



PROPOSTA DI RISOLUZIONE

di iniziativa della Commissione, approvata nella seduta del 15 luglio 2024

Oggetto: “In merito ai tagli dei fondi alle Province previsti nella legge finanziaria dalla legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026)”.

IL CONSIGLIO REGIONALE

Vista la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione);

Premesso che:

- la legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), la cosiddetta “legge Delrio” ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, “enti territoriali di area vasta”, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni;
- a distanza di dieci anni dall’approvazione della “legge Delrio” le Province sono ancora soggette a una disciplina transitoria che avrebbe dovuto essere superata con il referendum costituzionale del 2016;
- nella prospettiva che il Parlamento legiferi in merito all’eventuale ripristino dell’elezione diretta del Presidente e del Consiglio provinciale, della reintroduzione della Giunta provinciale e del potenziamento del ruolo dell’ente attraverso l’attribuzione di nuove funzioni fondamentali, la questione finanziaria risulta essere la più urgente da affrontare;

Ricordato che:

- a partire dal 2010, a varie riprese, le Province divenivano oggetto di una serie di manovre di finanza pubblica che, cumulandosi, si sono trasformate in veri e propri versamenti di risorse al Bilancio statale: l’esaurimento del fondo sperimentale di riequilibrio provinciale, di cui all’articolo 21 del D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, e l’incapienza dei capitoli riferiti alle principali entrate provinciali (in primis RC auto e IPT) generavano il fenomeno definito dei “trasferimenti negativi”;
- i tagli alle risorse iniziati nel 2010, sono proseguiti con il c.d. Decreto “Salva Italia” del 2011 e con le “spending review” del 2012 e del 2014, cui ha seguito la legge di stabilità del 2015, che prevedeva un taglio da 3 miliardi di euro negli anni 2015-2017;
- nel corso degli anni, anche in seguito a tali decisioni, si sono determinati a livello nazionale problemi finanziari per 14 province su 76 (3 in dissesto, 11 in piano di riequilibrio finanziario), anche se nessuna di queste apparteneva alla Toscana;
- nel 2017 lo Stato giungeva a prelevare dalle Province e dalla Città metropolitane 5,8 miliardi di euro e il comparto ha rischiato di finire in una situazione di “dissesto indotto”, tanto che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti in audizione in Parlamento in relazione allo stato della finanza provinciale, nel 2017 dichiarava: “ (...) la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l’assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare”;

Richiamate le leggi:

- 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015).
- 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023);
- 27 novembre 2023, n. 170 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, recante disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali);
- 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), ed in particolare l'articolo 1, commi 533-535;

Considerato che la legge di Bilancio 2024 all'articolo 1, dai commi 533 a 535 (Revisione della spesa) stabilisce che:

- per il contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica Europea, gli Enti locali sono chiamati ad assicurare un ulteriore contributo alla finanza pubblica di 250 milioni di euro dal 2024 al 2028: di questi, 50 milioni annui sono a carico di Province e Città Metropolitane;
- tale contributo risulta proporzionato agli impegni di spesa corrente, al netto della spesa relativa alla missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", come risultanti dal rendiconto di gestione 2022 (o dall'ultimo rendiconto approvato) e dovrà tenere conto delle risorse del PNRR assegnate a ciascun Ente alla data del 31 dicembre 2023, così come risultanti dal sistema informativo di cui all'art. 1, comma 1043, della Legge n. 178/2020, previsto per il monitoraggio dell'attuazione del Next generation Eu-Italia;

Sottolineato che da parte dell'Unione delle Province d'Italia è stato espresso un giudizio negativo sulla richiamata manovra economica;

Rilevato che:

- l'articolo 1, comma 850, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come sostituito dall'articolo 6-ter, comma 2, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, convertito dalla legge 27 novembre 2023, n. 170, dispone, tra l'altro, che: "Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea, le regioni e le province autonome assicurano, per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, un contributo alla finanza pubblica pari a 196 milioni di euro. Per i medesimi fini i comuni, le province e le città metropolitane assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 100 milioni di euro, per i comuni, e a 50 milioni di euro, per le province e le città metropolitane, per ciascuno degli anni 2024 e 2025";
- il comma 853 del citato articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, come sostituito dall'articolo 6-ter, comma 4, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, convertito dalla legge 27 novembre 2023, n. 170, prevede, altresì, che: "Il riparto del concorso alla finanza pubblica da parte dei comuni, delle province e delle città metropolitane di cui al comma 850 è effettuato, per ciascuno degli anni 2024 e 2025, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 gennaio 2024, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa relativa alla missione 12 'Diritti sociali, politiche sociali e famiglia' degli schemi di bilancio degli enti locali, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato, trasmesso alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) alla data del 30 novembre 2023. Per gli anni 2024 e 2025 le somme a qualunque titolo spettanti per ciascun anno a ciascun ente sono erogate al netto del rispettivo concorso alla finanza pubblica. In caso di incapienza si applicano le procedure previste all'articolo 1, commi 128 e 129, della legge 24 dicembre 2012, n. 228";

Ricordato che:

- nella riunione tecnica del 18 gennaio 2024 veniva esaminato lo schema di decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante il riparto del concorso alla finanza pubblica, pari a 100 milioni di euro per i comuni e a 50 milioni di euro per le province e le città metropolitane, per ciascuno degli anni 2024 e 2025, disposto dal citato articolo 1, comma 850, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 - come sostituito dall'articolo 6-ter, comma 2, del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, convertito dalla legge 27 novembre 2023, n. 170 - trasmesso dal Ministero dell'interno, unitamente ai relativi allegati A "Nota metodologica" B e C di riparto, in data 16 gennaio 2024;

- nella predetta riunione tecnica sia l'ANCI che l'UPI formulavano alcune osservazioni sul provvedimento ed inoltre veniva stabilito di approfondire le criticità emerse tra ANCI ed UPI e le Amministrazioni concertanti;
- la nuova versione del provvedimento veniva trasmessa dal Ministero dell'interno in data 21 febbraio 2024 ed esaminata nella riunione tecnica del 27 febbraio 2024, all'esito della quale venivano concordate alcune modifiche al provvedimento riguardanti, in particolare, l'introduzione di un correttivo, per le province e città metropolitane, volto a normalizzare i valori della base di riparto;
- successivamente, in data 6 marzo 2024, nel corso della seduta della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, l'ANCI esprimeva parere favorevole all'intesa sul suddetto schema di decreto e chiedeva, altresì, il tempestivo avvio di un confronto tecnico al fine di valutare gli effetti finanziari dei tagli previsti e gli effetti negativi del target perequativo, in assenza di un fondo verticale statale a partire dal 2025, ed anche da parte dell'UPI veniva espresso parere favorevole all'intesa, aderendo alla richiesta dell'ANCI;
- in data 29 marzo 2024 tale decreto è stato definitivamente emanato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

Ricordato che in data 22 aprile 2024 la Commissione istituzionale per il sostegno, la valorizzazione e la promozione delle Aree Interne della Toscana, audiva l'UPI Toscana in merito a "I tagli dei fondi alle Province previsti nella legge finanziaria";

Considerato che, come si evince dal resoconto della sopra menzionata audizione:

- oltre alla spending review, a partire dal 2024 impatterà sulle province, come detto, anche quanto introdotto dalla legge di bilancio 2021-2023: ulteriori 50 milioni di euro, per ogni singolo esercizio fino al 2025 di tagli annuali come "risparmi connessi alla digitalizzazione e al potenziamento del lavoro agile";
- la sommatoria tra spending review 2024-2028 ed i tagli già previsti dalle manovre precedenti hanno finito per neutralizzare gli effetti positivi previsti dai contributi alla riduzione degli squilibri per Province e Città Metropolitane, previsti dall'articolo 1, comma 783, della legge 30 dicembre 2020, n. 178;
- come condiviso e attestato dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard a seguito dell'approvazione della metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard provinciali, in coerenza con i principi introdotti dalle legge 42/2009 sul federalismo fiscale, allo scopo di assicurare l'erogazione dei servizi essenziali e garantire diritti costituzionalmente protetti dei cittadini e delle comunità locali, la situazione di parte corrente risulta essere ancora critica: il gap tra le entrate proprie delle Province (a fronte di un trend negativo delle entrate basate sul mercato automobilistico: imposta provinciale di trascrizione e imposta su RCA), i loro fabbisogni standard e i contributi alla finanza pubblica, ammonta ancora a circa 842 milioni di euro per le Province delle Regioni a Statuto ordinario;

Considerato che:

- il combinato disposto delle leggi 56/2014 e 190/2014 ha comportato per le Province la perdita di oltre il 50 per cento della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della "riforma Delrio"; in Toscana si è passati da oltre 3.300 dipendenti circa 1500 unità;
- le restrizioni normative hanno impedito per molti anni agli enti provinciali di assumere o di superare una bassa percentuale di turn over; tale situazione si è protratta sino alla pubblicazione del decreto interministeriale dell'11 gennaio 2022 attuativo dell'articolo 33, comma 1 bis, del decreto-legge n. 34/2019, con il quale veniva definita la disciplina in materia di assunzione di personale nelle Province e nelle Città metropolitane in base alla sostenibilità finanziaria; quest'ultima ad oggi risulta essere fortemente compromessa, a causa dell'aumento del concorso dei bilanci delle Province agli equilibri complessivi di finanza pubblica, del progressivo calo delle entrate tributarie proprie, cui si aggiungono le spese relative agli oneri per i rinnovi contrattuali, per i quali non è prevista la copertura da parte dello Stato;
- il PNRR ed il Piano nazionale complementare, con la loro architettura, le procedure, i monitoraggi e le scadenze stringenti, impegneranno le province fino al 2026, salvo proroghe, nella realizzazione di migliaia di opere di edilizia scolastica superiore (manutenzione e nuova realizzazione) e di interventi sulla viabilità nelle aree interne;

Considerato che in Toscana:

- il sopra richiamato squilibrio ammonta a 87.245.978,44 milioni di euro (841.946.660,49 milioni di euro a livello nazionale) e risulta essere molto più consistente in proporzione rispetto ad altre realtà territoriali;
- lo sbilancio calcolato sulla base di contributi in entrata, contributi in uscita, fabbisogni standard e capacità fiscale determina la seguente situazione: cinque province sono tra le prime tredici nella classifica nazionale dello

sbilancio e sette su nove superano comunque uno sbilancio del 50 per cento (Massa -50%; Prato -54%; Siena -58%; Livorno -62%; Pistoia -66%; Grosseto -72%; Lucca -77%);

-le province toscane continuano a dover versare, in media, quasi il 50% delle proprie entrate tributarie allo Stato, con punte prossime o superiori al 60% (Prato 61,8%; Lucca 62,3%; Pistoia 63,2%);

Considerato che da parte dell'UPI Toscana, a fronte della situazione illustrata in narrativa, sono state elaborate una serie di proposte di modifica da apportare alla normativa vigente finalizzate a:

1) garantire alle Province le risorse di parte corrente indispensabili per l'esercizio delle funzioni fondamentali e necessarie a stabilizzare i bilanci anticipando nel triennio 2024/2026 la completa assegnazione dell'importo stanziato a favore delle Province (a normativa vigente a partire dal 2031) per il finanziamento delle funzioni fondamentali sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali di cui all'articolo 1, comma 784, della legge di bilancio 2021 per un importo pari a 438 milioni;

2) eliminare la spending review "digitale" di 50 milioni annui per il triennio 2023/2025;

3) eliminare la spending review per ulteriori 50 milioni prevista dall'ultima legge di Bilancio, impostata come taglio lineare in relazione alla spesa corrente (al netto di risorse PNRR o politiche sociali), dal momento che questi tagli rischiano di compromettere l'erogazione dei servizi legati alle funzioni fondamentali delle Province;

4) neutralizzare gli oneri per i rinnovi contrattuali dal calcolo dei limiti di spesa per la verifica delle facoltà assunzionali, ivi compresa l'indennità di vacanza contrattuale erogata nel 2023;

5) estendere anche alle province del centro e del nord (non ricomprese dalle norme previste dal DL 124 "Decreto Sud") la possibilità di assumere personale a tempo determinato non dirigenziale ed altamente specializzato per rafforzare le strutture tecniche finalizzate agli investimenti;

6) risolvere l'impatto dei costi degli interventi PNRR sui bilanci delle Province a seguito dell'aumento dei costi dei materiali e dell'energia che ha causato aumenti pari a circa il 30% (in Toscana 25 milioni di euro di spesa ulteriore, con una media provinciale dell'11%); aumenti solo parzialmente coperti dal Fondo opere indifferibili (FOI) e dal Fondo del MIT per la prosecuzione delle opere pubbliche (FPO), prevedendo al riguardo:

- la destinazione delle risorse non utilizzate per gli interventi di edilizia scolastica (progetti defianziati o revocati) al comparto delle Province al fine di contribuire alla riduzione della spesa aggiuntiva che gli enti sono stati obbligati a sostenere con risorse proprie;

- l'autorizzazione all'utilizzo in automatico delle economie di gara anche per interventi di edilizia scolastica, così come avviene per le altre opere pubbliche, senza necessità di preventiva autorizzazione del Ministero competente;

- l'accesso al Fondo prosecuzione opere pubbliche del MIT anche agli enti che abbiano usufruito del FOI, qualora questo non si fosse rivelato sufficiente;

7) prevedere un fondo per la copertura delle spese straordinarie e imprevedibili connesse ai progetti Pnrr, in primis per varianti di lavori, soluzioni transitorie come noleggi container o affitti spazi per il diritto allo studio e al lavoro di studenti e personale delle scuole interessate dai lavori, che da una prima stima ammontano a oltre 25 milioni di euro per le sole Province della Toscana.

IMPEGNA LA GIUNTA REGIONALE

ad attivarsi nei confronti del Governo affinché, in considerazione del fatto che la spending review applicata nel corso degli anni alle Province si concretizza sostanzialmente in un taglio lineare sui bilanci degli enti che interrompe il percorso di ritorno alla stabilità finanziaria e mette a rischio i servizi nelle funzioni fondamentali e in quelle attribuite dalla Regione, si proceda all'individuazione di ulteriori strumenti, anche normativi, in grado di garantire al sistema degli Enti locali, ed in particolare alle Province, le necessarie risorse finanziarie da destinare all'espletamento dei compiti loro assegnati, anche in funzione degli interventi da attuare nelle aree marginali e interne del Paese.