



**AC 2325 DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE DEL
DECRETO LEGGE N. 162/19 RECANTE
“DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI PROROGA DI TERMINI LEGISLATIVI, DI
ORGANIZZAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI, NONCHÉ DI
INNOVAZIONE TECNOLOGICA”**

*Audizione presso la Commissione Bilancio
Camera dei Deputati
Roma, 15 gennaio 2020*

Premessa

Il decreto-legge n. 16/19 recante “Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica” affronta questioni importanti sul personale delle Province e sulla riduzione dell’onere del debito degli enti locali.

Queste previsioni normative sono valutate positivamente dall’UPI poiché, come evidenziato anche durante l’iter di approvazione della legge di bilancio 2020 - 22, danno una prospettiva di certezza alle Province e agli enti locali.

Norma sul personale delle Province

L’articolo 17, in materia di “Personale delle Province e delle Città metropolitane” si pone l’obiettivo di riallineare la disciplina delle assunzioni di personale di questi enti a quanto già previsto per i Comuni nell’articolo 33 del decreto-legge 34/2019, individuando una disciplina generale che, dopo anni di blocco e compressione, ha l’obiettivo di espandere le capacità di assunzione negli enti locali, anche per far fronte ai pensionamenti e alla perdita di personale degli ultimi anni, attraverso l’assunzione di nuove professionalità.

La relazione della Corte dei Conti, Sezione Autonomie, n. 21/19 relativa alla spesa di personale degli enti territoriali mostra chiaramente come nel comparto degli enti locali ci sia stata una rilevante operazione di riduzione della spesa per il personale e del numero dei dipendenti impiegati che ha interessato soprattutto le Province e le Città metropolitane.

In particolare, per le Province delle regioni a statuto ordinario:

- *Il personale totale passa da 28.160 nel 2015 a 17.860 nel 2017*
- *I dirigenti (compresi i segretari) passano da 639 nel 2015 a 358 nel 2017*
- *La spesa totale è passata da 806.924 a 514.699 milioni di euro (- 36,2%)*
- *Con il trasferimento del personale dei centri per l’impiego (circa 3400 persone) a partire dal 2018 la riduzione della spesa per il personale si colloca ad una percentuale superiore al 50% in tutte le Province delle RSO*

Tale operazione, però, deve essere interpretata e letta come punto di partenza di un nuovo disegno di razionalizzazione e riorganizzazione: in caso contrario risulterebbe soltanto un intervento di riduzione della spesa pubblica fine a sé stesso e ancora una volta autoreferenziale e non rivolto alle comunità amministrative e ai territori.

Rappresenta priorità assoluta recuperare il ritardo che gli enti hanno accumulato nei processi di riorganizzazione, innovazione e risposta ai nuovi compiti assegnati dalla legge nei confronti delle comunità amministrative. In particolare tale aspetto, in termini di riassetto organizzativo delle strutture, deve essere rivolto all’operazione di rilancio degli investimenti locali oggetto di particolare attenzione da parte delle leggi di bilancio 2019 e 2020. È centrale la funzione di programmazione e di bilancio integrata con le funzioni in materia di lavori pubblici e interventi diversi di investimento sul territorio.

Per le Province il processo di riorganizzazione deve essere inoltre indirizzato al rapporto con “il capitale sociale locale” inteso come insieme di relazioni di integrazione e sviluppo che coinvolgono anche gli enti locali di minori dimensioni (ma non solo: imprese, artigiani, terzo settore, settori innovativi e di sviluppo delle tecnologie ICT ecc.) bisognosi di un accompagnamento e supporto tecnico – organizzativo a livello di progettazione, appalto, esecuzione e collaudo di lavori e interventi, come emerge anche nello sforzo profuso dalle Province nella funzione di stazioni uniche appaltanti.

L’UPI esprime una valutazione positiva sulla norma prevista nel Decreto, fermo restando che il Parlamento potrà valutare opportuni interventi, anche sulla base dell’attuazione della normativa prevista per i Comuni, al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

Da questo punto di vista, emerge l’esigenza di prevedere delle clausole di salvaguardia, sia per neutralizzare gli aumenti degli oneri contrattuali, sia per i piani di assunzione già approvati dagli enti sulla base della normativa vigente.

La norma richiede l’approvazione di un DPCM entro 60 giorni, sul quale occorre avviare fin da subito una interlocuzione tra il Governo e l’UPI, anche al fine di consentire al Parlamento di verificare l’attuazione e l’impatto della nuova disciplina rispetto al raggiungimento degli obiettivi previsti dal legislatore.

Norma sulla riduzione dell’onere del debito degli enti territoriali

L’articolo 39, in materia di “Misure organizzative per la riduzione dell’onere del debito degli enti locali e delle regioni” affronta la questione del debito con l’obiettivo di alleggerire l’onere degli enti territoriali tenendo conto dell’abbassamento dei tassi di interesse di mercato e intervenendo anche sulle penali previste per la rinegoziazione.

Per le sole Province e Città metropolitane l’esposizione debitoria si attesta ad oggi a 6,7 miliardi, di cui 4,6 con Cdp e altri Istituti e 2 per emissione Titoli, sulla base dei dati del MEF sul Debito al 3 settembre 2019.

Ente	Mutui con Istituti Bancari (*)	Mutui con Istituto mutuante PA	Totale Mutui (**)	Emissioni (**)	Totale Mutui ed Emissioni	Mutui CASSA DD.PP. GESTITI per C/MEF	Totale
	Debito Residuo	Debito Residuo	Debito Residuo	Debito Residuo	Debito Residuo	Debito Residuo	Debito Residuo
Regioni e Province autonome	21.241.282.217,45	33.059.295.270,72	54.300.577.488,17	7.659.495.017,08	61.960.072.505,25	780.735.542,87	62.740.808.048,12
Province	4.284.637.859,79	4.191.680,94	4.288.829.540,73	2.113.904.559,25	6.402.734.099,98	272.722.664,71	6.675.456.764,69
Comuni capoluogo	10.871.706.037,56	4.434.419,43	10.876.140.456,99	4.421.751.368,93	15.297.891.825,92	2.881.750.272,51	18.179.642.098,43
Comuni non capoluogo	14.612.147.681,47	195.873.650,78	14.808.021.332,25	1.155.247.845,53	15.963.269.177,78	4.310.075.710,83	20.273.344.888,61
Comunità montane e isolate Unioni di comuni	217.392.934,84	192.106,60	217.585.041,44	18.587.997,19	236.173.038,63	36.951.387,26	273.124.425,89
Altre amministrazioni	1.107.626.352,91	121.934,31	1.107.748.287,22		1.107.748.287,22	19.013.537,32	1.126.761.824,54
Totale	52.334.793.084,02	33.264.109.062,78	85.598.902.146,80	15.368.986.787,98	100.967.888.934,78	8.301.249.115,50	109.269.138.050,28

Un intervento di riduzione dell’onere del debito consente a tutti gli enti locali di creare spazi finanziari per la garanzia degli equilibri di bilancio, presupposto fondamentale per le Province per l’esercizio di un ruolo trainante nel settore della spesa di investimento.

Restano i problemi connessi con il sostenimento dell’onere per le penali da parte degli enti che può condizionare negativamente tutto l’impianto della norma: occorre al riguardo trovare una soluzione

di copertura finanziaria da parte dello Stato che renda sostenibile, e quindi attivabile, l'operazione da parte degli enti locali.

In subordine, si può ipotizzare una soluzione di carattere normativo, che consenta il consolidamento dell'onere a livello pluriennale con coperture straordinarie di bilancio degli enti, anche in deroga al principio contabile vigente.

Entrambe le soluzioni sono giustificate da una operazione non ricorrente e straordinaria che permette una riduzione degli oneri da indebitamento per gli enti e che quindi può essere valutata "operazione a utilità pluriennale" con ricadute positive anche in termini di equità intergenerazionale.

Gli emendamenti proposti

Nella stessa direzione indicata da queste norme inserite dal Governo nel decreto-legge 162/19, l'UPI ha elaborato proposte normative che hanno la finalità di offrire una prospettiva di maggiore certezza e funzionalità alle Province, attraverso emendamenti che:

- consentano a tutte le Province delle Regioni a Statuto Ordinario di avere equilibri di parte corrente attraverso un equilibrato riparto dei fondi previsti dall'articolo 1, comma 838, della legge 27 dicembre 2017, n. 205;
- garantiscano termini certi per il riparto fondo sperimentale di riequilibrio alle Province interessate;
- evitino che le Province ricorrano ad onerose anticipazioni di tesoreria per sopperire ai tagli imposti sull'IPT;
- estendano il termine per la presentazione di un bilancio stabilmente riequilibrato per le Province in dissesto finanziario;
- consentano alle Province di utilizzare i proventi delle sanzioni da Codice della Strada per il finanziamento degli oneri riguardanti le funzioni di viabilità e di polizia locale;
- differiscano al 31 dicembre 2021 i termini stabiliti per le verifiche di vulnerabilità sismica degli edifici scolastici, definendo i tempi e la modalità d'inserimento degli interventi nella programmazione nazionale in materia di edilizia scolastica.
- eliminino i limiti ancora vigenti, previsti dal comma 420 della legge 190/14, sulle spese di rappresentanza e sul ricorso a mutui;
- semplifichino le procedure per attivare le richieste da parte degli enti locali a valere sul fondo progettazione del MIT e ad ampliare le possibilità di utilizzo dei finanziamenti concessi;
- prevedano la costituzione di Centri di competenza per l'innovazione nelle province e nelle città metropolitane per supportare i processi di trasformazione digitale negli enti locali di piccole dimensioni.

Conclusioni

Dopo l'approvazione del decreto fiscale e della legge di bilancio 2020 e dopo la definitiva conversione del decreto "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica", l'Unione delle Province d'Italia auspica che sia finalmente portato all'attenzione del Parlamento l'annunciato intervento normativo di revisione del TUEL, che è stato collegato alla legge di bilancio 2020.

Sono infatti evidenti le carenze e le contraddizioni della legge 56/14, una normativa di carattere transitorio concepita nella prospettiva di una riforma costituzionale che ormai è venuta meno, che impongono un intervento normativo organico di riforma degli enti locali, coerente con le disposizioni costituzionali in materia di Comuni, Province e Città metropolitane.