



Disegno di Legge di Stabilità 2016 – 2018

AS 2111

Audizione

Commissioni Congiunte Bilancio

Senato della Repubblica e Camera dei Deputati

Roma 2 novembre 2015

Premessa: La riforma dell'assetto istituzionale degli enti locali

I Sindaci d'Italia impegnati nelle nuove Province ritengono che il 2016 debba essere l'anno cruciale per la definizione certa, solida e strutturale del quadro finanziario dei nuovi enti di area vasta.

La legge n. 56/14 ha avviato un profondo processo di riforma istituzionale con il superamento dell'ordinamento provinciale uniforme, l'istituzione delle Città metropolitane e la trasformazione delle Province in enti di area vasta di secondo livello, con l'individuazione chiara di alcune funzioni fondamentali che le nuove aree vaste devono esercitare e con la ridefinizione del loro ruolo come "Case dei Comuni" al servizio degli enti locali del territorio.

Una riforma che però sta subendo vistosi ritardi e impedimenti: da un lato i tagli previsti alle risorse delle Province per il triennio 2015/2018 come definiti dalla legge di stabilità 2015, dall'altro la lentezza delle leggi regionali e dei relativi processi di riordino delle funzioni, con conseguente ridefinizione degli assetti funzionali ed organizzativi degli enti.

Sono in questo modo venute a mancare le risorse necessarie a svolgere le funzioni provinciali, sia quelle fondamentali, a causa del contributo richiesto dalle manovre stabilite dallo Stato, sia quelle non fondamentali, visto che a livello statale e regionale non sono state ancora completamente riordinate, riassegnate e coperte finanziariamente importanti funzioni (come mercato del lavoro, assistenza ai disabili sensoriali, cultura, ambiente, caccia e pesca, polizia provinciale, protezione civile, ecc).

L'irripetibilità degli interventi straordinari previsti dal DL 78/15

Il dl 78/2015 ha previsto innanzitutto la deroga all'obbligo di approvazione di bilanci triennali con valenza autorizzatoria, nonostante questo sia l'anno di avvio dell'armonizzazione contabile. Con la possibilità di approvare un bilancio preventivo solo per l'anno 2015 il legislatore ha preso atto della situazione straordinaria in cui si trovano le Province e della insostenibilità dei tagli previsti per gli anni 2016/2017.

Per le 76 Province delle Regioni a statuto ordinario il decreto legge ha previsto le seguenti **misure eccezionali e straordinarie**:

- Le Province hanno potuto utilizzare per gli equilibri di bilancio anche gli avanzi di amministrazione per oltre 270 milioni di euro (190 di avanzo libero e 86 avanzo destinato): **MISURA IRRIPETIBILE PER IL 2016.**
- Le Province non hanno pagato per l'anno 2015 rate di mutui grazie alla moratoria delle posizioni aperte con Cassa DDPP: agli enti è stata data la possibilità di sospendere per l'anno in corso il pagamento dell'intera rata di ammortamento per 213 milioni (di cui 94,6 di interessi e 118,4 di quota capitale) ridefinendo il piano pluriennale e rinviando al

febbraio 2016 il pagamento degli interessi 2015; **MISURA IRRIPETIBILE PER IL 2016** poiché non è pensabile che non si riprenda a pagare i mutui accesi dalle Province.

- Le Province hanno avuto **PER IL SOLO 2015** una copertura pari a complessivi 27,3 milioni quale contributo per il conseguimento degli equilibri finanziari.
- Le Province hanno avuto **PER IL SOLO 2015** un contributo di 13,5 milioni per le spese sostenute a favore dei portatori di handicap.

Complessivamente sono stati interventi che hanno **reso disponibili 529,8 milioni per l'anno 2015**, che hanno consentito a molti enti di area vasta di approvare i bilanci 2015, nonostante lo stallo sostanziale nel riordino delle funzioni non fondamentali da parte delle Regioni (vedi tab A).

<i>Tab. A</i>
<i>L'irripetibilità degli interventi straordinari previsti dal DL 78/15</i>
<i>Risorse messe a disposizione dal Governo</i>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ 27,3 milioni per conseguimento equilibri ➤ 13,5 milioni per assistenza handicap <p style="text-align: center;">TOTALE 40,8 MILIONI</p>
<i>Risorse ricavate dai bilanci delle Province</i>
<ul style="list-style-type: none"> ➤ 213 milioni per moratoria mutui CassaDDPP ➤ 190 milioni di avanzo di amministrazione libero ➤ 86 milioni di avanzo destinato <p style="text-align: center;">TOTALE 489 MILIONI</p>
TOTALE RISORSE UNA TANTUM STRAORDINARIE E IRRIPETIBILI 529,8 MILIONI

A questi vanno aggiunte le risorse previste per la copertura delle sole spese di personale per i centri per l'impiego - per il biennio 2015/2016 in attesa della definizione dell'Agenzia Nazionale prevista dal Jobs Act -, che ammontano a 140 milioni messi a disposizione dallo Stato (per le sole Province la somma è pari a 98,2 milioni), cui si aggiungono 70 milioni da parte delle Regioni, facendo affidamento sull'accordo sancito in Conferenza Stato Regioni, rispetto al quale le Regioni si sono impegnate a coprire un terzo della spesa di personale, somme rispetto alle quali le Province ne danno per scontata l'effettiva erogazione.

Nulla viene però previsto per i costi di funzionamento generali dei Centri per l'impiego che ammontano a circa 300 milioni.

Le misure previste dal decreto convertito lo scorso agosto hanno sostanzialmente attestato la difficoltà oggettiva di un intero comparto di governo locale di conseguire l'equilibrio finanziario per via del contributo richiesto dallo Stato nel 2015. **Nonostante questa normativa di emergenza però, ancora in questi giorni ci sono 7 province che non riescono a chiudere i bilanci di previsione per l'anno in corso.**

La Legge di stabilità 2016: una manovra espansiva, ma non per le Province

Il disegno di Legge di Stabilità 2016 segna indubbiamente un punto di svolta rispetto alle politiche economiche precedenti, affiancando a misure di contenimento della spesa, interventi espansivi, tesi a promuovere lo sviluppo locale e la ripresa economica. In questo senso va colta non solo la scelta di non operare tagli sui Comuni, e sulle Città metropolitane, ma soprattutto la previsione di strumenti che stimolano gli investimenti, in particolare quelli legati al territorio, dalle infrastrutture viarie all'edilizia scolastica.

Strategica, in questa nuova visione, è la rimozione dei vincoli del patto di stabilità previsti dal DDL, una richiesta da sempre sostenuta dalle rappresentanze degli enti locali. Vincoli che fino ad oggi sono stati un vero e proprio ostacolo alla possibilità di Province e Comuni di utilizzare a pieno le risorse disponibili per favorire gli investimenti necessari per lo sviluppo del territorio.

Ma queste opportunità, in totale controtendenza rispetto al comparto degli enti locali, rischiano di non potere essere colte su tutti i territori a causa del grave nodo, del tutto irrisolto, della drammatica condizione finanziaria degli Enti di area vasta.

Infatti, nonostante l'intenzione dichiarata dal Governo di volere assicurare alle Province, così come riformate dalla Legge 56/14, le risorse necessarie per garantire i servizi essenziali (manutenzione e messa in sicurezza di strade, scuole e ambiente) la Legge di stabilità 2016 non interviene a sanare l'insostenibilità del taglio sul 2016 previsto dalla Legge di stabilità 2015: per assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali, **mancano ancora almeno 500 milioni.**

Il contributo di 150 milioni previsto nel 2016, seppure colto come un segnale di attenzione e di comprensione dell'effettivo stato di difficoltà delle Province, non è infatti assolutamente sufficiente a coprire il fabbisogno effettivo di risorse necessarie per strade e scuole, così come attestato da Sose (tab.B).

Tab, B								
L'insostenibilità della manovra 2016								
	Entrate annue proprie efficientate destinate a funzioni fondamentali (prevalentemente Rcauto e Imposta Prov. Trascrizione) Fonte: Sose	Riduzione di risorse per manovre precedenti (FSR, DL 95 E DL 66) FINO AL 2015 Fonte: Sose	Riduzione di risorse Legge di Stabilità 2015	RISORSE DISPONIBILI PER L'ANNO 2015	SPESA EFFICIENTATA PER LE FUNZIONI FONDAMENTALI 2015 Fonte: Sose	SQUILIBRIO 2015	ULTERIORI TAGLI PREVISTI LEGGE DI STABILITA' 2016	SQUILIBRIO 2016
PROVINCE	2.414	-356	-646	1412	1574	-163	-500	-663

Il quadro riassume la situazione finanziaria come definita dal disegno di legge di stabilità 2016: le Province, per l'esercizio delle funzioni fondamentali efficientate, come attestato da Sose, hanno necessità di risorse pari a 1.574 milioni l'anno; i tagli previsti dalla legge di stabilità nel 2016 **faranno invece registrare uno squilibrio INSOSTENIBILE di -663 milioni**.
 Occorre inoltre considerare **la spesa relativa ai mutui, pari a circa 440 milioni annui**, che gli Enti dovranno riprendere a sostenere dal 1 gennaio 2016.

Tale criticità, se non risolta, causerà dunque il dissesto del comparto e comporterà l'impossibilità di garantire ai cittadini servizi essenziali e ineludibili, quali la manutenzione dei 130 mila chilometri di rete viaria provinciale, che innerva e tiene unito tutto il Paese, la messa in sicurezza delle oltre 5.300 scuole pubbliche superiori in cui studiano oltre 2 milioni e 500 mila ragazzi, gli interventi di tutela del territorio, che sono per l'Italia una priorità assoluta.

Lo stesso Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel suo intervento di venerdì scorso all'Assemblea nazionale dell'Anci a Torino, parlando della necessità di assicurare le risorse per le funzioni fondamentali delle Province, ha sostenuto la necessità costituzionale di garantire tali risorse tanto che, rivolgendosi ai Sindaci, ha detto: *“vi siete confrontati sulle leggi approvate, su quelle ancora in cantiere, sull'opportunità di implementare quelle più complesse, come la legge che ha drasticamente ridimensionato le funzioni delle Province..... Penso tuttavia che qualunque decisione sulle politiche pubbliche debba tenere sempre conto dell'architettura del sistema costituzionale e, insieme, della sostenibilità di funzioni che vanno comunque esercitate”*.

Nel sottolineare inoltre la necessità di garantire pari accesso ai servizi a tutti i cittadini ha aggiunto *“non si devono concentrare gli sforzi soltanto nei territori a più alta concentrazione demografica. Si tratterebbe di una scelta dissennata, che porterebbe all'impoverimento e alla sterilità di larga parte del territorio nazionale, quando invece l'ambiente e il territorio sono beni indispensabili per la vita e la qualità italiana, quella per cui siamo ammirati nel mondo. È nostro compito accumulare e distribuire con intelligenza il capitale sociale, in modo da consentire a tutti il pieno esercizio di una cittadinanza attiva”*.

Purtroppo **il quadro delle risorse delle 76 Province delle Regioni a Statuto Ordinario così come previsto dal Disegno di Legge di stabilità 2016 – AS 2111 è del tutto disallineato rispetto a tali indicazioni**, così come si evidenzia nella seguente tabella:

Tab. C					
L'Evidente insufficienza delle risorse al netto dei tagli					
Entrate annue proprie efficientate destinate a funzioni fondamentali (Rcauto, IPT, ALTRO)	Riduzione su Entrate 2015	Riduzione su Entrate 2016	Riduzione su Entrate 2017	TOTALE RIDUZIONE A REGIME	Risorse a disposizione dopo riduzione 2015 – 2016 – 2017
2.414	-1.002	- 500	- 650	2.152	262

Come potranno i Sindaci Presidenti delle Province proporre uno schema di bilancio triennale 2016 – 2018, avendo a regime, per la spesa corrente, solo 262 milioni, quando il costo del solo personale delle funzioni fondamentali (ridotto della metà come previsto dalla stabilità 2015) ammonta a circa 600 milioni?

Come potranno quindi i Sindaci Presidenti di Provincia garantire le funzioni fondamentali?

L'implementazione della riforma e il consolidamento degli enti di area vasta.

- *Il personale delle funzioni non fondamentali non può più gravare sui bilanci delle Province a partire dal 1 gennaio 2016*

La legge di stabilità 2016 prevede disposizioni che tentano di risolvere il problema dello stallo nel trasferimento di personale provinciale non più necessario per l'esercizio delle funzioni fondamentali che rimangono in capo agli enti di area vasta. E' previsto un fondo di 100 milioni per il solo anno 2016 per il pagamento del personale soprannumerario e viene ripartito tra gli enti coinvolti in proporzione alle unità di personale dichiarato in soprannumero, secondo il monitoraggio previsto dalla legge di stabilità 2015. Nel caso in cui le Regioni non completino il processo di riordino è previsto un intervento del Governo per trasferire le risorse umane, strumentali e finanziarie relative alle funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane che, in assenza di disposizioni legislative regionali e fatta salva la loro adozione, sono attribuite alle Regioni. Occorre verificare se lo stanziamento previsto di 100 milioni di euro sia sufficiente a coprire le spese del personale interessato, in considerazione del fatto che, dal 1° gennaio 2016, le Province e le Città metropolitane saranno tenute a coprire con i loro bilanci solo il personale relativo alle funzioni fondamentali nei limiti delle loro dotazioni organiche rideterminate in base alla legge di stabilità 2015.

- *L'aggregazione degli appalti intorno agli enti di area vasta*

Il disegno di legge di stabilità 2016 prevede espressamente il rafforzamento dell'acquisizione centralizzata di beni, forniture e servizi. In base alle norme introdotte tutti gli enti locali sono obbligati a ricorrere alla Consip o agli altri soggetti aggregatori per gli acquisti superiori a 40.000 euro nelle categorie merceologiche che saranno individuate con DPCM. Le Città metropolitane e gli enti di area vasta che sono iscritti nell'elenco dei soggetti aggregatori possono diventare un punto di riferimento per tutti gli enti locali in un'azione profonda di revisione della spesa pubblica, ma occorrerà chiarire quale è l'ambito territoriale di riferimento di ciascun soggetto, in modo da coinvolgere tutti gli enti locali e i territori in questo processo di collaborazione nella gestione degli acquisti.

I Sindaci Presidenti di Provincia ritengono che la strada dell'amministrazione condivisa tra i Comuni e gli enti di area vasta deve essere fino in fondo utilizzata anche relativamente agli appalti di lavori pubblici superiori a 40.000 euro, mettendo a fattor comune le funzioni di

predispensione dei documenti di gara e di stazione appaltante previste dai commi 44 e 88 della legge 56/14. La scelta di organizzare le stazioni appaltanti attraverso le Città metropolitane e le Province è coerente con la nuova missione istituzionale di questi enti di area vasta di secondo grado per i Comuni non capoluogo di provincia, e può portare risparmi considerevoli (che devono essere valutati in sede di revisione della spesa) in considerazione dei costi di amministrazione generale che i Comuni devono sopportare per la gestione autonoma di appalti complessi e dell'ammontare degli appalti considerati di circa 5 miliardi di euro.

- *Il ruolo dei nuovi enti di area vasta nel riordino dei servizi di rilevanza economica locale*

La legge 56/14, al comma 90, stabilisce che, nel caso in cui norme statali o regionali riguardanti servizi di rilevanza economica di competenza comunale o provinciale prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, le leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze, debbano prevedere la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle loro funzioni ai nuovi enti di area vasta di secondo livello.

Il riordino della legislazione di settore statale per il gas e della legislazione regionale per i settori relativi alla gestione rifiuti, al servizio idrico integrato e al trasporto pubblico locale può semplificare di molto la pubblica amministrazione locale in settori/servizi che impattano fortemente sulla vita dei cittadini, attraverso il superamento delle duplicazioni di enti ed organismi che gestiscono le stesse funzioni e la loro riconduzione ai nuovi enti di area vasta quali enti associativi "Case dei Comuni" del territorio, consentendo una razionalizzazione dei costi di struttura e funzionamento e, allo stesso tempo, un potenziale miglioramento dei servizi. Si tratta di settori rilevanti per i quali si spendono sul piano nazionale oltre 29 miliardi di euro e nei quali agiscono oltre 1500 imprese che occupano oltre 210.000 addetti.

- *La revisione del sistema di finanziamento delle Province e delle Città metropolitane*

La legge di stabilità 2016 al fine di fornire una cornice finanziaria stabile per l'esercizio delle funzioni fondamentali che lo Stato ha assegnato ai nuovi enti di area vasta, dovrebbe prevedere una revisione complessiva – anche in un'ottica di semplificazione - del sistema dei tributi e delle entrate provinciali attraverso una ricognizione delle spese necessarie per l'assolvimento di queste funzioni e l'individuazione dei fabbisogni necessari per assicurare livelli essenziali delle prestazioni e la definizione di modalità di finanziamento in modo da garantire l'integrale copertura delle funzioni assegnate, distinguendo tra i due enti che avranno diverse garanzie costituzionali.

I Sindaci Presidenti di Provincia chiedono di:

1. **SOPPRIMERE** il taglio 2016 – 2017 previsto per Province e Città Metropolitane, di cui al comma 418 della Legge di Stabilità 2015 per assicurare i servizi fondamentali di cui alla Legge 56/14,
2. **ISTITUIRE** un fondo ad hoc per gli enti in dissesto e pre-dissesto;
3. **CENTRALIZZARE** in capo a Province e Città metropolitane la gestione degli appalti attraverso le Stazioni Uniche Appaltanti;
4. **PREVEDERE** che dal 1° gennaio 2016 i costi del personale soprannumerario siano a carico di Stato o Regioni;
5. **PREVEDERE** che le spese per le funzioni NON FONDAMENTALI, qualora non coperte integralmente, dal 1° gennaio 2016 tornino in capo a Stato o Regioni;
6. **PROCEDERE** al riordino dei servizi di rilevanza economica superando gli attuali enti strumentali, in modo che siano ricondotti in capo agli Enti di Area Vasta;
7. **RIVEDERE** il sistema di finanziamento di Province e Città Metropolitane .

I NUMERI DELL'INSOSTENIBILITA' DELLA
MANOVRA SULLE FUNZIONI
FONDAMENTALI DELLE PROVINCE

Tab. A

L'irripetibilità degli interventi straordinari previsti dal DL 78/15
<p style="text-align: center;"><i>Risorse messe a disposizione dal Governo</i></p> <ul style="list-style-type: none">➤ 27,3 milioni per conseguimento equilibri➤ 13,5 milioni per assistenza handicap <p style="text-align: center;">TOTALE 40,8 MILIONI</p>
<p style="text-align: center;"><i>Risorse ricavate dai bilanci delle Province</i></p> <ul style="list-style-type: none">➤ 213 milioni per moratoria mutui CassaDDPP➤ 190 milioni di avanzo di amministrazione libero➤ 86 milioni di avanzo destinato <p style="text-align: center;">TOTALE 489 MILIONI</p>
<p style="text-align: center;">TOTALE RISORSE UNA TANTUM STRAORDINARIE E IRRIPETIBILI</p> <p style="text-align: center;">529,8 MILIONI</p>

Tab. B

L'insostenibilità della manovra 2016

<p>Entrate annue proprie efficientate destinate a funzioni fondamentali</p> <p>(prevalentemente Rcauto e Imposta Prov. Trascrizione)</p> <p>Fonte: Sose</p>	<p>Riduzione di risorse per manovre precedenti (FSR, DL 95 E DL 66) FINO AL 2015</p> <p>Fonte: Sose</p>	<p>Riduzione di risorse Legge di Stabilità 2015</p>	<p>RISORSE DISPONIBILI PER L'ANNO 2015</p>	<p>SPESA EFFICIENTATA PER LE FUNZIONI FONDAMENTALI 2015</p> <p>Fonte: Sose</p>	<p>SQUILIBRIO 2015</p>	<p>ULTERIORI TAGLI PREVISTI LEGGE DI STABILITA' 2016</p>	<p>SQUILIBRIO 2016</p>
<p>2.414</p>	<p>-356</p>	<p>-646</p>	<p>1.412</p>	<p>1.574</p>	<p>-163</p>	<p>-500</p>	<p>-663</p>

Tab.C

L'Evidente insufficienza delle risorse al netto dei tagli					
Entrate annue proprie efficientate destinate a funzioni fondamentali (Rcauto, IPT, ALTRO)	Riduzione su Entrate 2015	Riduzione su Entrate 2016	Riduzione su Entrate 2017	TOTALE RIDUZIONE A REGIME	Risorse a disposizione dopo riduzione 2015 – 2016 – 2017
2.414	-1.002	- 500	- 650	2.152	262