

CONSEGNATO NELLA SEDUTA  
DEL ...2.2.NOV.2012



**DOCUMENTO PER INCONTRO CON  
IL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI**

**Prof. LUIGI GIAMPAOLINO**

**Roma, 21 novembre 2012**

## **1.IL RIORDINO DELLE PROVINCE**

Il Governo ha approvato il decreto legge 5 novembre 2012, n. 188, per portare a compimento il processo di riordino delle Province, attraverso gli accorpamenti di quelle di minore dimensione e la delimitazione delle aree territoriali in cui saranno istituite le Città metropolitane.

Come è noto il riordino prende le mosse dal decreto legge n. 201/11 (c.d. Salvitalia), cui ha fatto seguito il decreto legge n.95/12 (c.d. Spending Review), in particolare con gli articoli 16 e 17. Tali provvedimenti da un lato hanno ribadito la necessità di confermare l'esistenza di un ente intermedio con funzioni definite, dall'altro, hanno sottratto le necessarie risorse destinate all'espletamento di tali funzioni minando di fatto all'origine il compimento del processo di riordino.

Il processo di riforma è a nostro giudizio contraddittorio, poiché le diverse manovre finanziarie degli ultimi anni hanno profondamente intaccato i bilanci delle Province, mettendone a rischio la funzionalità. Non è possibile immaginare la ridefinizione (non solo geografica) di un intero livello di governo locale senza che questa sia accompagnata da risorse certe, in coerenza con quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione nonché con quanto disciplinato dai decreti legislativi attuativi della legge delega sul federalismo fiscale n. 42/09, con i quali si era avviata la costruzione di un sistema di attribuzione di risorse agli enti locali, confacente alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità, differenziazione ed adeguatezza. In questo senso era stato avviato il processo di costruzione dei fabbisogni standard, quale elemento intorno al quale costruire il superamento della spesa storica e l'efficientamento dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Tutto ciò però è stato bruscamente superato da una serie di manovre finanziarie che hanno repentinamente ridotto le risorse di bilancio delle Province (basti ricordare il dl. 78/10, il dl 201/11, il dl 95/12 e, da ultimo il ddl stabilità 2013) ed hanno sostanzialmente compromesso fin dalle origini il ridisegno delle circoscrizioni provinciali come pure l'avvio delle città metropolitane.

Le risorse a disposizione delle "nuove Province" e delle "città Metropolitane" non saranno individuate sulla base delle effettive esigenze legate alla copertura delle funzioni assegnate, ma saranno frutto di un disarmonico sistema di tagli lineari che non tiene conto delle differenti realtà presenti nel territorio nazionale.

## **2. LE MANOVRE FINANZIARIE DEGLI ULTIMI ANNI E IL CRITERIO DEI CONSUMI INTERMEDI**

Il decreto legge n. 78/10 ha previsto una riduzione di 300 milioni per il 2011, e di 500 per il 2012. Il decreto Salvitalia ha ulteriormente tagliato per il 2012 di 415 milioni, con contestuale soppressione dell'addizionale provinciale sull'energia elettrica (813 milioni); infine il decreto legge n.95/12 riduce le risorse di ulteriori 500 milioni, sempre per il 2012, e di 1,2 miliardi a partire dal 2013. Complessivamente, dunque per le Province si profila una riduzione di risorse correnti pari a 2.115 milioni, a fronte di una spesa corrente complessiva che nel 2011 si è attestata a 8.450 milioni.



Nel merito dell'ultimo disegno di legge di stabilità, la stessa Corte dei Conti ebbe a rilevare che:

*“Il concorso delle amministrazioni locali al riequilibrio dei conti pubblici è, anche nel caso del disegno di legge di stabilità, consistente e rafforza quanto anticipato con il decreto legge n.95/2012 nello scorso mese di luglio. Del totale delle riduzioni di spesa disposte dal provvedimento, circa il 75 per cento è posto a carico di tali enti: si tratta di 2,8 miliardi nel 2013, che salgono ad oltre 3,2 miliardi dal 2014”*

Non solo è abnorme la riduzione di risorse a carico del comparto Province, ma per la prima volta “salta” il criterio di proporzionalità del sacrificio tra i diversi livelli di governo. Nel documento allegato (All.1) è evidente l'iniustizia del riparto degli oneri complessivi sugli enti locali, sia con riferimento alle spese correnti, sia con riferimento ai consumi intermedi.

Per la prima volta, poi, il decreto legge n. 95/12 opera a valere su una base di dati (i consumi intermedi) che non tiene in alcun modo conto sia delle spese relative al personale, né delle spese relative ai trasferimenti ad altri soggetti pubblici, con la conseguenza di favorire gli enti che hanno una maggiore incidenza di spese di personale sulle spese correnti, oppure gli enti che hanno esternalizzato un maggior numero di funzioni.

In particolare il criterio dei consumi intermedi non è coerente con un quadro differenziato di esercizio di funzioni trasferite e/o delegate dalle Regioni, con il risultato di incidere più pesantemente su quelle province che hanno ricevuto, a tale titolo, risorse regionali. In casi specifici sono coinvolti anche trasferimenti statali per funzioni specifiche (come ad esempio la gestione di una cooperativa di ex detenuti per 40 milioni annui per la Provincia di Napoli, ovvero per funzioni trasferite con legge statale come il servizio smaltimento rifiuti che nella Campania è stato assegnato alle Province).

Anche la Corte dei Conti, ancora in occasione dell'audizione sul ddl stabilità 2013 ha avuto modo di osservare che: *“gli enti con livelli di pagamenti più elevati vedranno ridursi in maniera più significativa le risorse a disposizione e ciò indipendentemente dal fatto che tali livelli di spesa possano essere connessi a più elevati flussi di entrata ovvero a più elevati standard quali-quantitativi dei servizi finali resi. Infatti, nell'ambito degli interventi individuati per approssimare la categoria economica dei consumi intermedi, sono incluse alcune voci di bilancio in cui non è facilmente distinguibile la parte di spesa giustificata esclusivamente dalle esigenze funzionali dell'ente e la parte che riflette invece il servizio reso ai cittadini direttamente dall'ente locale o attraverso l'acquisto dello stesso sul mercato (si pensi ai contratti con aziende esterne per i servizi pubblici di interesse generale, o alla spesa per le mense o per i servizi scolastici in genere).*

Due esempi emblematici:

<b>GENOVA</b>	<b>CONSUMI INTERMEDI 2011</b>	<b>85.217.604</b>
FINANZIAMENTI REGIONALI, EUROPEI E NAZIONALI (non discrezionali)	CORSI DI FORMAZIONE	25.402.472
	POLITICHE DEL LAVORO	7.830.611
	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	23.170.979
	<i>consumi al netto di fondi vincolati da altri enti</i>	28.813.542



<i>SPESE RICORRENTI PER SERVIZI</i>	acquisti di beni e servizi - manutenzione e fondi per istituti scolastici (global service), manutenzione strade, sgombero neve, taglio erba, segnaletica, carburante, centri per impiego, manutenzione immobili uffici, utenze.	22.000.000		
	TAGLIO 2013	26.995.561	1.817.981	<i>quanto resta per le spese ricorrenti per servizi dopo il taglio</i>

<b>TORINO</b>	<i>CONSUMI INTERMEDI 2011</i>	198.958.566		
FINANZIAMENTI REGIONALI, EUROPEI E NAZIONALI (non discrezionali)	FORMAZIONE PROFESSIONALE	98.037.700		
	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	28.341.264		
	AGRICOLTURA	1.256.404		
	MERCATO DEL LAVORO	6.291.567		
	TUTELA AMBIENTALE	211.730		
	INDUSTRIA, TURISMO, SPORT	2.304.618		
	PROTEZIONE CIVILE	123.212		
	POLITICHE SOCIALI	1.030.064		
	<i>consumi al netto di fondi vincolati da altri enti</i>	61.362.007		
<i>SPESE RICORRENTI PER SERVIZI</i>	acquisti di beni e servizi - manutenzione e fondi per istituti scolastici (global service), manutenzione strade, sgombero neve, taglio erba, segnaletica, sistema informatico, carburante, centri per impiego, manutenzione immobili uffici, utenze, contributi ai comuni per scuole	40.300.000		
	TAGLIO 2013	63.026.861	-1.664.854	<i>quanto resta per le spese ricorrenti per servizi dopo il taglio</i>

### 3. IL MONITORAGGIO EFFETTUATO DA UPI

Per una più approfondita riflessione sul tema e a sostegno dell'allarme che come UPI da mesi abbiamo lanciato, è stato avviato un monitoraggio tra le 103 Province coinvolte dal dl 95/12 (le Province del Friuli Venezia Giulia sono escluse) che ad oggi conta **74 risposte** da altrettanti enti, e che ha lo scopo di verificare, sia per l'anno 2012,



che per l'anno 2013, il raggiungimento degli equilibri di bilancio e degli obiettivi del patto di stabilità interno.

Le informazioni, che sono state raccolte nei giorni durante i quali si individuano gli strumenti per procedere all'assestamento di bilancio, definiscono per **74 Province** il seguente scenario:

- **2012**

Equilibrio di bilancio: Per l'anno 2012 complessivamente il comparto dovrebbe raggiungere l'equilibrio, fatta eccezione per 6 Province le quali dichiarano ad oggi di non riuscire a garantire tale risultato. Le restanti hanno utilizzato **avanzi per quasi 70 milioni**, nonché le entrate derivanti da operazioni eccezionali e non ripetibili (alienazioni patrimoniali), oltre alla leva tributario su imposta RcAuto.

Patto di stabilità: Tendenzialmente anche il patto di stabilità 2012 dovrebbe essere complessivamente garantito per il comparto; sulle 74 Province censite comunque circa 15 dichiarano di non essere in grado di rispettarlo con certezza, poiché occorre ancora verificare l'effettiva realizzabilità di procedure di dismissioni patrimoniali in corso. **Lo sforamento in questo caso stimato è di circa 52 milioni.**

Allo stesso tempo si sottolinea che il raggiungimento degli obiettivi da parte di molti enti è stato possibile **solo grazie a spazi ceduti in sede di patto regionale verticale**, ma anche e soprattutto al blocco dei pagamenti di parte capitale: 60 Province su 74 hanno dichiarato di aver bloccato i pagamenti nel corso dell'anno (in alcuni casi già nel mese di giugno), per un totale di **fatture liquidate e non pagate pari a 500 milioni di euro**. Il rispetto del patto di stabilità è più formale che sostanziale, dunque.

- **2013**

Equilibrio di bilancio: nell'anno 2013 la situazione muta decisamente, poiché tra le 74 Province sono solo 21 quelle che dichiarano di poter garantire gli equilibri, prefigurando un **disavanzo di quasi 300 milioni di euro**.

Patto di stabilità: In maniera analoga (e consequenziale) sono solo 10 le Province che già oggi possono affermare con certezza di poter garantire gli obiettivi di patto di stabilità interno. In questo caso lo **sforamento stimato nelle 64 province è di 690 milioni di euro**.



#### 4. I RESIDUI PERENTI

Non indifferente, rispetto alla situazione suesposta, è la situazione debitoria dell'Erario nei confronti delle Province: per trasferimenti assegnati e mai erogati:

CAPITOLO	IMPORTO	parte corrente	parte investimento
<b>1316</b>	1.845.010.199,22		
<b>1317</b>	394.086.759,22		
<b>1318</b>	254.000.073,42	<b>2.493.097.031,86</b>	
<b>7232</b>	248.140.848,05		
<b>7237</b>	123.554.802,72		<b>371.695.650,77</b>
<b>TOTALE</b>	<b>2.864.792.682,63</b>		

Se dunque da un lato lo Stato deve alle Province quasi tre miliardi di euro, con le continue manovre finanziarie ha dall'altro sostanzialmente azzerato dal 2013 il fondo sperimentale di riequilibrio; poiché ormai moltissime Province sono incapienti, procede al recupero forzoso presso l'Agenzia delle Entrate dell'imposta Rcauto, sottraendo così agli enti il più importante e vitale flusso di risorse finanziarie e di cassa destinato a garantire l'ordinaria attività delle Province.

#### 5. CONCLUSIONI

Nella fase di conversione del decreto legge n. 174/12, che riconosce e rafforza il ruolo della Corte dei Conti quale soggetto istituzionale autorevole cui spetta il controllo sulla sana e corretta gestione degli enti locali, l'equilibrio finanziario di bilancio e il rispetto del patto di stabilità interno, l'UPI ritiene doveroso rappresentare la situazione che si è andata definendo attraverso il riscontro al monitoraggio che abbiamo avviato nei giorni scorsi, all'indomani del decreto ministeriale che attesta le riduzioni per il 2012 del decreto c.d. spending review, e nella fase di approvazione della legge di stabilità 2013, nella quale si prefigura anche l'importo a carico dei diversi comparti di governo locale.

Una situazione che, se verrà confermata nei numeri, segnerà una vistosa inversione di tendenza rispetto ad un quadro, quello della finanza provinciale, che negli anni passati ha sempre garantito l'equilibrio dei propri bilanci e che sempre, fino al 2011, ha raggiunto l'obiettivo di comparto per il patto di stabilità interno.

Una siffatta situazione non può essere lo scenario di riferimento e lo sfondo nel quale poter pensare di riordinare l'assetto degli enti intermedi nel Paese, in una fase così delicata di crisi economica della quale, purtroppo e loro malgrado, gli enti locali sono parte in causa, per via del blocco delle risorse ai fini del patto di stabilità.

Riteniamo che l'adeguatezza delle risorse per l'esercizio delle funzioni delle Province, anche se puntualmente indicate nel dl 95/12 e nel dl 188/12 non ci sia, e dunque



si mette a rischio il corretto funzionamento dei servizi alle collettività, come la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici e delle strade, come pure il mantenimento di un adeguato livello di sicurezza dei territori a rischio dissesto idrogeologico.

In conclusione, ed in considerazione dell'analisi condotta sulla base del monitoraggio che UPI ha effettuato, si ritiene necessario che i previsti tagli operati alle Province e previsti dal 2013 nella misura di 1,2 miliardi di euro, debbano essere assolutamente ridotti alla metà, e cioè nella misura effettivamente sostenibile – sebbene con le forti difficoltà sopra rappresentate anche già a partire dal 2012 –, anche a fronte di una situazione debitoria per l'Erario ormai non più sostenibile, né tantomeno giustificabile.

Altrimenti si porranno le basi per una situazione di disequilibrio e di “sforamento” del patto di stabilità interno le cui dimensioni non rileveranno più come semplice episodio ascrivibile alla fenomenologia di un singolo comparto della PA, ma che incideranno pesantemente sulla finanza pubblica nel suo complesso intesa.

