di fenomeni di dumping fiscale;
- un sistema perequativo, sia orizzontale che verticale, coerente con l'articolo 119 della Costituzione, prevedendo un fondo statale alimentato da risorse aggiuntive senza specifico vincolo di destinazione.

Solo una credibile e durevole autonomia finanziaria garantisce l'autonomia sancita dalla Costituzione nell'esercizio delle funzioni fondamentali attribuite dalla legge.

6. La mancata revisione delle norme ordinamentali delle Province: un vuoto ingiustificabile

Il DEF 2024 riporta nel “Programma Nazionale di Riforme” l’elenco delle riforme in atto, evidenziandone lo stato di attuazione e i riflessi sul Paese. Inoltre, richiama e riprende l’elenco dei DDL collegati alla Legge di Bilancio 2024 - tra cui la riforma del TUEL - impegnando su questo il Governo.

L’elenco, tuttavia, presenta una lacuna che va colmata, poiché non contempla tra le misure strategiche per la modernizzazione e l’efficientamento della PA, la revisione della disciplina ordinamentale delle Province (Legge 56/14), avviate con celerità dal Senato della Repubblica, ma su cui la discussione è ferma ormai da mesi.

Il superamento della prospettiva della legge 56/14 e il ripristino di un quadro di certezze istituzionali per le Province, riportando il loro ordinamento nel TUEL, insieme costituiscono infatti la premessa necessaria per la definizione di un contesto normativo stabile a cui si possa ricollegare la ripresa di una strategia coerente di attuazione della Costituzione.

Dopo 10 anni dalla legge 56/14 e 8 anni dal fallimento della riforma costituzionale che prevedeva il superamento delle Province, è dunque essenziale approvare una legge di riordino della disciplina delle Province che sia coerente con l’attuale quadro costituzionale e dia piena attuazione agli articoli 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione e con la Carta Europea delle autonomie locali.

Ciò è ribadito anche nella raccomandazione che il Consiglio d’Europa ha inviato all’Italia, a seguito del Quarto Rapporto di Monitoraggio della Carta europea delle Autonomie locali, che l’Italia ha ratificato ma che resta praticamente inattuata.

Nella raccomandazione si afferma l’urgenza di adeguare la normativa italiana alla Carta Europea, riportando le Province ad elezione diretta e ampliandone le funzioni, e parallelamente si ribadisce la necessità di garantire i fondi necessari per finanziare adeguatamente le funzioni fondamentali.

Al riguardo chiediamo al Parlamento che sia ribadita, nella risoluzione al DEF, la volontà di procedere speditamente ed entro la fine della legislatura, alla revisione delle norme ordinamentali delle Province, con una revisione del sistema elettorale e degli organi di governo, con la valorizzazione e il rafforzamento delle funzioni fondamentali e con misure atte a garantire le risorse necessarie ad assolvere il mandato amministrativo degli enti.