



Disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019

Audizione Commissioni Bilancio Camera e Senato

Documento Upi

Roma 4 novembre 2016

1. Premessa.

Dopo due anni dalla prima attuazione della Legge 56/14, quando tra settembre e ottobre 2014 si tennero le prime elezioni di secondo livello che portarono sindaci e amministratori comunali alla guida dei nuovi Enti di Area Vasta, il cambiamento delle ex Province appare ormai consolidato dal punto di vista istituzionale.

I 76 Enti di Area vasta riformati, infatti, hanno acquistato nei due anni di attuazione della riforma il profilo loro assegnato dalla Legge 56/14. Sono ad oggi tutte guidate da Sindaci e amministratori comunali, che, oltre a governare i loro Comuni, si occupano a titolo gratuito anche dei problemi delle Aree Vaste. Le elezioni, tra cui le ultime attualmente in corso, continuano a registrare picchi alti di partecipazione al voto, attestandosi in media ben oltre l'85% degli aventi diritto. Una conferma, questa, del riconoscimento da parte dei Sindaci e dei Consiglieri Comunali del ruolo del nuovo Ente e delle potenziali opportunità che questo potrà rappresentare per i territori.

2. La situazione di bilanci al 2016: il quadro finanziario delle Province.

Il percorso di attuazione della riforma dal punto di vista istituzionale non è stato accompagnato dal necessario consolidamento finanziario dei nuovi Enti.

La situazione di grave emergenza finanziaria degli Enti di Area Vasta discende direttamente dal comma 418 della legge 190/2014 (Legge di stabilità 2015), che ha tagliato le risorse di Province e Città metropolitane per 1 miliardo nel 2015, 2 miliardo nel 2016 e 3 miliardi dal 2017.

Una misura che si è immediatamente dimostrata, dati alla mano, insostenibile.

Tant'è che Governo e Parlamento, una volta compresa la situazione, hanno immediatamente messo in campo strumenti eccezionali e urgenti per cercare di riportare alla normalità il quadro finanziario di Province e Città metropolitane.

Per il 2015 e il 2016 sono state per questo previste misure straordinarie a favore di Province e Città metropolitane, sia di carattere finanziario che di tipo contabile, quali la possibilità di approvare il solo bilancio annuale, la possibilità di rinegoziare i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti e la possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione (liberi, destinati e perfino vincolati) per il raggiungimento degli equilibri, confermate con la Legge di stabilità 2016 e con il DL 113/16.

Il quadro attuale dei tagli e dei contributi sulla parte corrente relativi alle sole funzioni fondamentali delle 76 Province delle Regioni a Statuto Ordinario è rappresentato nella seguente tabella.

TABELLA A. – TAGLI E CONTRIBUTI

Tagli e contributi per Province RSO (Regioni a statuto ordinario) come da manovre finanziarie che incidono sull'esercizio delle funzioni fondamentali						
Anno	DL 66/14	LS 2015	DL 78/2015	LS 2016	DL 113/2016	TOTALE
2015	301	650	-27,3 <i>(contributo equilibri i)</i>			923,7
2016	301	1.300		-284,6 <i>(fondo strade scuole e fondo equilibri)</i>	-48 <i>(fondo funzioni fondamentali)</i>	1.268
Dal 2017	301	1.950		-220 <i>(fondo strade scuole)</i>		2.031

Nel 2015 e 2016, dunque, con i risparmi derivanti dall'attuazione della Legge 56/14 e i prelievi delle manovre economiche, il comparto di Province e Città metropolitane ha contribuito al risanamento dei conti pubblici **per più di 2 miliardi di euro.**

NESSUNA ALTRA ISTITUZIONE È STATA CHIAMATA IN TALE MISURA A CONTRIBUIRE AL RISANAMENTO DEI CONTI PUBBLICI.

I risparmi imposti dalle manovre finanziarie sono stati operati attraverso scelte che hanno mirato a incidere con il minor impatto possibile sui servizi essenziali.

Guardando ai dati di bilancio dedotti dai CCC 2015 emerge che la spesa per le funzioni fondamentali (istruzione, viabilità, ambiente, assistenza ai comuni) è **pari a circa il 61% del totale** della spesa corrente. Un 31% è legato alle spese per le funzioni regionali, di cui il 23% per garantire il Trasporto Pubblico Locale, e circa l'8% della spesa è destinata a coprire i costi dei Centri per l'Impiego, spesa che, nonostante gli accordi tra Governo e Regioni, non è stata ancora ristorata agli Enti di Area Vasta se non in minima parte per il 2016.

Analizzando la spesa per gli investimenti, emerge che gli Enti di Area Vasta **hanno mantenuto, nella riforma, una grande capacità progettuale**, utilizzando al meglio i finanziamenti statali messi a disposizione dal Governo in particolare per l'edilizia scolastica.

Stando ai dati dei Certificati di Bilancio 2015, infatti, la spesa in conto capitale destinata agli investimenti è **stata pari a quasi 1 miliardo**, il 23% della spesa totale dell'ente. Rientrano in questo ammontare le risorse ottenute dagli Enti di Area Vasta attraverso i bandi Scuole belle, Scuole Sicure Scuole nuove con Mutui Bei.

3. Gli effetti degli interventi straordinari 2016 e le risorse che mancheranno nel 2017

Nella tabella seguente riportiamo gli effetti finanziari degli interventi straordinari previsti per il 2016 e non per il 2017.

TABELLA B. – FONDI AGGIUNTIVI 2016 E FONDI GIA' PREVISTI 2017

	EFFETTI 2016	già previsti per il 2017
RINEGOZIAZIONE CASSA DDPP	140.000.000	-
CONTRIBUTO PER EQUILIBRI	39.600.000	-
CONTRIBUTO PER STRADE E SCUOLE	245.000.000	220.000.000
CONTRIBUTO PER FUNZIONI FONDAMENTALI	48.000.000	-
	472.600.000	220.000.000

VANNO INOLTRE CONSIDERATI I 100 MILIONI DI RISORSE ANAS ATTRIBUITI E TRASFERITI ALLE PROVINCE PER LA MANUTENZIONE STRAORDINARIA DELLE STRADE UTILIZZATE COME SPESA PER INVESTIMENTI.

A questi si devono aggiungere gli avanzi liberi, destinati e vincolati, che gli Enti di Area Vasta hanno utilizzato, esaurendoli, in via straordinaria per la chiusura dei bilanci 2016.

Grazie a questi interventi straordinari gli Enti di Area Vasta stanno in questi giorni chiudendo i bilanci 2016. Inoltre tali misure non hanno peggiorato la situazione degli Enti di dissesto (che restano 3: Biella, Vibo Valentia e Caserta) e predissesto (che restano 10: Novara, Asti, Verbano Cusio Ossola, Varese, Imperia, La Spezia, Terni, Ascoli Piceno, Chieti, Potenza).

QUESTI INTERVENTI STRAORDINARI HANNO ASSICURATO RISORSE CHE NON SONO DISPONIBILI NEL 2017.

Come immediatamente verificabile dalla tabella sopra riportata, infatti, nel 2017 i bilanci delle Province - oltre al taglio di 650 milioni previsti dalla Legge di stabilità – si troveranno scoperti di ALMENO 252 milioni di euro relativamente alle SOLE funzioni fondamentali (esclusi quindi i fondi per disabili, Centri per l'impiego, personale soprannumerario): risorse che quest'anno sono state indispensabili per il raggiungimento degli equilibri.

4. L'erosione delle risorse necessarie per i servizi essenziali: scuole, strade e ambiente

È necessario dunque che il Parlamento abbia piena contezza che, a causa del questo costante taglio alle risorse destinate ai servizi essenziali erogati dagli Enti di Area Vasta, il deterioramento del patrimonio pubblico gestito da questi enti (in particolare degli oltre 5000 edifici scolastici superiori e dei 130 mila chilometri di strade provinciali) sta arrivando a livelli tali da pregiudicare la sicurezza stessa dei cittadini!

Non si tratta, dunque, di finanziare un ente ma servizi essenziali, che devono essere erogati, a prescindere dall'attribuzione a questa o quella istituzione: a prescindere, dunque dalle riforme costituzionali in via di definizione.

Questo principio vale sia per le funzioni fondamentali che per quelle non fondamentali, che devono essere integralmente coperte dalle Regioni, pena l'impossibilità per gli Enti di assicurare i servizi e la conseguente sospensione degli stessi.

Questo, anche per dare seguito a quanto espresso nella risoluzione parlamentare unitaria al DEF 2016, che impegna il Governo a "la garanzia dell'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali da parte delle aree vaste, anche mediante l'attribuzione di adeguate risorse finanziarie" azzerando il taglio aggiuntivo per il 2017 previsto a carico del comparto così da garantire agli Enti di Area Vasta risorse sufficienti a coprire la spesa per le funzioni fondamentali.

Un atto che seguiva anche i richiami continui della Corte Costituzionale e della Corte dei Conti ad assicurare agli enti risorse sufficienti a garantire la copertura delle funzioni, come attestato nelle due sentenze della Corte Costituzionale contro la Regione Piemonte (188/2015 – 10/2016).

Inoltre, le criticità dovute alla mancata attuazione di riforme di **Governo e Regioni non possono più essere abbandonate in capo agli Enti di Area Vasta: è ormai di carattere emergenziale** la questione relativa alle spese per i **Centri per l'Impiego**, che, con l'approssimarsi del 2017 si complica ulteriormente. Per questo occorre un intervento normativo che confermi l'integrale copertura finanziaria dei costi dei CPI, sia per quanto riguarda le spese del personale sia per quanto riguarda le spese di funzionamento fino ad oggi rimaste interamente a carico delle Aree Vaste. Lo stesso vale per il **personale sovranumerario** non ancora ricollocato presente sul Portale della mobilità (circa 450 dipendenti) e per le spese per la garanzia dei servizi di assistenza agli alunni disabili, i cui costi non possono ricadere sulle Province.

Vogliamo in conclusione anche in questa sede, pure se tali questioni saranno oggetto di misure straordinarie e di emergenza, **sottolineare la drammaticità della situazione** del patrimonio di strade e scuole provinciali nei territori distrutti dai diversi sismi che dal mese di agosto **stanno colpendo in particolare il Lazio, le Marche e l'Umbria.**

5. Legge di bilancio 2017: azzerare il taglio per garantire i servizi. Le proposte Upi

Il quadro fin qui descritto mostra Enti che si sono pienamente impegnati nell'attuazione della Legge 56/14 e che, grazie a questo impegno, hanno contribuito alla riduzione della spesa pubblica improduttiva, cercando al contempo di continuare a garantire ai cittadini l'erogazione stabile ed efficiente dei servizi essenziali.

La Legge di Bilancio 2017 licenziata dal Governo ed ora all'analisi del Parlamento non interviene con chiarezza in questo senso, e anzi assegna solo agli Enti di Area Vasta e alle Città Metropolitane tra gli Enti territoriali, un taglio ai bilanci.

A fronte **dunque di un ulteriore richiesta di contributo per gli Enti di Area Vasta di 650 milioni, non vi è infatti alcuna certezza rispetto alle misure finanziarie e contabili a disposizione degli enti per evitare il dissesto e la chiusura dei servizi.**

Una certezza che può essere garantita solo a condizione che:

- 1. si azzeri il taglio di ulteriori 650 milioni** assegnati agli Enti di Area Vasta, la cui insostenibilità è ormai pienamente appurata;
- 2. si permetta agli Enti di Area Vasta e alle Città metropolitane di utilizzare i risparmi ottenuti dall'attuazione della Legge 56/14 con la cancellazione dei costi della politica** per coprire i costi delle funzioni fondamentali ed assicurare **l'erogazione dei servizi essenziali**. Si tratta di **229 milioni di risparmi dal 2014 ad oggi e di 69 milioni di risparmi previsti dal 2017 in poi** dovuti al fatto che i Sindaci amministrano i territori senza ricevere alcun compenso. Risorse che devono pertanto restare a disposizione dei bilanci degli Enti locali e non essere ricompresi nel bilancio statale;
- 3. si assegnino anche per quest'anno 100 milioni** dei fondi a disposizione di Anas direttamente agli enti di area vasta, per assicurare la **messa in sicurezza del reticolo viario provinciale**, che dopo due anni di continui risparmi versa in condizioni di estremo disagio.

Di seguito quindi, le proposte puntuali dell'Upi di modifica alla Legge di Bilancio 2017.

Le misure necessarie per la copertura delle funzioni fondamentali

- 1- L'azzeramento del taglio di 650 milioni per i 76 Enti di Area Vasta delle Regioni a Statuto Ordinario.
- 2- L'utilizzo dei risparmi dei Costi della Politica generati dalla L 56/14 da destinare alle funzioni fondamentali di Enti di Area Vasta e Città metropolitane: 229 milioni dal 2014 al 2016 e 69 milioni dal 2017 in poi da stabilizzare a regime.
- 3- L'assegnazione di 100 milioni dal Fondo Anas direttamente agli Enti di Area Vasta per la manutenzione straordinaria delle strade provinciali.
- 4- Il ritorno alla normalità della gestione contabile con la predisposizione di bilanci preventivi triennali, anche attraverso la possibilità di applicare alla prima annualità gli avanzi liberi e destinati.
- 5- La copertura integrale delle spese corrente e di investimento per le funzioni fondamentali, con risorse certe a fabbisogni standard.
- 6- La promozione degli investimenti attraverso la destinazione dei ricavati delle alienazioni a favore degli investimenti.
- 7- La definizione di norme regolatrici dei piani di riequilibrio e di un corrispondente fondo speciale, per accompagnare quelle Province che nel 2015 e 2016 sono state indotte al pre-dissesto dai tagli della manovra economica.
- 8- Il ripristino delle normali capacità assunzioni almeno per la copertura delle posizioni vacanti infungibili nei limiti numerici e di spesa delle dotazioni organiche ridotte del 50%.

Le misure necessarie per la copertura delle funzioni non fondamentali delegate dalle Regioni agli Enti di Area Vasta

- 1- La certezza della copertura integrale da parte delle Regioni per le funzioni non fondamentali delegate agli Enti di Area Vasta.
- 2- L'assegnazione diretta agli Enti di Area Vasta delle risorse destinate a coprire tutti i costi dei Centri per l'Impiego: personale e spese di funzionamento.
- 3- L'assegnazione delle risorse destinate alla copertura dei costi per i servizi a favore degli alunni disabili.
- 4- La ricostituzione del Fondo per la copertura delle spese del personale soprannumerario, ancora presente sul portale della mobilità (550 dipendenti – fonte portale funzione pubblica), così da coprire i costi rimasti fino a definitiva ricollocazione.