



Documento Upl sulla situazione finanziaria delle Province lombarde, all'entrata in vigore del decreto-legge 78/2015

PREMESSA

Nell'incontro del 5 marzo 2015 dei Presidenti delle Province lombarde con il Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Lombardia, è stato rassegnato un documento che, partendo dall'analisi della situazione creatasi dalla legge 56/2014 alla legge 190/2014 (legge di stabilità 2015), concludeva che "A quadro normativo vigente, il 2015 rischia di chiudersi, per l'insieme delle Province e delle Città Metropolitane, con un deficit a livello nazionale d'indubbia rilevanza - che indubbiamente dovrà essere affrontato - così come nel contempo, per il patto di stabilità, con uno sfondamento complessivo dell'obiettivo assegnato al comparto. Si prospetta pertanto un periodo d'incertezza per la gestione del bilancio, caratterizzato dal ricorso all'esercizio provvisorio e successivamente dalla gestione provvisoria. Alla Corte dei Conti, nell'evidenziare questa oggettiva e generalizzata situazione di difficoltà finanziaria in cui gli equilibri di bilancio possono essere compromessi, chiediamo una collaborazione nel definire linee guida che aiutino a gestire l'attività, fornendo punti di riferimento comuni, sia rispetto alle competenze degli organi di indirizzo che delle strutture amministrative, in questa fase di assoluta emergenza".

Successivamente, nel Referto su "Il riordino delle Province – Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari" - Deliberazione della Sezione delle autonomie n. 17/SEZAUT/2015/FRG del 30 aprile 2015, proprio la Corte dei Conti evidenziava che "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. Nel percorso tracciato dalla l. n. 56/2014 si è inserita in modo non del tutto coerente la legge n. 190/2014 – come modificata dal d.l. n. 192/2014 (c.d. "milleproroghe"), convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11 – che ha mantenuto fermi tagli ed oneri a carico delle Province, pur nella invarianza, almeno temporanea, delle necessità finanziarie



per le medesime, conseguente alla parziale attuazione della l. n. 56/2014. 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. Si verifica, in particolare, che, ad esercizio finanziario 2015 inoltrato, l'onere della spesa che doveva essere trasferito, secondo la tempistica della l. n. 56/2014, resta ancora a carico delle Province (ed il fenomeno è presumibilmente destinato a protrarsi). Ne consegue che una parte della spesa, soprattutto di quella per il personale, grava su una gestione che, non avrebbe invece dovuto considerarla nel proprio programma finanziario. E siffatta anomalia sarà rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno 2015, con effetti sugli esercizi futuri degli stessi enti che dovessero risultare inadempienti. 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”.

Il Presidente Upl, con nota Prot. 80 del 18 maggio u.s., ha chiesto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno, Ministero per gli Affari regionali, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Sezione delle autonomie della Corte dei Conti e per conoscenza al Presidente di Regione Lombardia, “quali siano gli interventi urgenti che, nel rispetto delle reciproche competenze, intendiate proporre per evitare situazioni di dissesto o, laddove ciò non si riveli possibile, per affrontarlo da un punto di vista normativo; diversamente, gli Enti di area vasta non potranno essere chiamati a rispondere dell'impossibilità di garantire i livelli essenziali costituzionalmente garantiti con gli attuali servizi ed impegni, ma anzi si troveranno costretti ad attivare le segnalazioni di cui all'art. 153, comma 6 del D. Lgs. 267/2000”. La nota non ha avuto alcun riscontro.

Con nota del 3 luglio u.s., i Presidenti di Regione, Anci Lombardia e Upl hanno richiesto al Presidente del Consiglio interventi urgenti in materia di disabilità. La nota non ha avuto al momento riscontro.

Solo la Sezione regionale di Controllo per la Lombardia, che si ringrazia, ha risposto con il presente incontro, alle note Prot. 81 del 20 maggio e Prot. 92 del 15 giugno u.s.

Il decreto-legge n. 78/2015 non ha apportato al momento sostanziali innovazioni al quadro attuale, né da un punto di vista finanziario, già pesantemente compromesso dal decreto-legge 66/2014 e aggravato da un gettito dell'RCAuto in diminuzione nel 2015 del 10% a livello nazionale, né da un punto di vista normativo, che prevede la predisposizione di bilanci triennali in equilibrio finanziario.

A ciò si aggiunge che il citato decreto-legge contiene le seguenti disposizioni:

- nell'allegato 2, la definizione della riduzione di spesa corrente che ciascun ente deve conseguire per l'anno 2015 in base all'art 1 comma 10 (per totale di 1 miliardo di euro), ai sensi dell'art. 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (2 miliardi nel 2016 e 3 miliardi nel 2017);
- nel comma 7 dell'art. 1, la sanzione per Province e Città metropolitane che hanno sfiorato il patto di stabilità 2014, nella misura del 20% dell'importo di sfioramento, entro il limite del 3% delle entrate correnti come desunte da ultimo consuntivo disponibile;
- nell'art. 5 misure in materia di polizia provinciale e nell'art. 15 per i servizi per l'impiego, che non alleggeriranno in modo significativo la spesa per il personale, lasciandola sostanzialmente inalterata nel 2015, anche se è in corso la fase di definizione del decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione che fissa i criteri per l'attuazione delle procedure di mobilità riservate ai dipendenti in soprannumero degli Enti di area vasta.

Pertanto, dall'iter di conversione del decreto-legge, vi sono, anche sulla base delle audizioni in Parlamento e in particolare dell'interlocuzione con il Governo, le seguenti aspettative per Province e Città metropolitane:

- 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** già in fase di predisposizione dei bilanci;
- norme per l'utilizzo di parte corrente dei proventi da **alienazioni patrimoniali e finanziarie**;
- 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, come per i Comuni;
- 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.

BILANCI DI PREVISIONE IN LOMBARDIA

Le Province di Mantova (prima dell'approvazione della legge 190/2014) e di Brescia hanno approvato il Bilancio, le Province di Pavia (nonostante un triennale in forte disequilibrio sulle annualità 2016 e 2017 con conseguenti pareri non favorevoli) e Sondrio hanno predisposto lo schema.

Le Province di Bergamo, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Monza e Brianza, Varese e la Città metropolitana di Milano non sono in condizioni di presentare una proposta di Bilancio in equilibrio, neppure rispetto al solo 2015.

In questi casi, i Ragionieri Capo, anche recentemente, hanno confermato agli organi dell'Ente la situazione di disequilibrio in atto che, alla luce di quanto esposto, non è sostenibile nell'attuale fase del processo di riordino e hanno già provveduto o stanno provvedendo alle segnalazioni previste

dall'art. 153 comma 6 del T.U.E.L., anche se non è chiaro se debba essere effettuata anche qualora il pregiudizio degli equilibri di bilancio riguardi le sole annualità 2016 e 2017.

Qualora l'iter di conversione del decreto-legge n. 78/2015 non apporti tutte le significative modifiche positive al testo di legge, in base alla normativa vigente si deve prendere in considerazione l'attivazione delle procedure previste dal Titolo VIII (Enti locali deficitari o dissestati) del predetto T.U.E.L.

Ma la situazione attuale del comparto degli enti di area vasta, per i motivi richiamati in premessa anche dalla suprema magistratura contabile, non è dovuta a "mala gestio". Vi è infatti un evidente "trade-off" tra diverse normative dello Stato. Da un lato l'obbligo di esercitare funzioni fondamentali ma anche, come prevede il comma 89 della legge 56/2014, le funzioni oggetto fino alla data dell'effettivo avvio dell'esercizio da parte dell'ente subentrante. Dall'altro, il principio costituzionale della copertura finanziaria integrale delle funzioni attribuite (Cost. art. 119), il rafforzamento della tutela dell'equilibrio di bilancio (Cost. art. 81 come modificato dalla legge cost. 1/2012) e la riduzione della spesa di Province e Città metropolitane imposte dall'art. 1, comma 418 della l. 190/2014 che trova giustificazione nel ridimensionamento delle funzioni da esse esercitate.

Se ne deduce che l'esercizio delle funzioni non possa che essere effettivamente effettuato oltre le reali disponibilità finanziarie, in attesa che le diverse norme producano effetti concreti.

In ogni caso, nell'attuale fase di esercizio provvisorio del Bilancio, i Responsabili dei Servizi finanziari avvertono una crescente difficoltà nel rilascio della copertura finanziaria, fin qui garantita sulla base del Bilancio assestato 2014 e 2015 per gli enti sperimentatori, ai nuovi impegni di spesa.

Ciò premesso, in una situazione molto delicata e complessa, in continua evoluzione, dovranno essere chiariti alcuni aspetti prioritari.

RISPETTO ALLA NORMATIVA STATALE

1) Modalità e possibilità di continuare ad assicurare copertura finanziaria alle funzioni attribuite in attesa della piena e completa attuazione della riforma o di restituzione di funzioni fondamentali (scuole e strade, per esempio) e non fondamentali (trasporto pubblico locale e formazione professionale, tra gli altri);

2) possibilità di utilizzare, anche in esercizio provvisorio, entrate vincolate non previste negli esercizi precedenti per spese corrispondenti e, per gli enti non sperimentatori, quote di avanzo vincolato come per gli enti sperimentatori (ciò implica la possibilità di procedere anche in esercizio provvisorio a variazioni di bilancio ed all'impegno dei nuovi stanziamenti appostati);

3) qualora vi siano le condizioni, la possibilità di approvare il bilancio di previsione autorizzatorio, con parere del Dirigente finanziario e del Collegio dei revisori favorevole solo su bilancio e patto 2015 (ma complessivamente non favorevole per disequilibrio delle annualità 2016 e 2017), bloccando contestualmente ogni impegno su queste ultime annualità, in attesa del completamento del trasferimento di funzioni previsto dalla Delrio e della valutazione dei conseguenti effetti finanziari sul bilancio dell'ente;

4) se l'approvazione del bilancio da parte della Giunta e del Consiglio con pareri non favorevoli (seppur riferiti alle sole annualità 2016 e 2017) comporta lo scioglimento di quest'ultimo organo e in quali responsabilità potrebbero incorrere assessori e consiglieri che votano un bilancio con parere complessivamente non favorevole per quanto sopra indicato;

5) se la presente situazione eccezionale consenta una strada alternativa alla dichiarazione di dissesto, evidenziato che nel migliore dei casi gli enti possono equilibrare solo l'annualità 2015 (seppure con poste straordinarie come l'avanzo e i risparmi della rinegoziazione dei mutui) e considerato comunque che il dissesto (indotto dallo Stato) non potrebbe essere risanato e anzi tende, a legislazione vigente ad aggravarsi nei prossimi esercizi (in effetti si pone la questione se il dissesto sia riferito al solo anno in corso o debba essere attivato anche nel caso in cui non vi sia l'equilibrio per le annualità 2016 e 2017).

RISPETTO ALLA SITUAZIONE CON REGIONE LOMBARDIA.

1) definire se sia ancora possibile finanziare anche con fondi propri le funzioni delegate e confermate, considerato che le risorse ad oggi trasferite da Regione Lombardia alle Province (in particolare il TPL) non sono sufficienti a coprire i servizi e neppure le spese di personale che esercita le suddette funzioni (specie per protezione civile, vincoli urbanistici, gestione parchi); qualora non fosse possibile e Regione Lombardia non assicurasse la totale copertura dei costi,



integrando le risorse messe a disposizione con l'Intesa del 13 aprile e con la legge regionale 8 luglio 2015 n. 19 di riforma del sistema delle autonomie, servizi fondamentali sarebbero fortemente limitati, con conseguenze per cittadini e imprese;

2) assicurare l'integrale rimborso per le spese di personale comunque sostenute nel 2015 per le funzioni non confermate alle Province e definire la quota parte di personale sulle funzioni trasversali che seguiranno le deleghe regionali e pertanto rientreranno anch'essi nei ruoli regionali, in modo da tutelare funzioni e dipendenti;

3) individuare risorse integrative per la spesa per disabili sensoriali e per assistenza e trasporto agli studenti disabili delle scuole superiori, paritarie e nel sistema della formazione professionale, il cui finanziamento non è attualmente garantito dallo Stato ma nemmeno dalla Regione, che comunque hanno legiferato nello stesso modo su tali funzioni (l.r. 3/2008 per disabilità sensoriale, legge 19/2007 per servizi di supporto organizzativi), che altrimenti resterebbero senza interventi;

4) individuare finanziamenti integrativi per la formazione professionale, in modo da contemperare sostenibilità del nuovo sistema dotale ed efficientamento del precedente assetto, scongiurando effetti negativi su lavoratori e studenti;

5) individuare un percorso condiviso per la definizione delle convenzioni tra Regioni e Ministero del lavoro (ex art. 15 del DL 78/2015) del personale dei servizi al lavoro per una tempestiva definizione della loro ricollocazione e recupero degli oneri di funzionamento previsti dallo stesso decreto legge.

Su questi punti particolarmente delicati e complessi, sarebbe opportuno un indirizzo e un supporto, che possa consentire agli enti di area vasta di continuare ad assicurare ai cittadini diritti e servizi costituzionalmente garantiti, nell'odierno contesto.

Milano, 14 luglio 2015