



Osservazioni UPI

Decreto Legge n. 78/15

“Disposizioni urgenti in materia di Enti territoriali”

A.S. 1977

Audizione Commissione Bilancio Senato della Repubblica

Roma, 7 luglio 2015

1. Premessa

All'indomani del varo della Legge di stabilità 2015, che ha imposto a Province e Città metropolitane un prelievo di 1 miliardo di euro per il 2015, 2 per il 2016 e 3 per il 2017, l'UPI ha immediatamente evidenziato come tale manovra sarebbe risultata assolutamente insostenibile, poiché avrebbe messo a rischio il mantenimento dell'erogazione dei servizi essenziali ai cittadini e la stessa tenuta sociale dei territori.

Il confronto avuto in questi mesi con il Governo e con il Parlamento, attraverso l'analisi dei dati di bilancio e l'esame dei contributi alla riflessione avanzata dai diversi soggetti istituzionali coinvolti, ha portato ad una maggiore consapevolezza sull'evidente stato di criticità emergenziale in cui versa il comparto delle Province.

Di questa situazione si è preso atto nel decreto Legge "Disposizioni urgenti in materia di enti locali" n. 78/15 varato dal Governo e ora all'esame del Parlamento, che rappresenta una prima, seppur limitata e insufficiente, risposta all'emergenza.

Se infatti è da considerarsi assolutamente positiva la decisione del Governo di operare attraverso un provvedimento di necessità ed urgenza per risolvere alcune criticità aperte dalla Legge di Stabilità 2015, è del tutto evidente che le misure individuate per Province e Città Metropolitane sono assolutamente insufficienti ad incidere strutturalmente sulla situazione finanziaria degli enti di area vasta al fine di consentire, nel 2015 e ancora di più nel 2016 e 2017, di approvare bilanci in equilibrio e di assicurare il mantenimento dell'erogazione dei servizi essenziali per i cittadini, le imprese e i territori.

La discussione sul dl 78/15 in Parlamento risulta pertanto essenziale per definire, da un lato, le modifiche indispensabili per assicurare la tenuta del comparto nel 2015 e, dall'altro, le norme "ponte" che consentano agli enti di proseguire, nel 2016 e 2017, la piena attuazione della riforma avviata con la Legge 56/14 e oggi gravemente compromessa dalle scelte finanziarie operate sui bilanci di Province e Città metropolitane.

L'UPI infatti ribadisce la piena volontà di dare corso alla realizzazione del nuovo impianto istituzionale definito dalla legge di riforma n. 56/14: nuovi enti di area vasta, con funzioni fondamentali chiaramente individuate e riconoscibili, al servizio dei Comuni del territorio, senza sovrapposizioni con altri livelli di governo locale, a partire dal 1^a gennaio 2016, per costruire un'amministrazione locale più moderna e funzionale.

Per realizzare questi obiettivi occorre un quadro coerente nella disciplina delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie connesse al loro esercizio effettivo. In questa prospettiva, la legge di stabilità per il 2016 dovrà garantire le risorse necessarie per assicurare la piena attuazione della legge n. 56/14, anche ridisegnando, se sarà necessario, un nuovo sistema di finanziamento degli enti di area vasta.

2. Gli elementi di criticità rilevati nel Def

Già in sede Audizione parlamentare sul Documento Economico e Finanziario 2015/2017, l'UPI ha sottolineato come nel programma di stabilità e nel Programma nazionale di riforma, non si

rilevasse la piena consapevolezza dell'insostenibilità della manovra finanziaria che è stata ipotizzata sui bilanci delle Province e delle Città metropolitane.

Il DEF ha infatti confermato la manovra a carico delle Province e Città Metropolitane anche per gli anni 2016 e 2017, con un contributo pari ad 1 ulteriore miliardo di euro per ciascun anno.

Per questo l'UPI aveva chiesto alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato e al Parlamento di effettuare, prima dell'avvio dell'iter di discussione della Legge di Stabilità 2016, un'analisi dei bilanci consuntivi degli enti di area vasta sulla base dei rendiconti 2014, al fine di verificare la situazione reale dei bilanci delle Province, l'impatto della manovra sui servizi per il 2015 e l'effettiva sostenibilità dei tagli previsti per il 2016 e 2017.

Tale richiesta è ora ribadita con più forza: occorre pervenire ad una vera e propria **“operazione verità”**, per far emergere l'impossibilità di garantire per il futuro livelli anche minimi dei servizi, e per fotografare la portata e gli effetti sui bilanci degli enti di area vasta dei tagli previsti nel 2016 e 2017, al fine di introdurre norme che possano garantire la chiusura dei bilanci e dunque la normale programmazione (e l'esercizio) delle funzioni sul territorio.

3. La relazione delle Corte dei Conti

Il quadro fortemente critico della finanza degli enti di area vasta è stato chiaramente rappresentato dalla Corte dei Conti, nella recente deliberazione n. 17/SEZAUT/2015 dedicata alle Province quale Referto al Parlamento, sull'andamento della finanza provinciale, nel quale la magistratura contabile sottolinea come:

“Dalle risultanze delle verifiche sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, svolte dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti per gli esercizi pregressi, emergono profili critici sintomatici di un graduale, e pressoché diffuso, deterioramento della finanza provinciale, suscettibili di incidere negativamente sulla tenuta degli equilibri di bilancio”.

La Corte infatti, nell'analizzare i dati dei bilanci consuntivi, nonché i flussi di cassa come descritti nella Banca dati Siope, ha evidenziato un'incoerenza, prima di tutto temporale, rispetto all'attuazione della legge di riordino 56/14 e la legge di stabilità, cogliendo alcuni aspetti di criticità che meritano un'attenzione sostanziale da parte del Parlamento, nella fase di conversione del decreto legge n. 78/15. Tra gli altri:

- una costante tensione sulle entrate;
- vistosi ritardi nell'erogazione dei trasferimenti erariali e regionali;
- reiterate manovre sul Fondo sperimentale di riequilibrio;
- il consistente utilizzo di entrate a carattere straordinario per il finanziamento di spesa corrente, anche ripetitiva, volto a fronteggiare la riduzione dei trasferimenti, nonché l'applicazione, talora integrale, dell'avanzo di amministrazione – peraltro influenzato dall'elevata mole di residui attivi – per il conseguimento dell'equilibrio di parte corrente.

La Corte dei Conti rileva inoltre come *“L'anticipazione degli effetti finanziari, che si concretizzano nei tagli di spesa corrente disposti dalla legge di stabilità 2015, rispetto all'effettivo trasferimento dei fattori di determinazione delle uscite di tale natura, in particolare della spesa per il personale*

eccedentario secondo le previsioni della l. n. 190/2014, produce un effetto distorsivo nella gestione finanziaria degli enti in esame”.

Concludendo, afferma che *“appaiono indispensabili, quindi, un riallineamento ed un costante coordinamento tra le fasi procedurali di trasferimento delle funzioni e delle risorse - come dettagliatamente disciplinate dalla l. n. 56/2014 - e la produzione degli effetti finanziari che ad esse si correlano, al fine di garantire una corretta attuazione della riforma degli enti di area vasta ed il rispetto dei criteri di sana gestione finanziaria, nonché la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni dei medesimi enti”.*

4. L'impatto delle manovre precedenti e il trend negativo degli incassi.

Alcuni dati possono essere utili anche per rappresentare le difficoltà che le Province affrontano anche sul versante delle entrate.

Innanzitutto occorre sottolineare come ultimi tre anni alle Province è stato chiesto un contributo al risanamento della finanza pubblica che non ha elementi di confrontabilità con gli altri livelli di governo:

<i>le manovre</i>	2012	2013	2014	2015
dl 201/11	415	415	415	415
dl 95/12	500	700	1200	1250
dl 66/14			444,5	576,7
l.n.190/14				1000
totale riduzioni in milioni di euro	915,00	1.115,00	2.059,50	3.241,70

Dal 2012 al 2015 alle Province è stata chiesta una riduzione di risorse che è passata da 915 milioni a 3,2 miliardi: un incremento pari al 250% nel triennio!

Non a caso il legislatore ha preferito una modalità che non prevede più una riduzione degli stanziamenti del fondo sperimentale di riequilibrio per le Province, bensì un versamento allo Stato di tributi provinciali.

Peraltro, il principale tributo provinciale, l'imposta Rcauto, sta registrando un forte calo di gettito:

	2013	2014	variazione %
Imposta sulle assicurazioni RC auto	2.607.950.730,58	2.243.865.994,36	-13,96

	PRIMI 5 MESI 2014	PRIMI 5 MESI 2015	variazione %
Imposta sulle assicurazioni RC auto	948.900.000	779.600.000	-17,8

Il calo di gettito, come i dati mostrano, è costante dal 2013, e non accenna a diminuire.

Si tratta di un vero e proprio crollo delle entrate che, in valori assoluti, vale 300 milioni in meno per l'anno 2014 sul precedente e che, si stima, possa arrivare a sfiorare i - 400 milioni nel 2015 sul 2014.

Tale situazione concorre ad aggravare una crescente tensione anche sul fronte della liquidità (fenomeno peraltro richiamato anche dalla Corte dei Conti nella relazione sopra citata), che si riflette su un maggior ricorso alle anticipazioni di tesoreria e ad un conseguente aumento della spesa per rimborso di prestiti.

5. Il Decreto Legge: prime risposte e criticità persistenti

Il Decreto legge n. 78/15, varato dopo molti mesi di attesa, contiene alcuni importanti interventi normativi che supportano gli enti nella predisposizione dei bilanci di previsione; in particolar modo la rinegoziazione dei mutui, con l'assenza di vincolo di destinazione dei relativi risparmi, e l'attenuazione delle sanzioni a carico degli enti che non hanno conseguito gli obiettivi del patto di stabilità per il 2014

Per il comparto degli enti di area vasta, tuttavia, questo è insufficiente poiché la peculiare situazione di incertezza finanziaria non viene sufficientemente lenita dai contenuti del decreto che non pone in essere tutti gli strumenti necessari per consentire l'approvazione dei bilanci di previsione (ora solo triennali per via dell'armonizzazione) per gli anni 2015, 2016 e 2017 in equilibrio.

Per quanto riguarda le sanzioni, solo per fare un esempio, si ricorda che nell'anno 2014, **risultano 33 le Province a non essere riuscite a rispettare i vincoli del patto , per un complessivo sforamento di 433 milioni di euro**, con la conseguenza, per la prima volta in 15 anni, del mancato conseguimento dell'obiettivo assegnato al comparto.

Stante le criticità di bilancio, sarebbe necessario azzerare completamente le sanzioni per questi enti, stante anche il fatto che, lo sforamento è stato ampiamente compensato dal surplus generato dal comparto dei Comuni. E dunque questa misura non impatterebbe in alcun modo sui saldi di finanza pubblica.

6. Il nodo del ricollocamento del personale delle Province

Il ricollocamento del personale dei Centri per l'impiego

Un esempio eclatante di spesa ancora a carico delle Province è quello relativo al servizio del mercato del lavoro: secondo i dati Sose i costi annui sostenuti sono **pari 600 milioni, di cui 230 per il personale (6500 persone).**

Benché questa funzione non rientri tra le funzioni fondamentali delle Province e debba essere pertanto riordinata, rispetto al personale dei servizi per l'impiego e alle relative spese non vi è ancora una adeguata copertura, fatta eccezione per i 70 milioni annui previsti dalle convenzioni tra Regioni e Ministero del lavoro previsti all'art. 15, misura evidentemente non sufficiente per

garantire la continuità del servizio, peraltro in questa fase in cui i centri per l'impiego sono impegnati a dare attuazione al Programma Garanzia Giovani.

Il ricollocamento del personale della polizia provinciale

Anche il personale della polizia provinciale, come quello dei centri per l'impiego, ai sensi della legge di stabilità e secondo quanto previsto dalla circolare interministeriale DFP 1/2015, rientra tra il contingente di personale da porre fuori dotazione organica (2700 persone per un complessivo costo di 114 milioni, mentre il costo del servizio è di 141 milioni).

Il decreto legge, all'articolo 5, prescrive un progressivo riassorbimento di tale personale all'interno delle polizie municipali, ma ciò avviene soltanto nei limiti delle capacità di assunzione dei Comuni e quindi non soddisfa la necessità di alleggerire i relativi costi dai bilanci degli enti di area vasta. Ben difficilmente il personale coinvolto, pari a oltre 2700 persone, potrà trovare adeguata collocazione nei ruoli dei comuni entro tempi congrui e sostenibili.

Al di là dell'aspetto della copertura finanziaria, si rileva inoltre che le funzioni esercitate dalle polizie provinciali sono diverse da quelle esercitate dalle polizie municipali. Tale incongruenza di carattere "funzionale" non è di poco conto rispetto alle necessità di garantire la continuità dei servizi connessi all'esercizio delle funzioni fondamentali che ancora restano assegnate alle Province (viabilità e controllo ambientale).

Il ricollocamento del personale soprannumerario nei ruoli regionali

Più in generale, nel decreto legge non vi sono disposizioni che garantiscano l'effettivo trasferimento del personale delle province alle Regioni in attuazione del percorso di riordino delle funzioni di area vasta avviato in attuazione della legge 56/14.

Ferma restando l'autonomia di ciascuna Regione a disciplinare le funzioni amministrative connesse con le materie di propria competenza, occorre comunque prevedere un meccanismo che garantisca la copertura dei costi del personale che svolge tali funzioni per conto della Regione, sia direttamente che indirettamente, in considerazione del fatto che, a partire dal 2015, le Province e le Città metropolitane hanno ridotto le spese relative alle loro dotazioni organiche secondo quanto previsto dalla legge di stabilità (art. 1, comma 421) del 50% (oppure del 30% nel caso di province montane o Città metropolitane).

7. Conclusioni: le misure di necessità e urgenza 'mancanti'

L'UPI ritiene che il decreto, in fase di conversione, rappresenti una importante opportunità di sanare le criticità che sono state fin qui rappresentate, e sottolineate non solo da UPI ma anche richiamate dalla stessa Corte dei Conti.

Si auspica quindi che le norme siano finalizzate da un lato, a salvaguardare i bilanci (le funzioni e i servizi ad essi connessi), **prevedendo misure straordinarie per garantire l'equilibrio finanziario degli enti per l'anno 2015**, in considerazione dell'eccezionalità della situazione e della delicata fase di riordino istituzionale legata alla progressiva attuazione della legge n. 56/14, e, dall'altro a prefigurare un percorso di riconsiderazione della manovra posta a carico delle Province per gli anni 2016 e 2017.

Per l'anno 2015 per Province e Città metropolitane occorre pertanto prevedere:

- slittamento del **termine di approvazione** dei bilanci al 30 settembre 2015;
- deroga alle disposizioni vigenti per consentire l'approvazione del **bilancio di previsione 2015 solo annuale**;
- norme ad hoc per alleggerire le Province della spesa per il **personale** adibito a funzioni non fondamentali;
- norme per l'utilizzo di **avanzo libero e destinato** già in fase di predisposizione dei bilanci;
- norme per l'utilizzo di parte corrente per almeno il 50% dei proventi da **alienazioni patrimoniali**;
- norme per contemplare la possibilità di **non versare al fondo ammortamento** dei titoli di stato il 10% dei proventi da alienazioni, per destinarlo all'estinzione dei mutui;
- norme per **cancellare tutte le sanzioni** finanziarie per gli enti inadempienti al patto del 2014;
- misure che consentano agli enti in predissesto di potere presentare un'ipotesi di **bilancio stabilmente riequilibrato nei 3 anni successivi** alla dichiarazione del dissesto così come già consentito ai comuni sopra i 20mila abitanti;
- norme per consentire la **rideterminazione dei piani di riequilibrio** per gli enti in predissesto alla luce dell'armonizzazione contabile ed escludendo la manovra di cui al comma 418 della legge di stabilità 2015.

Per gli anni 2016 e 2017:

E' del tutto evidente il Decreto Legge è da considerarsi esclusivamente come uno strumento di necessità e urgenza per risolvere le questioni di immediata emergenza per i bilanci 2015.

Il DL 78/15 non risolve, dunque, in nessun modo la condizione gravemente compromessa dei bilanci degli enti di area vasta per il 2016 e 2017 a seguito delle misure previste dalla Legge di stabilità.

Il contributo di 1 ulteriore miliardo per il 2016 e di 2 miliardi per il 2017 non può essere in alcun modo sostenuto con nessuna misura tecnica contabile e non potrà che portare, se non modificato, al dissesto dell'intero comparto.

Per questo l'Upi chiede al Parlamento l'impegno ad avviare una immediata riflessione che porti a prevedere nella prossima Legge di stabilità la cancellazione del contributo richiesto a Province e Città metropolitane per il 2016 e 2017.

Occorre infatti che Governo e Parlamento siano consapevoli della incompatibilità della manovra con la regolarità amministrativo – contabile, con la sana gestione finanziaria, e quanto altro previsto dal TUEL e dalla nuova disciplina dell'armonizzazione contabile.

In conclusione l'UPI ritiene necessario e indispensabile che dall'anno 2016 si determinino tutte le condizioni normative e sostanziali (e dunque istituzionali e finanziarie) perché la "nuova Provincia" inizi a operare secondo quanto previsto dalla legge 56/2014. Ecco perché occorre che vi siano degli interventi specifici, e strutturali, nella prossima legge di stabilità, che tengano conto di quanto qui rappresentato.