



## ***LA FINANZA PROVINCIALE***

- ***RIFLESSIONI SUI FLUSSI FINANZIARI***
- ***LE PROVINCE PER IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI:  
OPERE CANTIERABILI E SBLOCCO DEI PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE***
- ***VERSO LA FASE TRANSITORIA DEL FEDERALISMO FISCALE***

Dicembre 2009

## RIFLESSIONI SUI FLUSSI FINANZIARI

### **PRINCIPALI DATI FINANZIARI DELLE PROVINCE**

(fonte Siope, flussi di cassa, raffronto mese di ottobre 2008/2009, ovvero totale 2007/2008)

Alcune brevi riflessioni su aspetti peculiari dei bilanci provinciali, dal punto di vista delle entrate, delle spese correnti, e degli investimenti.

#### **1) LE ENTRATE**

	ad ottobre 2008	ad ottobre 2009	variazione ott08/ott09
ENTRATE TRIBUTARIE	4.198.810.496	3.748.020.481	-10,74

Di cui:

	ad ottobre 2008	ad ottobre 2009	variazione ott08/ott09
RCA	1.734.533.875	1.520.825.677	-12,32
IPT	1.017.400.890	881.853.582	-13,32
Add.Energia	801.990.099	682.524.091	-14,90

Il raffronto dell'intero anno 2007 con l'intero anno 2008:

	2007	2008	variazione
RCA	2.134.466.446	2.055.601.605	-3,69
IPT	1.285.192.092	1.202.559.053	-6,43

I dati di cassa evidenziano uno strutturale calo delle entrate proprie delle Province: sia i dati riferiti agli anni 2007 e 2008 (12 mesi), sia quelli comparati relativi ai primi dieci mesi dell'anno 2009, rispetto ai medesimi dell'anno precedente, confermano l'estrema difficoltà di affrontare la programmazione delle attività coniugando l'esigenza di sviluppo con quella del rispetto del patto di stabilità interno, che richiederebbe una tendenziale liberazione di entrate della situazione corrente a favore degli investimenti. Questa possibilità rimane del tutto teorica nella situazione attuale delle Province.

L'evidente debolezza dell'autonomia tributaria delle Province, che sembra consolidarsi nel tempo, rappresenta inoltre un forte elemento di incertezza soprattutto nella fase di avvio del federalismo fiscale, con potenziali effetti devastanti per i territori, poiché si incide principalmente sul finanziamento delle funzioni fondamentali.

## 2) GLI INVESTIMENTI

	2007	2008	variazione
ENTRATE DA ACCENSIONE PRESTITI	1.047.118.054	913.397.036	-12,77

	ad ottobre 2008	ad ottobre 2009	variazione ott08/ott09
ENTRATE DA ACCENSIONE PRESTITI	656.887.968	581.073.700	-11,54

Anche il raffronto dei dati di cassa degli anni 2007, 2008 e 2009, delle entrate da mutui ed accensione di prestiti denuncia la medesima situazione di difficoltà determinata dalle regole del patto di stabilità interno, che di fatto incidono sulle politiche di investimento. I dati riferiti agli anni pregressi peraltro delineano una situazione di declino non sui prestiti futuri, bensì proprio sul “tiraggio” dei mutui già in essere, denunciando nei fatti quello che da tempo si rileva, ovvero l'impossibilità di utilizzare i finanziamenti già perfezionati, poiché le politiche infrastrutturali sono sostanzialmente congelate.

Il fenomeno si manifesta altresì per il finanziamento delle spese di investimento con destinazione dell'avanzo di amministrazione e con utilizzo di altre fonti di finanziamento, come i contributi in conto capitale dello Stato e della Regione, allorchè si manifesti una sfasatura temporale tra la fonte di copertura in termini di cassa e la spesa di investimento da sostenere, sempre in termini di cassa.

	2007	2008	variazione
SPESE C. CAPITALE	4.195.809.520	3.821.419.630	-8,92

	ad ottobre 2008	ad ottobre 2009	variazione ott08/ott09
SPESE C. CAPITALE	2.935.228.151	2.798.733.427	-4,65

Analogamente, i dati riferiti ai flussi concernenti le spese in conto capitale registrano ovviamente il dato di contrazione degli investimenti.

La situazione evidenziata determina altresì un rallentamento nello smaltimento dei residui passivi della spesa di investimento in evidente contrasto con il quadro normativo che richiede il rispetto della tempestività nei pagamenti della PA (art. 9, l.n. 102/09)

## 2) LA SPESA CORRENTE

Il raffronto dell'intero anno 2007 con l'intero anno 2008:

	2007	2008	variazione
Personale e indennità	1.563.555.193	1.638.810.350	4,81
Acquisto di beni e servizi	1.162.423.437	1.243.999.977	7,02
Trasferimenti al territorio	1.563.555.193	1.638.810.350	4,81

e la situazione della cassa fotografata ad ottobre

	ad ottobre 2008	ad ottobre 2009	variazione ott08/ott09
Personale e indennità	1.270.516.039	1.221.394.140	-3,87
Acquisto di beni e servizi	1.009.491.176	1.049.120.494	3,93
Trasferimenti al territorio	221.444.376	169.285.912	-23,55

<sup>1</sup>vedi nota per specifica voci

L'analisi delle spese correnti mostra un incremento nel raffronto dell'anno 2008 con i dati dell'anno precedente, mentre l'anno in corso fa registrare una brusca frenata per quanto riguarda i dati riferiti ai trasferimenti che le Province operano a favore degli enti locali del proprio territorio, sintomo di una evidente sofferenza nel comparto delle spese correnti riferite alle proprie funzioni caratteristiche.

Il dato in crescita degli acquisti di beni e servizi è fortemente influenzato dalla crescita dei costi riferiti al riscaldamento e ai combustibili per le autovetture e gli automezzi in uso.

---

<sup>1</sup> La voce personale e indennità si riferisce alle spese del personale a tempo determinato e indeterminato nonché alle indennità degli organi; per trasferimenti al territorio si intendono i trasferimenti erogati a comuni, unioni di comuni e comunità montane, mentre le voci di acquisto di beni e servizi comprendono la manutenzione di beni mobili e immobili, le locazioni, pubblicazioni, acquisto di carta, cancelleria, stampanti, carburanti, combustibili, ecc.

**LE PROVINCE PER IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI:  
OPERE CANTIERABILI E SBLOCCO DEI PAGAMENTI IN CONTO  
CAPITALE**

Nelle scorse settimane l'UPI ha inteso operare una ricognizione tra le Province per individuare l'ammontare degli investimenti che potrebbero essere nel breve termine (4-6 mesi) cantierati sul territorio, favorendo così un forte impulso all'economia.

I risultati dell'indagine, cui hanno risposto 45 Province<sup>2</sup>, descrivono un quadro per il quale circa 1,6 miliardi di euro potrebbero essere utilmente impiegati dalle Province per avviare nuove opere ed investimenti, con una stima proiettata sull'universo di circa 3,6 miliardi di euro.

Ma il dato certamente più significativo è quello che ha fotografato l'ammontare delle risorse, già a disposizione delle Province, ma non spendibili per via delle regole del patto di stabilità interno che, come è noto, rileva la cassa degli investimenti, e che ammonta a oltre 762 milioni di euro (che proiettati su tutti gli enti stima circa 1,6 miliardi di euro). Si tratta di stati di avanzamento dei lavori, e dunque di risorse che spettano alle imprese che hanno lavorato sul territorio, ma che la Provincia non può pagare perché i vincoli di finanza pubblica, connessi con le attuali regole del patto di stabilità interno, lo impediscono.

La rilevazione ha anche individuato i settori di intervento su cui le 45 Province hanno risposto:

*opere cantierabili*

- strade e viabilità: 1269 milioni di euro
- edifici scolastici: 185 milioni di euro
- opere idrauliche e difesa del suolo: 68 milioni di euro
- edifici di proprietà: 56 milioni di euro
- altro: 75 milioni di euro

*Residui per stato avanzamento lavori*

- strade e viabilità: 523 milioni di euro
- edifici scolastici: 120 milioni di euro
- opere idrauliche e difesa del suolo: 32 milioni di euro
- edifici di proprietà: 41 milioni di euro
- altro: 46 milioni di euro

---

<sup>2</sup> Le Province che hanno risposto alla rilevazione: Arezzo, Grosseto, Campobasso, Enna, Pesaro Urbino, Lecco, Pavia, Padova, Rimini, Roma, Cosenza, Isernia, Caltanissetta, Reggio Emilia, Livorno, Taranto, Modena, Parma, Verbania, Ferrara, Alessandria, Firenze, Belluno, Biella, Macerata, Cremona, Trieste, Brindisi, Medio Campidano, Brescia, Treviso, Agrigento, Bologna, Bergamo, Novara, Avellino, Savona, Forlì Cesena, Terni, Reggio Calabria, Asti, Piacenza, Rovigo, Trapani, Ravenna.

## **VERSO LA FASE TRANSITORIA DEL FEDERALISMO FISCALE**

### **PREMESSA**

L'avvio dell'iter legislativo che porterà all'attuazione del federalismo fiscale, è iniziato nel mese di maggio con l'approvazione della legge delega n. 42/09.

Come è noto tra i principi e i criteri cui i decreti legislativi attuativi dovranno attenersi per il finanziamento delle funzioni degli enti locali, si individuano la determinazione del costo e del fabbisogno standard quali elementi obiettivi che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia e in considerazione del numero dei dipendenti dell'ente e dei residenti sul territorio, costituiranno l'indicatore rispetto a cui comparare e valutare l'azione pubblica.

Tale concetto trova specifico rafforzamento nel percorso "transitorio" attraverso il quale gli enti si vedranno destinatari delle risorse necessarie alle loro attività, in un'ottica di superamento del criterio della spesa storica. Giova infatti ricordare che durante il periodo transitorio, la cui durata è direttamente correlata all'emanazione dei decreti attuativi di cui all'art. 2 della legge n.42/09, il fabbisogno delle funzioni provinciali sarà finanziato considerando l'80% delle spese come fondamentali (finanziato da autonomia finanziaria comprese le compartecipazioni a tributi erariali, e fondo perequativo) e il restante 20% delle spese come non fondamentali (finanziato da autonomia finanziaria comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e fondo perequativo).

Appare evidente dunque la necessità di porre estrema attenzione ai propri bilanci ed ai relativi riparti delle spese in essi dichiarate, nell'ottica della suddivisione sopra richiamata dell'80/20.

Tale attenzione deve ovviamente far riferimento alla provvisoria individuazione delle funzioni considerate fondamentali come elencate dall'art. 21 e cioè:

- funzioni generali di amministrazione gestione e controllo (finanziamento solo per il 70%)
- funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica
- funzioni nel campo dei trasporti
- funzioni riguardanti la gestione del territorio
- funzioni nel campo della tutela ambientale
- funzioni nel campo dello sviluppo economico (solo mercato del lavoro)

tutte le restanti funzioni sono considerate non fondamentali.

A regime la nuova classificazione delle spese le distinguerà a seconda delle destinazioni:

- 1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost, co.2, lett. p),
- 2) spese relative alle funzioni non fondamentali

Due diverse tipologie di spesa cui corrisponderanno due diverse modalità di finanziamento, una che garantirà il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard, e l'altra che offrirà una copertura non integrale e che sarà individuata in base alla capacità fiscale per abitante.

## LA FASE ATTUALE

E' dunque in questi mesi che bisogna impostare il lavoro di redazione dei bilanci nell'ottica della fase transitoria così come sommariamente descritta, per poi approdare all'assetto definitivo del federalismo fiscale.

In questo senso già un chiaro segnale è stato dato attraverso i quadri sperimentali del conto di bilancio 2008 predisposti dal Ministero dell'Interno, e analogamente si procederà per i bilanci di previsione 2010.

Ma è soprattutto nell'attività interna agli enti che si dovrà utilizzare una diversa prospettiva nella predisposizione dei bilanci annuali e pluriennali, fin da subito.

Già l'UPI ha avuto modo di segnalare l'anomalia dei dati riferiti alla funzione 1 (amministrazione generale e controllo) in cui sembrano confluire, in maniera indifferenziata, le risorse afferenti a diversi settori di attività, le quali invece dovrebbero trovare più opportuna collocazione, anche previa analisi quantitativa del lavoro dedicato ad ogni singola attività, nelle funzioni e nei servizi corretti.

Relativamente ai residui, se da un lato una grossa mole di residui passivi (ma anche attivi) può considerarsi una situazione da monitorare per garantirne lo smaltimento, dall'altro va considerato che il federalismo fiscale costringerà ad un'opera di avvicinamento della cassa alla competenza anche in termini di responsabilità di risultato sulla gestione delle funzioni fondamentali per cui i vincoli di finanza pubblica devono essere visti in questa ottica, predisponendo interventi sugli strumenti di programmazione degli enti che da un lato consentano di guardare alla situazione che proviene dal passato per portare a conclusione i processi di spesa (residui passivi) e dall'altro guardi al futuro per non perpetuare una situazione di "lontananza" tra ciò che si decide e si rileva in termini di competenza e ciò che si realizza e si rileva in termini di cassa. Questa prospettiva tiene conto sia dei vincoli del patto di stabilità che struttureranno il coordinamento della finanza pubblica sia delle azioni graduali di attuazione del federalismo fiscale.

I dati del 2007 hanno fotografato una ripartizione delle spese correnti che non può più essere riproposta in futuro: su un complessivo ammontare di 8,8 miliardi di euro, oltre 2,5 erano incardinati nella funzione di amministrazione gestione e controllo, acquisendo il non ragguardevole primato di prima voce di spesa tra le diverse voci di intervento dei bilanci provinciali; analogamente per le spese in conto capitale 1,2 miliardi di euro, su 4,6, sono stati fatti afferire alla stessa funzione.

E' evidente che una simile raffigurazione dei bilanci provinciali non solo non è aderente alla realtà dei fatti, ma soprattutto rischia di compromettere un corretto ed efficace avvio del federalismo fiscale.

Ricordiamo infatti che le spese relative alla funzione 1 troveranno copertura per il 70%, mentre quelle considerate non fondamentali dovranno trovare fonti di finanziamento autonome.

Ecco dunque alcune possibili modalità di intervento per correggere tale situazione:

- le risorse destinate agli uffici di staff assessorili dovrebbero essere incardinate nella funzione corrispondente alle deleghe;

- i costi degli uffici tecnici dovrebbero essere ripartiti per aree di intervento (edilizia scolastica, interventi di manutenzione del territorio, strade e viabilità, ecc) come pure i costi di ammortamento dei mutui
- il trasporto degli alunni va collocato nella funzione dei trasporti, mentre quello riservato ai disabili nella funzione istruzione;
- anche il personale andrebbe suddiviso nelle diverse aree di operatività;
- particolare attenzione anche alle esternalizzazioni: se il costo di attività rientranti nelle funzioni fondamentali non viene correttamente individuato nei bilanci, rischia di non trovare corrispondente copertura finanziaria nel momento di avvio della fase transitoria (e a regime).

Sono solo alcuni dei numerosi accorgimenti che possono essere individuati per eliminare definitivamente l'anomalia relativa ai dati riferiti alla funzione 1, che ogni ente è chiamato ad operare.