

Unione Province d'Italia



UPI

DOCUMENTO SU

*DECRETO LEGGE N. 78/10 RECANTE MISURE URGENTI IN MATERIA DI
STABILIZZAZIONE FINANZIARIA E DI COMPETITIVITA' ECONOMICA*

Audizione Comm.ne Bilancio Senato della Repubblica

Roma, 10 giugno 2010

La situazione di contesto finanziario delle Province

Le Province, nella consapevolezza della grave congiuntura economica che l'Italia e l'Europa devono affrontare, garantiscono il proprio impegno a contribuire allo sforzo che il Governo sta chiedendo per il risanamento delle finanze pubbliche e per il rilancio del Paese.

La manovra finanziaria determinata con il decreto legge n.78/10 si inserisce in un contesto di finanza provinciale già definito nei suoi obiettivi ed andamenti con la legge n.133/08, con la quale si sono determinati gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, attraverso la individuazione delle regole del patto di stabilità interno e dunque mediante il miglioramento dei saldi degli enti locali in termini di competenza mista.

Giova a questo proposito ricordare che la norma richiamata ha sancito per le Province **una manovra di miglioramento del saldo finanziario di 310 milioni per il 2009, 555 per il 2010 e 975 per il 2011. Per quanto riguarda il 2009 non solo il comparto ha centrato l'obiettivo, ma lo ha sopravanzato di 276 milioni (miglioramento che si aggiunge a quelli già conseguiti nel 2007 e 2008 pari rispettivamente a 610 e 280 milioni di euro).**

Ai fini del patto al 31.12.09 il disavanzo complessivo delle Province è pari a -274 milioni di euro, e per la fine dell'anno per il comparto è previsto un avanzo di circa 300 milioni.

Ed ancora, a fine 2011 le Province si posizioneranno su un avanzo complessivo di oltre 1 miliardo di euro.

Questi gli obiettivi che, seppure con estreme difficoltà, le Province raggiungeranno, rispettando, come ogni anno, le norme del patto di stabilità, garantendo un più che adeguato contributo al risanamento della finanza pubblica, in questa particolare fase storica più necessario che mai.

E' necessario peraltro sottolineare quale è stata, e quale permane tuttora, la situazione **di forte riduzione delle entrate proprie**, riduzione che contribuisce non poco a contrastare il raggiungimento degli obiettivi, riducendo le risorse a disposizione e determinando anche incertezza nelle politiche di programmazione e sviluppo delle Province, sia sul versante degli interventi di spesa corrente sia, soprattutto, nel settore strategico degli investimenti pubblici sul territorio:

<i>dati siope a dicembre</i>	2008	2009	<i>variazione 08/09</i>
addizionale energia elettrica	920.036.038	837.401.894	-8,98
ipt	1.202.559.053	1.126.203.672	-6,35
rcauto	2.055.601.605	1.926.474.027	-6,28
totali	4.178.196.696	3.890.079.593	-6,90

<i>dati siope ad oggi (variazione gennaio-maggio 2009 e 2010)</i>	Totale primi 5 mesi 2009	Totale primi 5 mesi 2010	variazione
addizionale energia elettrica	422.262.019	352.800.722	-16,45
ipt	466.228.187	448.718.414	-3,76
rcauto	813.971.008	698.468.021	-14,19
totali	1.702.461.215	1.499.987.157	-11,89

Secondo quanto certificato dalla Corte dei Conti, nonostante la riduzione delle entrate le Province hanno ridotto complessivamente la loro spesa del 3% (sia di parte corrente che in conto capitale) in un contesto complessivo che vede lo Stato centrale accrescere il proprio disavanzo da 41,8 a 73,6 miliardi di euro.

Come in più sedi ribadito e rappresentato, l'UPI ha spesso contestato la non equilibrata ripartizione del peso del patto di stabilità sui singoli enti: attualmente solo 69 province su 100 contribuiscono alla manovra di comparto, essendo stata fotografata al 2007 la loro situazione di disavanzo, mentre le altre 31 non contribuiscono poiché in avanzo. Questa sperequazione rischia di essere ancora più pesante per gli anni futuri, poiché "cristallizza" una situazione assai onerosa per alcuni enti, che si è determinata in uno specifico anno e sulla quale si è inteso programmare il patto di stabilità triennale. Non si tiene in alcun modo conto del fatto che attualmente invece molte Province in disavanzo nel 2007 ora registrano un saldo di bilancio positivo, ma continuano a dover contribuire al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Le attuali regole del patto di stabilità ignorano il processo di miglioramento che nel tempo gli enti hanno realizzato sino a raggiungere saldi di bilancio di segno positivo.

La manovra delineata dal decreto legge n.78/10

La manovra si è abbattuta dunque su una situazione di fatto già particolarmente compromessa, acuendo situazioni di squilibrio e senza che vi sia una effettiva equità di sacrifici tra livelli di governo: **su una cifra complessiva della manovra di 24 miliardi al settore Regioni ed enti locali vengono richiesti 15,3, solo attraverso le disposizioni dell'art. 14, senza dunque considerare i tagli che vengono operati sulle singole voci di spesa di cui agli articoli 5 e 6 del provvedimento in esame (e che peraltro non sono quantificati nella relazione finanziaria, poiché semplicemente considerati *ad adiuvandum* per il raggiungimento dell'obiettivo di patto di stabilità).**

In un contesto di forte contenimento della finanza pubblica e soprattutto di importanti sacrifici che vengono richiesti alle Province mediante un patto di stabilità che, come sopra

ribadito, è disegnato in maniera sperequata tra gli enti, il taglio dei trasferimenti erariali di 300 e 500 milioni rispettivamente per il 2011 e dal 2012, come previsti dall'art. 14 del decreto legge n. 78/10 ora all'esame del Parlamento, avrà il sostanziale esito di aggravare e rendere ancora più evidente questo squilibrio.

Il taglio dei trasferimenti infatti colpisce solo quelle Province che ancora godono dei trasferimenti erariali (sono 22 quelle che hanno azzerato la contribuzione da parte dello Stato) e che quindi, per definizione, non hanno un livello di entrate proprie che consenta loro di affrancarsi da un sistema di finanza derivata.

Gli enti interessati si troveranno a dover gestire risorse ridotte di circa il 40% nel 2011 e di oltre il 67% a partire dal 2012: su un complesso di trasferimenti pari a 740 milioni ne verranno tagliati prima 300 e poi 500.

Secondo una prima proiezione dell'UPI, un mero esempio dei possibili tagli è il seguente:

Province	taglio 2011	taglio 2012
Napoli	20.256.650	33.759.418
Palermo	15.762.868	26.270.151
Catania	13.432.405	22.386.237
Messina	11.093.152	18.487.674
Bari	8.349.716	13.915.507
Cosenza	6.839.612	11.398.791
Potenza	6.562.531	10.937.012
Agrigento	6.348.875	10.580.936
Siracusa	6.062.554	10.103.759
Cuneo	5.840.596	9.733.847
Salerno	5.820.824	9.700.895
Perugia	5.657.888	9.429.349
Foggia	5.128.432	8.546.965
Caltanissetta	5.127.406	8.545.255
Reggio Calabria	5.005.340	8.341.821
Trapani	4.925.446	8.208.672
Caserta	4.917.891	8.196.081
Pavia	4.815.490	8.025.421
Taranto	4.750.147	7.916.521

La manovra, peraltro, ha un duplice impatto sulle Province: accanto al taglio dei trasferimenti, gli enti si troveranno anche a gestire la carenza dei trasferimenti che vengono tagliati alle Regioni.

I 4 miliardi per il 2011 e i 4,5 con decorrenza 2012 che verranno tagliati alle Regioni, rappresentano in larga parte, infatti, risorse che vengono trasferite agli enti locali per funzioni

trasferite e/o delegate e che dunque trovano quale destinazione finale i bilanci delle Province stesse. Questa drastica riduzione delle entrate per funzioni trasferite e/o delegate, si aggiunge così a quella determinata dal taglio dei trasferimenti correnti.

Va da sé che l'impatto complessivo per il comparto Province, come delineato nella manovra approvata dal Governo è di fatto insostenibile. Il rischio concreto, come più e più volte l'UPI ha avuto modo di segnalare è quello di non riuscire più a garantire neanche le funzioni fondamentali, espressamente richiamate dalla manovra, arrestando definitivamente la spesa per investimenti, già fortemente compromessa dalle regole del patto di stabilità interno, nonostante l'attuale crisi finanziaria che invece imporrebbe politiche di rilancio dell'economia proprio attraverso interventi di infrastrutturazione e dunque di rivitalizzazione del tessuto economico dei territori.

A tal proposito, un significativo blocco della programmazione degli investimenti è già attualmente determinato non solo dalla situazione appena descritta, ma anche dalla norma recata dall'art.9, co.1, lett.a) punto 2 della legge n.102/09 con la quale si prevede l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio: senza più certezza di risorse diventa impossibile ipotizzare programmi di interventi per il rilancio dell'economia.

Un cenno particolare merita anche la previsione di escludere dal computo delle voci considerate nel calcolo del patto di stabilità la percentuale dello **0,78%** dei residui passivi destinati a pagamenti in conto capitale, esclusione che peraltro trova la sua copertura finanziaria attraverso la cancellazione del meccanismo di premialità per il 2010. Ferma restando la perplessità di correlazione tra le due fattispecie, è evidente che una percentuale così bassa (si ricordi che medesima deroga era già stata prevista nel passato nella misura del 4%, già allora considerata assai insufficiente) non porterà alcun giovamento ai bilanci delle Province e tantomeno all'economia dei loro territori: la richiesta che già l'UPI aveva avuto modo di rappresentare era che tale percentuale fosse innalzata almeno al 10%, affinché potesse sortire effetti virtuosi. Si può individuare una destinazione vincolata di tali fondi verso filoni di spese in conto capitale assolutamente necessari per il Paese: edilizia scolastica, infrastrutture viarie e opere di contrasto al dissesto idrogeologico.

Considerazioni e proposte per il patto di stabilità

La situazione di sperequazione è dunque evidente e assolutamente non giustificabile sotto alcun punto di vista.

Con tale panorama è dunque improcrastinabile l'esigenza di ridefinire -concordemente- nuove regole o quanto meno individuare modalità di "manutenzione" del patto di stabilità interno, poiché quello attuale determinato dalla legge n. 133/08 è evidentemente non più

coerente con la situazione attuale della finanza pubblica, né adeguato agli obiettivi già conseguiti dal comparto Province in questi anni.

In sostanza, il patto di stabilità interno, ora obsoleto, va ridefinito nella sua struttura, a partire dall'anno di riferimento e soprattutto nella modalità di "spalmatura" del suo onere complessivo; bisogna ripartire dalla situazione attuale per individuare percorsi sostenibili in linea con l'entità del saldo finanziario di ciascun ente, al fine di evitare il "congelamento" di meccanismi sperequati e progressivamente sempre più insostenibili per determinati enti locali.

Il miglioramento dell'indebitamento richiesto alle Province con il decreto legge n.78/10 potrebbe così trovare una modalità più adeguata e sicuramente più coerente e tollerabile se venisse incardinato in un nuovo patto di stabilità interno che ridefinisca così gli obiettivi per il triennio 2011-2013, individuando altresì un sistema di sanzioni e premialità correlato ad un set di indicatori (ad esempio riferiti al debito, alle spese di personale, ecc.) in grado di favorire le situazioni di virtuosità effettive e reali, evitando di "colpire" a caso a seconda della situazione fotografata nel 2007. L'individuazione di nuovi obiettivi per il triennio 2011-2013 deve consentire di superare e riassorbire il taglio diretto dei trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Ma soprattutto si sottolinea l'esigenza che tale nuovo patto sia effettivamente solidale e ancor più fortemente orientato a prediligere le spese per investimento, contraendo la spesa corrente.

In estrema sintesi l'UPI sottolinea:

- **l'inaccettabilità dei tagli dei trasferimenti erariali alle Province;**
- **la necessità di mitigare l'impatto della manovra per le Province, attualmente assolutamente non proporzionata rispetto al peso dell'intero settore pubblico;**
- **l'indifferibile urgenza di riformulare il patto di stabilità interno per il prossimo triennio 2011-2013, nel quale fare confluire la manovra di riduzione dei trasferimenti, riequilibrando il concorso finanziario al raggiungimento degli obiettivi del patto su tutte le Province.**

L'incidenza della manovra sul federalismo fiscale

Il decreto legge n. 78/10 ha effetti immediati anche sul processo, in corso, di attuazione del federalismo fiscale: l'art. 14 dispone infatti che, ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale ed in particolare al processo di "fiscalizzazione" delle risorse finanziarie delle Regioni, i tagli previsti non vengano considerati.

Di fatto si precisa che in sede di trasformazione dei trasferimenti regionali in fiscalità generale regionale, si troverà adeguata copertura finanziaria anche per la parte delle risorse ora soppresse. Ma la stessa garanzia di copertura non viene prevista per gli enti locali.

E' evidente che una tale "lacuna" inficia di fatto l'attuazione del federalismo fiscale, bloccandone il processo, che è in fase di avvio proprio a partire dal quadro finanziario dei trasferimenti da sopprimere e da trasformare in fiscalità propria.

Le Province non possono acconsentire, al di là della disparità di trattamento con un altro livello di governo equordinato, che si proceda alla costruzione dei decreti attuativi della legge n. 42/09 con un quadro finanziario di partenza che non garantisca il livello attuale delle risorse. E' dunque prioritario che venga inserita una specifica ed omologa disapplicazione del taglio dei trasferimenti, ai sensi dell'attuazione dell'art. 11 della legge n. 42/09, così come previsto per le Regioni.

Tutte le elaborazioni che oggi si stanno predisponendo a garanzia della copertura delle funzioni svolte dal sistema territoriale attraverso i meccanismi del federalismo fiscale, fanno riferimento alle risorse attualmente a disposizione per Comuni, Province e Regioni. Se vengono tagliati i trasferimenti statali e non viene prevista esplicitamente la possibilità di "fiscalizzare" le risorse tagliate, nel federalismo fiscale verrebbe a mancare la copertura finanziaria necessaria per le funzioni fondamentali.

Le altre norme di contenimento delle spese

Le Province sono pronte a fare la loro parte di sacrificio attraverso un ulteriore contenimento delle spese correnti (attraverso le necessarie riduzioni dei costi degli apparati politici, degli apparati amministrativi e delle spese di personale) ma richiedono al Governo di perseguire questi obiettivi nella manovra attraverso disposizioni non confuse e, soprattutto, rispettose dell'autonomia che la Costituzione garantisce agli enti locali.

- ***Le economie negli apparati politici***

L'art. 5 del decreto legge introduce diverse disposizioni per ridurre le indennità corrisposte dagli Enti locali per incarichi di natura politica.

Viene stabilito che gli amministratori locali hanno diritto a percepire una sola indennità anche quando esercitino diversi incarichi. Sono diminuite le indennità degli amministratori, con apposito decreto ministeriale. I gettoni di presenza dei consiglieri sono eliminati e sostituiti con un'indennità di carica. Per lo svolgimento di incarichi ulteriori in organi collegiali non è possibile percepire un'indennità ma si ha diritto a percepire solo un gettone di presenza che non può superare i 30 euro a seduta.

Non è chiaro se la norma di trasformazione dei gettoni di presenza dei consiglieri provinciali abbia decorrenza da subito o se occorre attendere anche in questo caso il decreto del Ministero dell'Interno che provvederà a ridurre le indennità degli amministratori negli importi previsti dal comma 7 dell'art. 5 del decreto. In questo senso si richiede un intervento normativo chiaro diretto a chiarire la portata della norma.

Per quanto riguarda le spese di viaggio degli amministratori (art. 84, comma 1, TUEL) viene previsto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e non più il rimborso forfetario onnicomprensivo secondo le tabelle stabilite con decreto ministeriale. Tale disposizione determina una paradossale situazione per la quale l'amministratore che si reca fuori sede per più di un giorno, non avrà diritto né al rimborso del vitto né del soggiorno. E' necessario allora intervenire dal punto di vista legislativo che in questi casi si preveda il rimborso a piè di lista per le spese di vitto e soggiorno, così come disciplinato prima dell'emanazione del decreto DM 12 febbraio 2009.

- ***Le riduzioni di costi degli apparati amministrativi***

L'art. 6 del decreto legge introduce diverse disposizioni per ridurre i costi degli apparati amministrativi.

A partire dalla data di entrata in vigore del decreto legge, la partecipazione ad organi collegiali di amministrazioni è onorifica e da diritto solo al rimborso delle spese effettivamente sostenute ove previsto dalla normativa e ad un eventuale gettone di presenza non superiore a 30 euro ed è comunque prevista una riduzione fin da subito del 10% delle indennità e dei compensi per gli incarichi esistenti.

Ci sono inoltre diverse disposizioni che prevedono la riduzione di capitoli specifici di spese correnti rispetto al 2009 come, la riduzione dell'80% delle spese per studi ed incarichi di consulenza e delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, l'eliminazione delle spese per sponsorizzazioni e per missioni all'estero, la riduzione del 50% della spesa per attività di formazione sostenuta nell'anno 2009, la riduzione del 20% delle spese per autovetture di servizio.

Queste disposizioni non si applicano in maniera diretta alle Regioni e alle province autonome e agli enti del servizio sanitario e, solo nel caso volontariamente le Regioni a statuto ordinario intendessero aderire a tali prescrizioni, ad esse lo Stato destina il 10% dei trasferimenti erariali (preventivamente accantonata sui fondi delle Bassanini 59/97).

Dalla lettera della norma si evince la diretta applicazione di queste disposizioni direttamente a Comuni e Province. Tali disposizioni non solo sono in contrasto con l'autonomia in materia di organizzazione riconosciuta ai Comuni e alle Province dalla Costituzione, ma risultano anche irragionevoli perché paradossalmente puniscono di più gli enti che nell'anno 2009 hanno avviato percorsi di efficienza e di riduzione delle spese correnti.

Per questi motivi, occorre prevedere anche per i Comuni e le Province un meccanismo simile a quello disciplinato per le Regioni ovvero una disposizione di principio finalizzata al contenimento dei singoli capitoli di spesa attraverso una autonoma scelta ed individuazione delle diverse voci, raggiungendo comunque un risparmio globale assegnato.

- ***Il contenimento delle spese in materia di personale***

Il decreto legge prevede diverse disposizioni di contenimento delle spese di personale che entrano in vigore a partire dal 2011, che nei fatti comportano un sostanziale svuotamento della riforma della pubblica amministrazione avviata dalla legge 15 del 2009 e dal d.lsg. 150/09, nonché l'impossibilità di attuare percorsi di efficienza e di virtuosità nella gestione del personale degli enti locali.

Dal 2011 al 2013, il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, non potrà superare, in ogni caso, il trattamento in godimento nell'anno 2010 e viene bloccato il rinnovo contrattuale per il triennio 2010-2012. Si operano inoltre diminuzioni direttamente sulle retribuzioni superiori ai 90.000 euro.

Nelle norme sul patto di stabilità è inoltre stato modificato l'art.1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevedendo l'obbligo generale di ridurre la spesa di personale, attraverso ambiti di intervento specifici. E' stata aggiunta la sanzione per cui, in caso di mancato rispetto dell'obbligo di ridurre la spesa, si applica il divieto di assunzioni a qualunque titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale per tutti gli Enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti. E' inoltre introdotta per tutti gli enti una restrizione sulle assunzioni che possono effettuarsi nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente, a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010. Entrambe le discipline entrano in vigore dal 2011.

Alla luce di queste disposizioni, dovrebbe essere superata la previsione del doppio blocco (degli stipendi procapite e dei rinnovi contrattuali) prevedendo solo il principio generale di contenimento delle spese di personale all'ammontare complessivo delle risorse impiegate per il personale dell'anno 2010. Ciò permetterebbe agli enti di proseguire o avviare percorsi di efficienza e di premiare i comportamenti virtuosi dei dipendenti, attraverso la possibilità di differenziare il trattamento accessorio dei dipendenti a seconda della loro concreta produttività, anche al di là dei trattamenti procapite ricevuti nel 2010 ma sempre nel limite complessivo dell'ammontare delle risorse disponibili in quell'anno per le spese di personale.