



Audizione presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato

Documento dell'Unione Province d'Italia

sul

DISEGNO DI LEGGE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025

e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027

A.C. 2112

Roma, 5 novembre 2024

1. Premessa

Il disegno di legge (AC 2112) riguardante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e il bilancio pluriennale per il triennio 2025-27 è la prima manovra finanziaria realizzata dopo l'entrata in vigore della riforma delle regole di governance economica europea e la presentazione da parte del Governo del Piano Strutturale di Bilancio di medio termine.

È noto come nel Piano strutturale la programmazione della spesa pubblica, le riforme e gli investimenti siano tra loro fortemente integrati, in modo da rendere le scelte di politica economica e la finanza pubblica correlate con la crescita e le riforme e non solo dipendenti dai saldi e dalla disciplina di bilancio.

In coerenza con tale impianto il disegno di legge di bilancio avrebbe dovuto contribuire a costruire il bilancio dello Stato in una prospettiva di medio termine, rendendo operative le scelte definite nel Piano di Bilancio e affrontando i problemi strutturali dei territori anche secondo le priorità stabilite dall'Unione Europea, come indicate, tra l'altro, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L'Unione delle Province d'Italia, soffermandosi nell'analisi delle norme che riguardano direttamente gli Enti locali, e in special modo le Province, non può che evidenziare quanto, purtroppo, questo collegamento tra Piano Strutturale e manovra di bilancio non sia riscontrabile.

Contrariamente a quanto indicato nel Piano Strutturale, che prevede nella prospettiva del medio termine un rilancio degli investimenti e l'attuazione di una serie di riforme, la Legge di Bilancio in esame appare infatti lontana dai territori, poiché: **penalizza gli investimenti degli Enti locali** per lo sviluppo economico; **blocca il percorso di rinnovamento e qualificazione del personale** delle Province; **non prevede misure finanziarie sufficienti per attuare la riforma** delle Province, da tutti evocata ma ancora una volta rinviata.

In particolare, la disciplina introdotta dal disegno di legge di bilancio sul personale pubblico **si pone in aperto conflitto con la riforma della PA**, fondata sulla valorizzazione delle risorse umane, la digitalizzazione e il miglioramento della qualità dei servizi.

È una manovra, dunque, che, per quanto attiene gli enti locali e le Province in particolare, **non tesaurizza in alcun modo il valore pubblico acquisito grazie al PNRR** in termini di nuovi modelli di sviluppo e di crescita nelle politiche di investimento. Anzi, la mancata previsione di politiche anticicliche di sostegno agli investimenti rischia di rendere il PNRR solo una parentesi a termine nelle strategie del Paese.

Ecco perché, secondo l'UPI, quanto alle Province, le aspettative espresse nel Piano strutturale di Bilancio e gli obiettivi del PNRR per realizzare uno sviluppo equo,

omogeneo e una crescita sostenibile restano disattesi e non si evince nella manovra il cambio di paradigma indotto dal PNRR e più volte richiamato nelle linee programmatiche di politica economica a livello territoriale locale.

Non è solo e tanto una questione di tagli alle risorse per i servizi, che pure continuano ad esserci e non permettono alle Province di garantire l'erogazione dei servizi essenziali: **è soprattutto la mancanza di un disegno chiaro, integrato e coerente, che ci porta a dare un giudizio non positivo sulla manovra.**

Ciò appare evidente nella limitazione sulle assunzioni e nella mancanza di risorse per gli investimenti, che frenano il percorso di ricostruzione delle Province e la valorizzazione del loro ruolo nel sistema istituzionale.

Per questo come UPI chiediamo un ripensamento del Governo e il sostegno del Parlamento, per dare corpo e gambe ai territori e alle comunità locali.

1. Le scelte “in controtendenza” della manovra sul personale

Nel Piano strutturale di Bilancio è stata posta attenzione alla riforma della PA, attraverso la promozione dello sviluppo di nuove competenze, ma nella manovra non si riscontra una risposta precisa alla raccomandazione del Consiglio europeo sul Programma nazionale di riforma 2023 che richiede all'Italia di *“rafforzare la sua capacità amministrativa, in particolare a livello subnazionale, per consentire un'attuazione continua, rapida e costante del suo piano per la ripresa.”*

I dati del personale degli Enti locali che emergono dalle rilevazioni della RGS mostrano un quadro generale nel quale le risorse umane sono sempre di meno e sempre meno giovani. Dal 2016 al 2021 il personale del comparto delle Funzioni locali è passato da 467.397 unità alle attuali 403.633, con una perdita di oltre 10.000 unità l'anno.

Queste criticità sono particolarmente rilevanti per gli enti di area vasta: secondo i dati della Ragioneria Generale dello Stato la spesa di personale del comparto Province e Città metropolitane, tra il 2014 e il 2021, si è ridotta di circa 1,3 miliardi di euro.

Il personale totale delle sole Province è passato da 35.418 dipendenti nel 2014 a 15.943 nel 2022.

I dirigenti si sono più che dimezzati: da 640 nel 2014 a 288 nel 2022 (1 ogni 55 unità di personale).

Questi numeri sono la conseguenza del blocco delle assunzioni dal 2015 al 2019 e di un limitato turn-over negli anni 2020 e 21, pari al 25% delle cessazioni.

Grazie alla nuova disciplina delle assunzioni varata con il DM 11 gennaio 2022, si è riaperta la possibilità di immettere nuovo personale negli enti: questa possibilità vale solo per le Province che si trovano nelle condizioni di sostenibilità finanziaria richieste dal nuovo quadro normativo.

In base alla rilevazione UPI, tra il 2022 e il 2024, le Province hanno aumentato la capacità di assunzione e a giugno del 2024, il personale in servizio ammonta a 16.116 unità. L'immissione di nuovo personale è stata fortemente limitata rispetto alle aspettative iniziali a causa della contrazione delle entrate e dell'aumento degli oneri di personale derivanti dai rinnovi contrattuali.

Nel disegno di legge di bilancio, purtroppo, si delinea all'articolo 110 una inaccettabile manovra restrittiva sul personale degli enti locali e si prevede per il 2025 una limitazione lineare delle assunzioni ad una spesa pari al 75 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, anche per gli enti che abbiamo parametri di sostenibilità finanziaria virtuosi.

Restrizione che si aggiunge alle già previste limitazioni delle assunzioni al 30% del turn-over per gli enti che non rientrano nei parametri previsti dal DM 11 gennaio 2022.

La manovra restrittiva sul personale prevede un risparmio di spesa pubblica di 159,6 milioni di euro per il comparto Regioni - Enti locali, come quantificato nella relazione tecnica.

Questa scelta viene nel disegno di legge paradossalmente motivata, al comma 1, dalla finalità di "implementare l'attuazione della riforma della pubblica amministrazione prevista dal PNRR", in espreso contrasto con le indicazioni della Commissione europea di "rafforzare la sua capacità amministrativa, in particolare a livello subnazionale, per consentire un'attuazione continua, rapida e costante del suo piano per la ripresa",

Ciò vale soprattutto per le Province, che hanno subito in questi anni una perdita consistente del capitale umano e che stanno affrontando, nonostante ciò, la sfida di realizzare nei tempi previsti l'attuazione dei progetti PNRR di propria competenza e di quelli loro affidati dai Comuni del territorio.

Il ritorno a logiche di tagli lineari sulle spese di personale è un errore strategico del Paese rispetto agli impegni presi a livello europeo ed ha un forte impatto sulla programmazione pluriennale delle assunzioni che le istituzioni locali hanno messo in campo nei piani triennali dei fabbisogni di personale e nei PIAO.

Per questi motivi, all'articolo 110, l'UPI chiede di ripristinare la normativa delle assunzioni di personale degli enti territoriali prevista dall'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, che si basa su parametri di sostenibilità finanziaria che tengono conto della diversità strutturale dell'organizzazione dei diversi enti.

2. Il taglio sui fondi di investimento degli enti locali

Il Disegno di Legge di Bilancio in esame, come rilevato in premessa, non sostiene né rilancia la forte spinta per gli investimenti locali che ha caratterizzato il triennio precedente, che gli enti hanno potuto realizzare soprattutto grazie al PNRR.

L'art. 104, infatti, introduce diverse misure di riduzione dei fondi per gli investimenti degli enti locali (commi dal 13 al 21) per un totale di circa 3,2 miliardi dal 2025 al 2029. Un taglio che non è compensato dal fondo per gli investimenti (art.120) Istituito presso il MEF, poiché le risorse per questa misura intervengono solo a partire dal 2027. **Per il 2025 e il 2026 non sono previsti dunque finanziamenti per investimenti a favore di Province, Comuni e Città metropolitane, interrompendo il percorso virtuoso fin qui compiuto.**

Infatti, grazie al PNRR ma anche ai fondi del Ministero delle Infrastrutture e del Ministero dell'Istruzione e del Merito, in particolare negli ultimi tre anni le Province hanno potuto avviare un'opera di ristrutturazione, messa in sicurezza e modernizzazione della rete viaria provinciale (120 mila chilometri di strade e oltre 30 mila ponti e viadotti) e degli edifici scolastici delle scuole superiori (con progetti che coinvolgono oltre 1700 scuole).

La tendenza in crescita degli investimenti delle Province rientra in un andamento generale positivo degli enti locali che, negli ultimi cinque anni (2019 - 2023), hanno segnato un 12,1 per cento in più in media su base annua di questa spesa.

In questo quadro, le Province hanno assunto un ruolo centrale per la realizzazione e il coordinamento degli interventi infrastrutturali dei territori.

Questa tendenza è evidente non solo nel quinquennio 2019/2023, grazie anche il PNRR (vedi tab 1), ma si conferma anche nel raffronto del primo semestre del 2024, con lo stesso periodo del 2023 (vedi tab 2).

spesa c capitale	ANNO 2021	ANNO 2023	variazione %
PROVINCE	1.158.376.949	1.698.945.994	+46,67

spesa c capitale	1^ semestre 2023	1^ semestre 2024	variazione %
PROVINCE	623.343.441	975.895.382	+56,56

Il dato riflette inoltre le performance positive delle Stazioni Uniche Appaltanti delle 86 Province italiane. **Negli ultimi 3 anni le SUA Provinciali hanno infatti raddoppiato la quantità di appalti espletati, rispetto al 2020, passando dai 3,9 miliardi del 2020 ai 9 miliardi nel 2023.**

Circa un terzo delle gare è stato gestito per conto dei 2.300 Comuni che hanno scelto di aderire alle Stazioni Uniche Appaltanti delle Province. Il trend positivo si conferma anche nel 2024: nei primi 6 mesi dell'anno sono infatti già state espletate gare per 5 miliardi.

Quanto al PNRR, alle Province sono stati assegnate risorse per circa 3,1 miliardi per la realizzazione di opere e investimenti principalmente riguardanti le Missioni relative alla messa in sicurezza, modernizzazione e alla costruzione di scuole innovative riferite all'edilizia scolastica secondaria superiore.

Queste risorse hanno permesso il finanziamento di oltre 1.700 progetti, per la cui realizzazione sono state espletate 6.402 gare d'appalto.

Come confermato dal monitoraggio effettuato dalla Struttura di Missione nei mesi tra maggio e luglio 2024, la tempistica delle opere è pienamente in linea con quella fissata dal programma: terminata la fase di progettazione e gestione delle gare di appalto, le Province sono oggi impegnate nella fase della realizzazione degli interventi, che in alcuni casi sono già conclusi o comunque sono in fase avanzata, per essere ultimati e collaudati entro il mese di giugno 2026.

Questa crescita degli investimenti è stata realizzata senza aumentare il debito del comparto Province e CM, che, invece, continua a contrarsi (-17% dal 2019 al 2023).

È evidente che, in mancanza di risorse mirate e piani programmatici di investimento, queste performance positive saranno bruscamente interrotte, a danno dell'economia territoriale e delle imprese locali, che grazie alle opere pubbliche hanno avuto in questi anni risorse importanti per resistere alla crisi dovuta alla congiuntura economica e politica internazionale, in una complessiva manovra anticiclica.

Occorre dunque assicurare nella Legge di Bilancio:

-un piano triennale di investimenti sull'Edilizia scolastica, a partire dal 2026 per proseguire la costruzione di **nuove scuole e palestre**, nonché di ammodernamento e messa in sicurezza del patrimonio scolastico così da assicurare una prosecuzione di quanto già realizzato attraverso il PNRR su tutto il territorio.

-Un piano triennale di investimenti sulla viabilità provinciale, a partire dal 2026 per la messa in sicurezza della rete viaria (ponti e viadotti), per disporre di infrastrutture in grado di contrastare il dissesto idrogeologico e gli effetti dei cambiamenti climatici.

3. La contrazione della spesa corrente

È necessario premettere che **ridurre la spesa corrente degli enti locali significa incidere sul fabbisogno per la gestione delle funzioni fondamentali e anche sui fabbisogni collegati alla spesa di investimento dei territori.**

Quest'ultima richiede sempre un correlato sforzo nell'impiego di risorse correnti per renderla programmabile e sostenibile, e ciò anche se le risorse correnti sono impiegate per finanziare gli investimenti come prevede il disegno di legge.

A questo fine si evidenzia che le Province nell'anno 2024, hanno versato al bilancio dello Stato 938 milioni di euro di contributi alla finanza pubblica: un taglio sulle entrate tributarie ben oltre il ragionevole margine di sostenibilità.

Il **contributo alla finanza pubblica** richiesto dalla manovra in esame a carico delle Province e delle Città metropolitane dal **2025 al 2029 è pari a 150 milioni** (10 milioni 2025; 30 milioni per ciascuna delle annualità 2026-28; 50 milioni 2029).

Questa nuova contrazione della spesa si somma ai tagli previsti dai due provvedimenti normativi **"spending review" definiti dal legislatore nel 2024** e che fino al 2028 comportano un ulteriore **contributo alla finanza pubblica per complessivi 350 milioni** per Province e Città metropolitane.

La manovra individua quale modalità di riduzione della spesa corrente, una procedura di **accantonamento**, definita al comma 6, in base a criteri di calcolo peraltro da affinare.

A tutti gli effetti, tale previsione si configura quindi con una **"manovra riduttiva" della spesa corrente di 150 milioni** di euro totali dal 2025 al 2029.

Province e Città metropolitane	2025	2026	2027	2028	2029
Spending review 2024	100	50	50	50	
Accantonamento obbligatorio Legge di Bilancio 2025	10	30	30	30	50
TOTALE	110	80	80	80	50

In totale, dunque, dal 2025 al 2029 si chiede a Province e Città metropolitane una **contrazione della spesa corrente pari a 400 milioni.**

Eppure, come chiaramente indicato all'art. 102 della Legge di Bilancio in esame, Province e Città metropolitane sono impegnate in un percorso di perequazione che però deve assicurare la copertura del deficit di risorse ordinarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali fotografato dalla Commissione fabbisogni standard nel 2021,

pari a 842 milioni per le Province e di 303 milioni di euro per le Città metropolitane, **per complessivi 1.145 milioni, deficit che, aggiornato ai dati dell'ultimo triennio, si è incrementato a 1.315 milioni.**

Questa situazione è l'effetto combinato dell'aggiornamento dei fabbisogni standard - per il momento operato solo attraverso la revisione dei dati ufficiali di riferimento (in attesa della somministrazione agli enti dei questionari ancora risalenti alla spesa 2018) e l'aggiornamento della capacità fiscale (con i dati di gettito 2023): **i fabbisogni standard sono incrementati e la capacità fiscale è diminuita, con il risultato finale di registrare un incremento dello squilibrio.**

Da qui l'accresciuta esigenza di accelerare l'impiego di risorse a riduzione dello squilibrio.

In questo senso si pone lo stanziamento previsto all'articolo 102, che **incrementa di 50 milioni di euro** annui le risorse assegnate a Province e Città e metropolitane dalla Legge di bilancio 2020 (art.1, comma 784, legge n. 178/2020).

Si tratta di una misura che, seppure - e lo apprezziamo - consideriamo di segno positivo, **non è evidentemente ancora sufficiente**, anche perché inserita in un contesto di persistente instabilità delle entrate finanziarie delle Province.

Si richiede pertanto una azione complessiva e di sistema che consenta alle Province di ritrovare una piena stabilità dei bilanci e la conseguente capacità di programmazione finanziaria, attraverso:

-L'aumento delle risorse previste dall'art 102, da 50 milioni a 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2025 al 2029, così da ridurre i tempi di rientro dallo squilibrio.

-La copertura integrale dello squilibrio attestato nel 2021, come aggiornato dalla nuova capacità fiscale e fabbisogni standard

È poi indispensabile assicurare alle Province una reale autonomia tributaria per l'esercizio delle funzioni fondamentali, dando attuazione all'articolo 14 della legge n. 111/23 (delega fiscale) mediante un **adeguato sistema di compartecipazione a tributi erariali, tributi propri ed un fondo perequativo** che contempili una quota di risorse orizzontali, e preveda allo stesso tempo quote di un fondo perequativo verticale nel rispetto dei principi costituzionali.

4. Dalla Legge di Bilancio alla Riforma delle Province

Nel luglio scorso, in occasione della votazione finale sul DDL recante l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2024 (A.C. 1952) la Camera dei Deputati ha votato un ordine del giorno che *"impegna il Governo ad adottare, ogni utile iniziativa per attribuire alle province risorse adeguate rispetto alle funzioni svolte e alle eventuali riforme in ragione delle proposte parlamentari presentate"*.

Il 9 ottobre in occasione del voto finale al Piano Strutturale di Bilancio di medio termine, nella risoluzione parlamentare di maggioranza si evidenzia che *"le riforme che interessano il comparto degli enti territoriali dovranno comprendere anche un'analisi della sostenibilità del debito nel medio-lungo periodo, in coerenza con la nuova governance europea ed essere affiancate da interventi relativi all'ordinamento e alla struttura delle Province"*.

A questi impegni e prese di posizione non è seguito ancora una azione strutturata.

In questa Legge di Bilancio non sono presenti le misure di carattere finanziario che sono propedeutiche alla realizzazione del percorso di restituzione alle Province di un ruolo chiaro e decisivo nel sistema istituzionale del Paese.

Occorre che Parlamento e Governo traducano questi impegni in interventi e atti puntuali di riforma delle Province.

Questi si devono invertere nella revisione complessiva del TUEL che riguardi tutti gli Enti locali del nostro ordinamento, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui agli articoli 114 e 118 della Costituzione.