



Commissioni riunite
5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e
bilancio)
e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma
delle procedure di programmazione economica e finanziaria
e di bilancio in relazione alla riforma
della governance economica europea

Nota UPI

Roma, 14 maggio 2024

Premessa.

L'Unione delle Province d'Italia intende, prima di tutto, ringraziare la Commissione Bilancio del Senato congiuntamente alla Commissione Bilancio della Camera, per avere richiesto il contributo dell'Associazione alla riflessione avviata dai due organismi parlamentari in merito all'impatto che avranno le nuove regole introdotte dalla riforma della governance economica europea, sulle procedure di bilancio nazionale e sul sistema degli enti territoriali.

È indubbio, infatti che per le Province, così come per le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni, che 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, l'applicazione delle nuove regole costituirà un processo complesso e delicato e necessiterà di particolare attenzione e riflessioni.

La prima garanzia riguarda la salvaguardia dell'autonomia degli enti territoriali: come evidenziato dalla Corte dei Conti nella Memoria rilasciata a codeste Commissioni, nel caso degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) *"la trasposizione in bilancio del vincolo sulla spesa netta non può essere definita in termini di limite posto a singole voci di spesa...in quanto ciò rappresenterebbe un'interferenza con la sfera dell'autonomia riconosciuta dagli enti nella Costituzione"...."*.

Ma soprattutto occorre scongiurare l'evenienza che i nuovi principi intervengano sulla programmazione finanziaria di breve e medio periodo e sui bilanci delle Province e degli enti territoriali comprimendo la spesa di sviluppo, in particolare quella per gli investimenti, che rappresenta di fatto la missione istituzionale di questi enti. Citando ancora la Corte dei Conti, *"è fondamentale che il progetto di definizione della regola fiscale domestica sia portato avanti con l'ambizione di coniugare il controllo e il contenimento della spesa pubblica con le esigenze di sviluppo economico e di garanzia dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio"*.

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 alle **due spending 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.

Anche qui, si richiama la memoria della Corte dei Conti, nella quale si evidenzia come occorra *"prestare attenzione al contributo alla finanza pubblica"* imposto agli enti territoriali nella Legge di Bilancio 2024, poiché questo *"si configura come un taglio di risorse"*.

Seppure il comparto delle Province abbia mantenuto gli equilibri, le manovre incidono fortemente sugli stessi e sono raggiungibili solo grazie ad uno sforzo fiscale molto rilevante.

1. Il programma dell'Indagine conoscitiva

Il programma dell'Indagine conoscitiva promossa dalle Commissioni Bilancio Camera e Senato centra alcune delle questioni essenziali su cui occorre porre una riflessione attenta, per arrivare alla definizione di quegli interventi opportuni e adeguare la normativa italiana alle nuove regole europee.

È indubbio, infatti, che i principi su cui si fonda il regolamento proposto possono introdurre anche elementi innovativi nella definizione delle politiche di bilancio degli Stati membri, a partire dalla definizione di **piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine**, di durata pari a 4 o 5 anni legati alla durata della legislazione nazionale, con una scelta di fondo in base alla quale le politiche di bilancio, delle riforme e degli investimenti debbano risultare **strettamente collegate**.

Tuttavia, considerata l'introduzione della previsione della **"spesa primaria netta"** quale indicatore del bilancio, **la prima domanda che si pongono le Commissioni è se le nuove regole previste possano coesistere con la vigente disciplina costituzionale**, con particolare riferimento agli articoli 81 e 97 della Costituzione e se quindi si renda necessario un intervento di revisione costituzionale.

Al riguardo l'opinione dell'Unione delle Province d'Italia è che una revisione costituzionale non sia necessaria, ma che sia invece opportuno intervenire sulla Legge 243/12 e contemporaneamente sulla Legge 196/09.

Questo a fronte delle importanti modifiche che le nuove regole europee introducono rispetto a tutte le fasi della definizione e dell'approvazione della programmazione finanziaria e di bilancio e all'impatto sugli strumenti in vigore (dal Documento di economia e finanza alla relativa Nota di aggiornamento, al programma nazionale delle Riforme).

Il PNRR prevede tra le riforme abilitanti la Riforma 1.15 "Dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale ACCRUAL", in linea con il percorso delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione di principi e standard contabili nelle pubbliche amministrazioni (IPSAS/EPAS), e in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio.

La nuova contabilità dovrà essere "comprensibile e trasparente" e finalizzata a valorizzare la descrizione dello sforzo fiscale delle Amministrazioni per lo sviluppo della dotazione patrimoniale pubblica dei territori e per la salvaguardia dell'equilibrio generazionale: solo in questo modo si potrà avere negli enti un'applicazione consapevole e non adempimentale, promossa anche dagli effetti positivi che potranno derivare da un ragionevole processo di semplificazione del complessivo sistema contabile locale soprattutto per gli enti di minori dimensioni.

L'UPI **evidenzia che in tale contesto di evoluzione normativa il ruolo del Parlamento deve essere centrale** sia nella fase di definizione del Piano, sia in quella di verifica dell'attuazione che culminerà nella redazione della relazione annuale sullo stato di avanzamento del piano stesso da sottoporre al vaglio del Consiglio d'Europa.

Tale ruolo risulta ancora di più strategico nella fase di transizione che impegnerà il Paese nei prossimi due/tre anni, nei quali sarà necessario definire il programma transitorio, che dovrà accompagnare verso le nuove regole.

Il programma dell'indagine si pone poi la questione centrale, che per UPI assume ruolo prioritario, riguardo **all'impatto che avrà la nuova disciplina sul coordinamento della finanza pubblica con particolare riferimento alla finanza degli enti territoriali** "al fine di contemperare la salvaguardia della

loro autonomia finanziaria, costituzionalmente garantita, con il perseguimento di risultati misurati in termini di spesa primaria netta delle pubbliche amministrazioni”.

Preme evidenziare da subito 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 e ai principi in esse richiamati:

- «...l'avanzo di amministrazione rimane nelle disponibilità dell'ente che lo realizza...»
- «...non può essere oggetto di prelievo forzoso...» attraverso i vincoli del pareggio di bilancio;
- «...ove le norme contenute nella legge rinforzata, o comunque riconducibili al coordinamento della finanza pubblica, precludessero l'utilizzazione negli esercizi successivi dell'avanzo di amministrazione e dei fondi destinati a spese pluriennali – il cosiddetto pareggio verrebbe invece a configurarsi come "attivo strutturale inertizzato", cioè non utilizzabile e quindi non conforme agli art. 81 e 97 Costituzione.>.

L'Unione delle Province d'Italia ritiene che le nuove regole che saranno previste in attuazione della Governance europea e che avranno come indicatore di riferimento la spesa primaria netta **devono fondarsi sul rispetto degli equilibri di bilancio degli enti locali, così come disciplinati dal D.lgs 118/11.**

In questo senso prevedere “tetti di spesa” sarebbe palesemente in contraddizione con quanto sopra evidenziato. Contrarre ulteriormente la spesa corrente per gli enti locali in equilibrio finanziario comporterebbe un effetto penalizzante sulla spesa d'investimento e quindi sulla crescita del PIL.

2. Il nuovo patto di stabilità e crescita europeo: quali 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.

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), digitalizzazione e così di seguito;
- l'eventuale **spesa netta da valutare deve neutralizzare tutti gli elementi che contribuiscono alla crescita dei territori e allo sviluppo locale**, prevedendo tra le detrazioni tutti quegli interventi utili a liberare o indurre spesa per investimenti. Il criterio della spesa netta applicandosi alla spesa corrente deve escludere i capitoli finalizzati alla spesa di investimento. I criteri devono essere stabiliti tenendo conto dei sottosettori della Pubblica Amministrazione a cui si applicano.

Resta, in ogni caso, aperta la questione riguardante l'individuazione delle "Entrate discrezionali" poiché l'individuazione di questi capitoli avrà un impatto forte sulle regole da applicare agli enti territoriali.

3. Lo stato della programmazione finanziaria delle Province alla vigilia dell'entrata in vigore del nuovo Piano Strutturale di Bilancio

a. Lo squilibrio finanziario delle Province attestato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

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 fiscali 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).

b. La spesa per investimenti: il trend in crescita

Nonostante le difficoltà affrontate a valle della riforma del 2014 e della conseguente riduzione delle entrate proprie, 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.**

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%

c. La contrazione del debito

Per converso, 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.

d. Il contributo delle Province all'attuazione del PNRR

Le Province sono chiamate a contribuire all'attuazione del PNRR principalmente riguardo alle Missioni relative alla messa in sicurezza, modernizzazione e alla costruzione di scuole innovative riferite all'edilizia scolastica secondaria superiore.

In totale, alle Province sono assegnate risorse per circa 3,1 miliardi, che corrispondono alla realizzazione oltre 1.750 progetti.

La realizzazione del PNRR non può essere condizionata negativamente dal disequilibrio di parte corrente e dalla stessa spesa primaria netta.

4. La centralità delle riforme nel nuovo Piano Strutturale

Le riforme incluse nel Piano strutturale assumono un ruolo centrale poiché dovranno individuare le risposte alle eventuali fragilità della finanza pubblica e alle criticità strutturali.

In questo contesto l'UPI evidenzia le seguenti riforme quali prioritarie da inserire all'interno del nuovo Piano strutturale che verrà definito in autunno.

a. Le riforme del PNRR

È evidente che le riforme contenute nel PNRR, tra cui la **riforma della PA e la riforma dei Contratti Pubblici**, la prima trasversale, la seconda abilitante – **devono in questo processo essere consolidate e rafforzate all'interno del nuovo Piano**, in modo che possano assicurare effetti duraturi e strutturali a sostegno della ripresa degli 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".

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.

Quanto invece al rafforzamento degli investimenti, il nuovo Piano deve essere l'occasione per consolidare i progressi compiuti nel processo di gestione degli appalti pubblici a livello territoriale della PA, una scelta strategica per il Paese, attraverso il **rafforzamento della capacità amministrativa** delle Province (e CM) con l'assunzione di personale specializzato (in particolare nelle Stazioni Uniche Appaltanti e negli uffici finanziari). Tutto ciò anche in una logica di **supporto ai Comuni di minore dimensione, che, come evidenzia la nota dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, necessiteranno in questo processo di assistenza tecnica e amministrativa.**

b. La revisione delle norme ordinamentali delle Province e del TUEL - Le funzioni e le risorse

Vi è poi la necessità e l'urgenza che il nuovo Piano strutturale preveda (così come indicato nella raccomandazione che il Consiglio d'Europa ha inviato all'Italia, a seguito del Quarto Rapporto di Monitoraggio della Carta europea delle Autonomie locali) la riforma degli enti locali (TUEL) che deve partire da una revisione complessiva della disciplina ordinamentale delle Province (Legge 56/14), in una visione di semplificazione del quadro amministrativo territoriale.

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, indispensabile nel momento in cui si introduce una innovazione di tale impatto, quali le nuove norme europee di bilancio.

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.

Al riguardo chiediamo al Parlamento che nel quadro delle Riforme collegate al nuovo Piano sia indicata la riforma relativa alla revisione delle norme ordinamentali delle Province, sul sistema elettorale e degli organi di governo, la valorizzazione e il rafforzamento delle funzioni fondamentali e con misure atte a garantire le risorse necessarie ad assolvere il mandato amministrativo degli enti.

c. L'attuazione della legge delega fiscale sulla base dei principi della legge 42/09 sul federalismo 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.

5. La possibile ricaduta delle norme di governance europee sugli enti territoriali

In merito alle possibili ricadute delle norme di governance europee sugli enti territoriali, e in particolare sulle Province, l'UPI ribadisce che:

- ✓ **qualunque intervento sulla finanza degli enti locali non potrà prescindere dagli orientamenti costituzionali con particolare riferimento alle sentenze della Corte costituzionale n. e247 del 2017 e n. 101 del 2018.** Le nuove regole di governance potranno piuttosto diventare per gli enti un'ulteriore spinta all'applicazione degli avanzi ai fini degli investimenti, sulla base dei principi invocati dalla Consulta che, come detto in precedenza, ha stabilito che l'eventuale intervento normativo che rendesse non utilizzabile l'avanzo di amministrazione, come i fondi pluriennali, sarebbe "non conforme agli artt. 81 e 97 della Costituzione".
- ✓ Le regole dovranno essere certe **per il medio-lungo periodo e non avere vincoli direttamente legati alla determinazione della spesa primaria netta**, come in oggi non sono presenti vincoli diretti legati al patto di stabilità/pareggio di bilancio.
- ✓ Gli indicatori di riferimento relativi alla spesa primaria netta **dovranno fondarsi sul rispetto degli equilibri di bilancio degli enti locali, così come disciplinati dal D.lgs 118/11.**
- ✓ Continuerà **l'attività di monitoraggio degli andamenti di spesa con** riferimento privilegiato agli equilibri di cui al D. Lgs. 118/2011 valutando la programmazione macro degli enti quale occasione per il rilancio degli investimenti sul territorio.
- ✓ **Prevedere "tetti di spesa"** sarebbe palesemente in contraddizione con quanto sopra evidenziato. Contrarre ulteriormente la spesa corrente per gli enti locali in equilibrio finanziario comporterebbe un effetto penalizzante sulla spesa d'investimento e quindi sulla crescita del PIL.
- ✓ **Il raccordo con le istituzioni territoriali deve essere centrale e la concertazione con le Associazioni di rappresentanza degli enti territoriali deve essere valorizzata a pieno** sia nelle Conferenze, ma soprattutto **nella Conferenza permanente per la finanza pubblica**, prevista nella L. 42/09 quale sede stabile delle scelte di finanza pubblica del Paese. La concertazione non può prescindere da un confronto tecnico preventivo in un apposito **tavolo di lavoro da istituire.**
- ✓ **Il Parlamento deve assumere un ruolo da protagonista sia** nella fase di definizione che in quella di monitoraggio, verifica e attuazione del Piano. Occorre perciò individuare modalità e sedi attraverso cui mantenere un confronto costante con tutte le istituzioni coinvolte.