



DOCUMENTO E EMENDAMENTI

AS 1465 di conversione del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66

Recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale

Roma, 12 maggio 2014

PREMESSA: LE PROVINCE NELLA FASE DI TRANSIZIONE

Come è noto le Province dal 2011 ad oggi sono state interessate da numerosi interventi di carattere istituzionale che hanno inciso in maniera profonda sulla loro capacità di rappresentanza dei territori e sulla loro capacità di far fronte alle esigenze che tali territori, e le loro collettività, esprimono.

In tal senso, bloccati i rinnovi elettorali dal 2012, caduti nel vuoto i tentativi di accorpamento delle province, si è giunti all'approvazione della legge n. 56/2014 che prevede la trasformazione di 10 province in città metropolitane, e la trasformazione delle restanti in enti di secondo grado, non direttamente elettive, e con un numero di funzioni fondamentali assai ridotto rispetto all'assetto attuale.

In questo quadro istituzionale si sono inseriti numerosi interventi di natura finanziaria che hanno inciso, anche questi, in maniera fortemente negativa, sulla capacità di esercitare le funzioni provinciali -proprie ma anche delegate e trasferite dalle Regioni -, e di garantire i medesimi livelli di servizio, atteso che ancora oggi, e fino alla emanazione dei Dpcm di trasferimento di cui al comma 91 della legge n. 56/14, nulla è cambiato rispetto agli obblighi di corrispondere agli adempimenti delle leggi nazionali e regionali che assegnano puntuali compiti con conseguenti oneri a carico delle Province.

E' evidente che tali riduzioni di risorse finanziarie non potranno che incidere negativamente sull'esercizio delle funzioni fondamentali proprie delle Province, come nuovamente declinate dalla legge Delrio, ma anche su quelle esercitate per conto delle Regioni, che progressivamente hanno ridotto le risorse ad esse destinate: dal 2010 al 2013 le Regioni hanno ridotto del 16% le risorse complessivamente trasferite alle province, senza ridurne le competenze, per complessivi 600 milioni.

La situazione appare dunque critica già all'avvio del riordino delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali.

LE MANOVRE FINANZIARIE DEGLI ULTIMI ANNI E IL CONTRIBUTO PREVISTO DAL DECRETO 66/14

Prima di entrare nel merito del decreto legge oggetto di esame, occorre necessariamente ricordare gli approfondimenti condotti dalla Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica (tra i cui compiti – è bene rammentarlo - c'è quello di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e indebitamento, nonché la verifica della congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali), rispetto ai quali è stato attestato che per le Province, dal 2009 al 2013 le disposizioni legislative di carattere finanziario hanno ridotto di 2,8 miliardi di euro le risorse disponibili nel comparto, su un montante di spesa primaria che si è ridotto del 27,8% sul complessivo, pur rappresentando solo l'1,4% della

composizione della intera spesa della PA. Una sproporzione non eguagliata, neanche per approssimazione, da nessun altro livello di governo centrale o locale.

Ma evidentemente il criterio della “non proporzionalità” e sostenibilità è quello ritenuto preferibile dal legislatore nell’assegnare l’onere delle manovre finanziarie degli ultimi anni nei confronti del livello di governo provinciale, e non da meno tale tendenza si evidenzia nel presente decreto.

Le coperture del provvedimento, pari a circa 7,6 miliardi per il 2014, vengono reperite attraverso minori spese per circa 3 miliardi e maggiori entrate per 4,5 miliardi; il “cuore” della manovra viene individuato nell’art. 8, nel quale vengono esplicitate le riduzioni di spesa assegnate rispettivamente a Regioni, Enti locali e Stato, rinviando ad altri articoli del decreto per le modalità attuative.

2,1 miliardi di euro sono l’onere posto a carico della intera PA, suddiviso in 700 milioni per ciascun comparto: 700 milioni per le amministrazioni dello Stato, 700 milioni per Regioni e Province autonome, 700 milioni per gli enti locali.

I tagli a carico delle Province per l’anno 2014, assommano ora a 1.644 milioni.

L’iniquità della ripartizione è evidente se si confronta la spesa primaria delle amministrazioni centrali (esclusa previdenza) pari a 172 miliardi (anno 2012) e quella delle autonomie territoriali e locali (esclusa sanità) pari a 101 miliardi. Solo adottando questo criterio una manovra equa avrebbe dovuto gravare sullo Stato per il 63% (pari a 1,3 miliardi) e altri 800 milioni per regioni ed enti locali.

Oppure, anche solo volendo analizzare l’onere di 700 milioni di euro a carico dei soli enti locali, e si rapporta tale onere alla rispettiva spesa primaria (province 10 miliardi, comuni 58 miliardi) una ripartizione equa avrebbe dovuto essere 102 milioni per le province e 597 milioni per i comuni.

Ripartire una riduzione di spesa di 2,1 miliardi in parti uguali tra Stato, Regioni ed enti locali significa non volere tener conto del più elementare criterio proporzionale.

Se tale analisi non bastasse, basta verificare l’ancor più evidente sperequazione che emerge dalle spese per acquisto di beni di consumo e prestazioni di servizio: per le province nel 2013 sono state pari a 3,3 miliardi, per i comuni 28,4 miliardi.

Come si può giustificare una contrazione di risorse di pari importo su un montante di riferimento così differenziato e diverso in valore assoluto?

Non si tratta più di riduzione dei trasferimenti erariali alle Province (poiché già da due anni lo Stato non contribuisce in alcun modo alla finanza provinciale), ma di concorso alla finanza pubblica statale attraverso il versamento all’erario di tributi propri provinciali: il bilancio complessivo tra Province e Ministero dell’Economia, vede già a favore di quest’ultimo un incasso di tributi propri provinciali pari a 274 milioni, che con questa ultima manovra diventeranno 634 milioni.

Ultimo, ma non meno importante, sarà quanto meno necessario provvedere ad una specifica deroga normativa la fine di non contemplare tali pagamenti allo Stato all’interno

delle voci da computare ai fini del patto, altrimenti lo sfioramento dell'intero comparto per l'anno 2014 diventa automatico.

LE FUNZIONI FONDAMENTALI E LE ALTRE FUNZIONI NELLA FASE TRANSITORIA E IN PROSPETTIVA E A REGIME: L'IMPATTO NEGATIVO DELLA MANOVRA FINANZIARIA

Le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono state trasferite dalle Province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92, art. 1, legge n. 56/14 per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione ai sensi del comma 95, per le funzioni di competenza regionale.

Si tratta di un processo graduale che ha inizio dall'entrata in vigore della legge n. 56/14 – 8 aprile 2014 – per condurre alla realizzazione di un nuovo “ente di area vasta” con proprie specificità e finalità. Tale processo deve necessariamente iniziare dalla programmazione di bilancio 2014 anche nella visione pluriennale e ciò per le seguenti principali ragioni:

- occorre definire il perimetro finanziario ed organizzativo dotato delle relative risorse, entro il quale esercitare le funzioni fondamentali attribuite dalla legge;
- occorre, nel contempo delimitare le funzioni che non dovranno essere più esercitate e correlare alle medesime le relative risorse finanziarie e diverse ad oggi allocate sulle stesse funzioni.

Si tratta in termini sostanziali e non formali di predisporre un bilancio 2014 e pluriennale a “due facce”:

- Quella delle funzioni fondamentali che dovranno caratterizzare il nuovo ente con le relative risorse dedicate, sia specifiche, sia generali e di supporto. Ciò significa anche determinare i ‘fabbisogni’ riferibili alle nuove funzioni nell’ottica della migliore allocazione delle risorse disponibili. E’ evidente il collegamento che dovrà essere stabilito tra tali fabbisogni e quelli ‘standard’ derivanti dall’applicazione delle metodologie e delle tecniche già utilizzate ai sensi di legge.
- Quella delle funzioni che si esauriscono per la provincia perché trasferite ad altri enti e attribuite ad altri soggetti individuati dalla legge e relativamente alle quali si pone la questione della determinazione delle risorse da liberare.
- La definizione della prima “visione riferita al nuovo ente” comporta necessariamente anche una prospettiva di relazioni con la Regione e con i Comuni di cui la programmazione di bilancio deve diventare elemento di proposta e di definizione dell’esercizio di funzioni che possono trovare la migliore allocazione, in termini di efficacia ed efficienza, a livello del nuovo ente di area vasta. Tale prospettiva deve riferirsi anche a tutti gli enti ed organismi ai quali sono attribuite competenze in materia di funzione di area vasta e che possono entrare nel processo di riordino voluto dalla legge.

Questo processo, fondamentale in un’ottica istituzionale più ampia di quella riferibile alle sole Province, è condizionato fortemente in senso negativo dalla manovra finanziaria di cui al Dl 66/14, perché il ridimensionamento delle risorse finanziarie che subiscono le province ha un impatto rilevante sugli equilibri finanziari del bilancio 2014 determinando la formazione di disavanzi di esercizio che si ripercuotono sia sulla gestione delle risorse dedicate all’esercizio delle funzioni

fondamentali di cui alla legge n.56/14, sia sulle risorse che dovrebbero accompagnare i fabbisogni legati alle funzioni da trasferire che tendenzialmente, essendo i bilanci in disavanzo per effetto dei tagli, tendono ad azzerarsi ponendo un problema di rilevante criticità nel processo di trasferimento delle funzioni e di riordino istituzionale.

La tenuta dei bilanci delle province in questo particolare momento di transizione è cioè fondamentale per la riuscita del processo di trasferimento e riordino voluto dalla legge 56/14: mettere a rischio, come di fatto avviene con l'applicazione dei tagli del decreto oggetto di esame, gli equilibri del bilancio provinciali, mette a rischio la riuscita del processo di trasformazione dell'ente e di trasferimento delle funzioni non fondamentali per lo stesso, a regime.

Il deterioramento progressivo delle condizioni finanziarie delle province, causato dai tagli iniqui e non compatibili con i livelli di servizi e l'esercizio delle funzioni proprie e delegate delle province (il cui quadro attuale, è bene ricordarlo, non è ancora stato toccato da alcun intervento effettivo di riordino) rappresenta il punto di partenza per il riordino delle funzioni da operarsi ai sensi della legge n. 56/14: appare doveroso rappresentare che la nascita delle città metropolitane, a far data dal 1° gennaio 2015, come pure dei nuovi enti intermedi a rappresentanza indiretta, così come costruiti dalla legge Delrio, rischiano di essere processi minati alla base dalla insufficienza di risorse.

EFFETTI DEL DECRETO 66/14 SUI BILANCI PROVINCIALI

Nel 2013 due Province hanno dichiarato il dissesto, e cinque Province hanno approvato i piani di riequilibrio finanziario come previsti dal TUEL, otto invece non hanno conseguito gli obiettivi imposti dal patto di stabilità interno; una situazione oggettivamente allarmante, che sottolinea come sia stato rapido il deterioramento della finanza provinciale nel suo complesso.

Ciò anche in relazione alle modalità con cui il legislatore ha individuato l'ammontare dei tagli negli anni precedenti (come però anche nel decreto legge in esame) e cioè i consumi intermedi: sono state colpite con più durezza le Province che hanno maggiori e importanti funzioni delegate dalla Regione (come ad esempio la formazione professionale ed il trasporto pubblico locale) e che dunque avevano nella loro spesa per consumi intermedi voci di spesa non comprimibili e a destinazione vincolata: l'assurdità delle voci comprese nei codici Siope presi a riferimento per operare i tagli lineari è evidente e sottolineata dalle Province ormai da anni. Non a caso la maggior parte delle Province che hanno dovuto ricorrere alle procedure di pre-dissesto sono province con importanti funzioni delegate dalla regione, ed il cui bilancio è costituito per quasi metà da risorse regionali, e dunque hanno sofferto con maggiore evidenza i tagli costruiti sui consumi intermedi generalizzati.

Proprio su queste province, già in piano di riequilibrio, i tagli del decreto legge 66/14 avranno un effetto ancor più dirompente, poiché probabilmente non riusciranno in alcun modo ad assorbirne l'impatto.

Il contributo alla manovra statale, a carico delle Province, attraverso il versamento di un importo ancora da definire, da effettuarsi in misura assai ingente ed in corso d'anno (con impegni già assunti) non potrà non riverberarsi sulla capacità di erogare, in alcuni casi, anche i servizi minimi, rispetto a funzioni fondamentali proprie, come ad esempio la gestione delle scuole (riscaldamento

ed utenze) e della rete viaria (manutenzione ordinaria, sicurezza circolazione, piani neve), solo per citare i principali.

Atteso che fino all'entrata in vigore dei dPCM di trasferimento di personale, beni e risorse strumentali e finanziarie relative alle funzioni da assegnare ad altri livelli di governo, le Province sono obbligate a garantire l'esercizio di tali funzioni, imporre dei tagli in corso d'anno (mediamente del 10% delle spese correnti riferite ai codici Siope della tabella A allegata al decreto) significa portare gli enti a non poter garantire, in molti casi, anche il pagamento delle spese obbligatorie, anche perché la possibilità prevista dal legislatore di ridurre unilateralmente del 5% i contratti in essere aventi ad oggetto acquisto o fornitura di beni e servizi, non solo non è sufficiente a coprire l'ammontare richiesto, ma è anche non applicabile su determinate tipologie di spese (basti pensare ai contratti di servizio relativi al tpl o rifiuti, oppure alle risorse correlate a finanziamenti con vincolo di destinazione, trasferimenti regionali per funzioni conferite alle province, ecc). Né appare chiaro come si possano ricontrattare tutti quegli acquisti effettuati attraverso le convenzioni quadro Consip, rispetto ai quali solo Consip dispone del necessario potere negoziale, poiché l'ente vi ha semplicemente aderito.

Peraltro, nel merito occorre sottolineare che molto spesso gli enti locali individuano forniture di beni e servizi al di fuori delle centrali di committenza, operando un forte risparmio rispetto ai prezzi di riferimento Consip; per cui appare quanto meno inverosimile che si aggravino del 5% i tagli ai singoli enti, a seguito di comportamento virtuoso.

CONCLUSIONI

Da una prima valutazione operata su un campione di Province si è potuto verificare la non sostenibilità della diminuzione di risorse in termini di equilibri finanziari di bilancio con formazione di un disavanzo di gestione atteso per il 2014 che si ripercuote anche sul raggiungimento dell'obiettivo programmatico relativo al patto di stabilità interno che, in senso ancora più esteso sulle province, non è raggiunto per il 2014.

E' necessario dunque valutare, sotto una luce diversa e di prospettiva complessiva, la portata e gli effetti dei tagli imposti alle Province finalizzati alla copertura del provvedimento dl 66/14; una prospettiva di più ampio respiro temporale, che prende avvio proprio con la legge di riordino appena approvata, e che necessita di risorse certe per le funzioni assegnate, sia che queste vengano trasferite allo Stato e alle Regioni o ai comuni, sia che restino in capo alle Province.

Senza questa prospettiva più ampia, il sacrificio economico posto in capo alle Province avrà inevitabilmente effetti negativi anche sugli altri enti coinvolti nel processo della legge Delrio. Ecco perché occorre, prima di tutto, riconsiderare l'obbligo di versamento all'erario da parte delle Province dell'importo di cui all'art. 47.

ALTRE QUESTIONI PUNTUALI CONTENUTE NEL DEL 66/14

Si ritiene utile, infine, sottolineare alcuni aspetti contenuti in altre norme puntuali del decreto.

- Articolo 9: Acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento

L'articolo pone le basi per l'Elenco dei soggetti aggregatori (centrali di committenza regionali e consip in primis) che il legislatore individua, come numero massimo nazionale, in 35 soggetti; questo numero sembrerebbe di fatto corrispondere ad una centrale di committenza per regione e una per città metropolitana, poiché viene prescritto, in capo ai comuni, il ricorso all'acquisto di beni e servizi tramite le unioni o tramite accordi consortili tra i soli comuni.

Ciò lascia evidentemente emergere una chiara incongruenza con il nuovo ruolo assegnato alle province quali possibili stazioni appaltanti (cfr. art.1 comma 88, legge n. 56/14), trascurando la situazione attuale sul territorio, che vede le Province esercitare proprio il ruolo di stazione appaltante per conto dei comuni. La norma dell'articolo 9 rischia di bloccare una situazione di aggregazione già esistente e funzionante, per avviare una ripartenza da zero, ponendo in capo ai comuni tale incombenza.

- Articolo 15: Spesa per autovetture

L'articolo 15 pone una ulteriore stretta alle spese inerenti le autovetture, prevedendo deroghe espresse solo per i vigili del fuoco o per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché dell'Anas. Si ricorda nel merito che anche le Province hanno esigenze di controllo dell'ordine e della sicurezza pubblica nonché di controlli sulla propria rete viaria pari a 130 mila km di strade.

- Articolo 19: riduzione dei costi della politica nelle province e città metropolitane.

Il decreto pone in carico alle Province un ulteriore onere di 100 milioni correlato ai costi della politica, nell'ottica del riordino da operarsi ai sensi della legge n. 56/14; la relazione tecnica non consente di comprendere su quali enti dovrà effettuarsi il riparto del taglio, atteso che circa 16 province andranno a scadenza nel 2015 e 2016, né quale sia il riferimento da considerare, se il costo delle elezioni provinciali non effettuate oppure la gratuità degli organi alla scadenza degli stessi nel giugno 2014. Però, se si considerano i dati Siope 2013, i costi delle indennità organi e rimborsi spese assommano a 76 milioni, mentre i costi relativi alla tornata elettorale di riferimento (2009) sono pari a 2,9 milioni di euro.

- Articolo 27 : monitoraggio dei debiti delle pubbliche amministrazioni

L'articolo 27 interviene a modificare il decreto legge n. 35/13 in materia di pagamenti dei debiti della PA, ed in particolare avvia un monitoraggio delle fatture a far data dal 1° gennaio 2014, un monitoraggio che comporta un aggravamento assai pesante degli oneri amministrativi degli enti, atteso l'aggiornamento continuo rispetto alla progressiva estinzione dei debiti inseriti nella piattaforma.

- Articolo 48 – Edilizia scolastica

L'articolo 48 prevede, per i soli comuni, l'esclusione dal patto di stabilità interno delle spese destinate ad interventi di edilizia scolastica per 122 milioni per ciascuno degli anni 2014 e 2015, mentre nulla viene detto rispetto alle province e alla edilizia scolastica di loro pertinenza e cioè oltre 5000 edifici scolastici, cui fanno riferimento 2,5 milioni di studenti.

L'esclusione di tali spese, per i soli comuni, non solo non è comprensibile da un punto di vista istituzionale, ma è assai più deprecabile nel momento in cui si opera una priorità – rispetto alla sicurezza delle scuole – tra classi di studenti.



EMENDAMENTI PRINCIPALI

AS 1465

Conversione in legge del decreto legge 24 aprile 2014 recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale

Articolo 8

(Trasparenza e razionalizzazione della spesa pubblica per i beni e servizi)

Al comma 4 lettera b) sostituire la parola “700” con la parola “420”, sostituire la parola “340” con la parola “80”,

Al comma 4 lettera c) sostituire la parola “700” con la parola “960”

Conseguentemente modificare l’art. 50

MOTIVAZIONI

I tagli a carico delle Province per l’anno 2014, ammontano ora a 1.644 milioni.

Si tratta di un carico spropositato e insostenibile per le Province. Secondo i dati della Conferenza Permanente per il Coordinamento della Finanza pubblica, dal 2009 al 2013 le manovre finanziarie hanno inciso sulla spesa primaria delle province per il 27%, pur essendo le Province solo l’1,4% della spesa pubblica complessiva.

Il decreto legge n. 66/14 prevede una manovra complessiva di 2,1 miliardi di cui 700 milioni a carico delle amministrazioni centrali, e 1,4 miliardi a carico del comparto regioni ed enti locali. L’iniquità della ripartizione è evidente se si confronta la spesa primaria delle amministrazioni centrali (esclusa previdenza) pari a 172 miliardi (anno 2012) e quella delle autonomie territoriali e locali (esclusa sanità) pari a 101 miliardi. Solo adottando questo criterio una manovra equa avrebbe dovuto gravare sullo Stato per il 63% (pari a 1,3 miliardi) e altri 800 milioni per regioni ed enti locali.

Allo stesso tempo, anche solo volendo analizzare l’onere di 700 milioni di euro per gli enti locali, e si rapporta tale onere alla rispettiva spesa primaria (province 10 miliardi, comuni 58 miliardi) una ripartizione equa avrebbe dovuto essere 143 per le province e 557 per i comuni.

Ripartire una riduzione di spesa di 2,1 miliardi in parti uguali tra Stato, Regioni ed enti locali significa non volere tener conto del più elementare criterio proporzionale.

Ma ancora più evidente la sperequazione emerge dalle spese per acquisto di beni di consumo e prestazioni di servizio: per le province nel 2013 sono state pari a 3,3 miliardi, per i comuni 28,4 miliardi. Come si può ritenere equa e sostenibile una contrazione di risorse di pari importo su un montante di riferimento così sperequato?

L’emendamento, non reca oneri aggiuntivi poiché si limita a riportare a condizioni di equità e proporzionalità l’onere della copertura del decreto, riportando la riduzione delle Province in capo alle Amministrazioni centrali dello Stato e quindi necessita solo di modificare in maniera conseguente l’articolo 50.

Dopo l'articolo 19 inserire il seguente:

Articolo 19 bis

(disciplina transitoria per le Province)

All'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 sono apportate le seguenti modifiche:

- a) al comma 14 eliminare le parole da “,comunque” alle parole “testo unico”.**
- b) al comma 14 dopo le parole “a titolo gratuito” inserire le parole “,fermo restando quanto previsto dagli articoli 84, 85 e 86 del TUEL”.**
- c) al comma 82 eliminare le parole da “,comunque” alle parole “testo unico”.**
- d) al comma 82 dopo le parole “a titolo gratuito” inserire le parole “,fermo restando quanto previsto dagli articoli 84, 85 e 86 del TUEL”.**

MOTIVAZIONE

La riscrittura dei commi 14 e 82 dell'articolo 1 della legge Delrio n. 56/14 si rende necessaria per ovviare alla possibilità che si risolva in un danno per la collettività la gestione ordinaria ovvero quella riferita all'articolo 163, comma 2 del TUEL. Con tale tipologia di gestione, prevista dal TUEL solo nei casi in cui non sia stato deliberato il bilancio di previsione, e che è pertanto sanzionatoria, è consentita solo una gestione provvisoria che fa riferimento ad obbligazioni già assunte o obblighi di pagamento regolati dalla legge (pagamento spese di personale, rate di mutuo, imposte e tasse) e solo per le operazioni necessarie ad evitare danni patrimoniali “certi e gravi all'ente”.

Se dovesse permanere l'originaria formulazione del comma 14 e del comma 82, verrebbe di fatto impedito all'ente (commissariato e non) l'esercizio delle funzioni assegnate all'ente – quali ad esempio la viabilità sulla rete stradale (manutenzione straordinaria in caso di eventi calamitosi che diversamente obbligherebbe alla chiusura della strada), gli interventi per l'edilizia scolastica, gli interventi manutentivi in caso di dissesto idrogeologico – danneggiando la collettività amministrata che sino al 31 dicembre 2014 ricade nella sfera di azione della provincia.

Verrebbe meno – solo per fare qualche esempio - la possibilità di attuare il piano delle alienazioni , spesso necessario ai fini del conseguimento degli obiettivi di patto di stabilità interno, come pure la possibilità di dismettere le società sempre ai medesimi fini; senza contare la possibilità di accedere a finanziamenti destinati alla messa in sicurezza del patrimonio scolastico, ovvero al pagamento delle imprese tramite la Cassa Depositi e Prestiti.

La gratuità della carica di presidente di provincia o assessore, in caso di permanenza oltre la scadenza del mandato, non deve compromettere il regolare versamento da parte dell'ente locale dei contributi previdenziali e dei rimborsi spese come disciplinati dal Testo Unico.

Ciò in ossequio all'art. 77 del Testo Unico degli enti locali dlgs 267/2000 che sancisce il diritto di ogni cittadino chiamato a ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli enti locali ed espletare il mandato, disponendo del tempo, dei servizi e delle risorse necessari ed usufruendo di indennità e di rimborsi spese nei modi e nei limiti previsti dalla legge; nonché all'art. 84 del medesimo TUEL che sancisce il diritto degli amministratori locali ad avere il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute nel caso in cui, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente; peraltro la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese trova copertura costituzionale negli articoli 3, comma.2 e articolo. 51.

Articolo 47

(Concorso delle province, delle città metropolitane e dei comuni alla riduzione della spesa pubblica)

Al comma 1 sostituire le parole “444,5 milioni di euro per l’anno 2014 e pari a 576,7 milioni di euro per l’ano 2015 e 585 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017” con le parole “184,5 milioni di euro per l’anno 2014 e 86,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016”

Dopo il comma 2 inserire il seguente:

2bis. I versamenti di cui al comma 2 ovvero i recuperi a valere sui versamenti dell’imposta sulle assicurazioni di cui all’articolo 60 del dlgs 15 dicembre 1997, n. 446, non rilevano ai fini del calcolo degli obiettivi di patto di stabilità interno.

MOTIVAZIONI

L’emendamento di cui al comma 1 mira a rendere equo e sostenibile il taglio a carico delle Province, tenendo anche conto del riordino istituzionale che sarà operato nel corso dell’anno 2014 ai sensi della legge n. 56/14.

Come attualmente formulato l’onere ai sensi dell’articolo 8, è un carico spropositato e insostenibile per le Province. Secondo i dati della Conferenza Permanente per il Coordinamento della Finanza pubblica, dal 2009 al 2013 le manovre finanziarie hanno inciso sulla spesa primaria delle province per il 27%, pur essendo le Province solo l’1,4% della spesa pubblica complessiva.

Il decreto legge n. 66/14 prevede una manovra complessiva di 2,1 miliardi di cui 700 milioni a carico delle amministrazioni centrali, e 1,4 miliardi a carico del comparto regioni ed enti locali. L’inequità della ripartizione è evidente se si confronta la spesa primaria delle amministrazioni centrali (esclusa previdenza) pari a 172 miliardi (anno 2012) e quella delle autonomie territoriali e locali (esclusa sanità) pari a 101 miliardi. Solo adottando questo criterio una manovra equa avrebbe dovuto gravare sullo Stato per il 63% (pari a 1,3 miliardi) e altri 800 milioni per regioni ed enti locali.

Allo stesso tempo, anche solo volendo analizzare l’onere di 700 milioni di euro per gli enti locali, e si rapporta tale onere alla rispettiva spesa primaria (province 10 miliardi, comuni 58 miliardi) una ripartizione equa avrebbe dovuto essere 143 per le province e 557 per i comuni.

Dunque una ripartizione corretta dei 2,1 miliardi di euro in maniera proporzionale alla spesa primaria sarebbe: 1323 milioni per le amministrazioni centrali, 80 per le province, 451 per i comuni, e 246 per le regioni. Per il solo anno 2014 agli 80 milioni delle Province sono sommati i 100 milioni di costi della politica conseguibili ai sensi della legge 56/14 e non più presenti in bilancio negli anni successivi e dunque non più riversabili nelle casse dello Stato.

Per gli anni successivi, ritenendo 80 milioni l'importo proporzionalmente corretto e sostenibile a carico del comparto, cui si aggiungono le riduzioni per auto e incarichi, la riduzione assomma a 86.7 milioni.

Ripartire una riduzione di spesa di 2,1 miliardi in parti uguali tra Stato, Regioni ed enti locali significa non volere tener conto del più elementare criterio proporzionale.

Ma ancora più evidente la sperequazione emerge dalle spese per acquisto di beni di consumo e prestazioni di servizio: per le province nel 2013 sono state pari a 3,3 miliardi, per i comuni 28,4 miliardi. Come si può ritenere equa e sostenibile una contrazione di risorse di pari importo su un montante di riferimento così sperequato?

L'emendamento relativo alla esclusione di tali versamenti all'Erario – o dei corrispondenti recuperi a valere sulla Rcauto - dal computo utile ai fini del patto si rende necessario per evitare uno sforamento generalizzato del comparto delle Province dagli obiettivi 2014.

Articolo 48
(edilizia scolastica)

Al comma 1 sostituire la parola “comuni” con le parole “comuni e province”

MOTIVAZIONI

L'emendamento mira ad inserire nelle esclusioni dalle spese rilevanti ai fini del patto anche quelle sostenute dalle Province per interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici di competenza provinciale



ALTRI EMENDAMENTI

AS 1465

Conversione in legge del decreto legge 24 aprile 2014 recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale

Dopo l'articolo 5 inserire il seguente:

Articolo 5 bis

(Modifiche al decreto legge 6 marzo 2014 n. 16 come convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68)

All'articolo 1, comma 4 del decreto legge 6 marzo 2014 n. 16 come convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68 sostituire le parole “tutti i tributi locali” con le parole “tutti i tributi comunali”

MOTIVAZIONI

Il comma 4 definisce le procedure di riscossione, che dai commi 722 a 727 dell'art. 1 della l.n. 147/13 sono relativi alla sola imposta municipale, e ne allarga l'ambito a tutti i tributi locali. Ciò è un gravissimo errore poiché sono procedure che nulla hanno a che vedere, né possono essere applicate anche ai tributi provinciali, che sono riscossi attraverso altre modalità, non compatibili con la disciplina dell'IMU o di altri tributi comunali.

Occorre correggere la dizione da “tributi locali” a “tributi comunali”, al fine di evitare inutili e dispendiosi aggravii procedurali e di contenzioso e per circoscrivere le relative procedure di riscossione.

L'emendamento non reca oneri aggiuntivi

Dopo l'articolo 5 inserire il seguente:

Articolo 5 bis

(Modifiche al decreto legge 6 marzo 2014 n. 16 come convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68)

All'articolo 2, comma 1 del decreto legge 6 marzo 2014 n. 16 come convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68

dopo la lettera a) inserire la seguente:

aa bis) il comma 165 è soppresso

MOTIVAZIONI

Il legislatore nazionale è intervenuto a modificare per ridurre un tributo proprio provinciale, prevedendo che il riscatto di un veicolo da parte del locatario a fine contratto leasing non sia soggetta al pagamento dell'imposta provinciale di trascrizione, senza prevedere adeguata compensazione.

Il comma 165 della legge n. 147/13 come attualmente formulato si configura come un discriminatorio aiuto alle imprese (si favoriscono le imprese di noleggio a scapito dei commercianti di veicoli usati); ma soprattutto il comma 165 si configura come discriminante in materia fiscale perché determina un differente trattamento tributario per i contribuenti in situazioni analoghe (l'acquisto di un veicolo usato da un concessionario è gravato da IPT, mentre l'acquisto per riscatto a fine contratto di leasing non è gravato da IPT)

L'emendamento mira a ripristinare la situazione precedente, al fine di garantire che alle Province venga ripristinato il flusso di risorse previsto dalla disciplina previgente dell'IPT, evitando ulteriori mancate riscossioni. I dati nazionali ACI estratti per tipologia di formalità attestano che nel 2013 il gettito riscosso per riscatto veicoli è pari a 38 milioni di euro (quasi il doppio dei 24 milioni indicati in relazione tecnica su stime Assilea) e che tale cifra corrisponde dunque a mancate risorse per le Province.

L'emendamento non reca oneri aggiuntivi.

Dopo l'articolo 5 inserire il seguente:

Articolo 5 bis

(Modifiche al decreto legge 6 marzo 2014 n. 16 come convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68)

All'articolo 3, comma 4 del decreto legge 6 marzo 2014 n. 16 come convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68

sostituire le parole “Nei comuni” con le parole “Nelle province e nei comuni”.

MOTIVAZIONE

Il comma 4, articolo 3, reca una modifica espressa al Testo unico degli enti locali dlgs 267/00. Occorre dunque che la regola per la quale si consente il raggiungimento dell'equilibrio degli enti in dissesto entro tre anni nel caso in cui si verificano determinate condizioni, valga per tutti gli enti locali e non solo per i comuni.

Dopo l'articolo 5 inserire il seguente:

Articolo 5 bis

(Modifiche al decreto legge 6 marzo 2014 n. 16 come convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68)

All'articolo 10, dopo il comma 2 del decreto legge 6 marzo 2014 n. 16 come convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68 aggiungere il seguente:

2 bis) Il recupero a carico di ciascuna delle Province incapienti, a valere sui versamenti mensili dell'imposta sui premi delle assicurazioni RC AUTO spettante alle Province medesime, non può essere superiore al 50% del gettito riscosso nello stesso mese dell'anno precedente. Qualora entro il mese di agosto 2014 il recupero effettuato risulti inferiore al 70 per cento delle somme da recuperare, la predetta soglia non trova più applicazione.

Entro il 30 giugno 2014 il ministero dell'Interno corrisponde alle Province le risorse relative al fondo sperimentale di riequilibrio per l'anno 2013, e i trasferimenti erariali per le province delle Regioni Sicilia e Sardegna, ed entro il 30 ottobre 2014 le risorse relative all'anno 2014, come derivanti dall'applicazione delle riduzioni di cui al comma 7 dell'articolo 16 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e secondo le modalità definite al periodo precedente.

Dal 1° gennaio 2015 le risorse relative al fondo sperimentale di riequilibrio per le Province delle regioni a statuto ordinario e i trasferimenti erariali per le Province delle Regioni Sicilia e Sardegna, sono assegnate per il 50 per cento entro il 1° marzo e per il restante 50 per cento entro il 30 settembre”

MOTIVAZIONI

Per effetto dei tagli operati dal decreto legge n. 95/12 (c.d. “spending review”), le Province assicurano un contributo (entrate nette) all'erario di complessivi 274 milioni annui per il 2013 e altrettanti per il 2014: le 58 Province incapienti vedono distogliere dalle proprie entrate tributarie complessivi 467 milioni di euro, mentre le restanti 45 Province restano titolari ancora di spettanze pari a 193 milioni.

Il ritardo con cui si è proceduto alla individuazione della riduzione di risorse ai sensi della spending review (comma 7, art. 16 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95) ha determinato due effetti: tardivo recupero da parte dell'Agenzia delle Entrate sulle Province c.d. “incapienti” (avviato sulla base della normativa contenuta nei due decreti legge non convertiti in legge n. 126/2013 e 151/2013) delle risorse che alimentano il fondo sperimentale di riequilibrio delle Province/trasferimenti per Sicilia e Sardegna e, di conseguenza, mancata definizione delle spettanze per le Province per l'anno 2013 e dunque mancata erogazione delle stesse entro l'anno di riferimento.

Quindi 45 Province non hanno ricevuto spettanze per 193 milioni nell'anno 2013, determinando già forti criticità di cassa. Occorre garantire quanto prima le risorse ad esse spettanti; per il medesimo motivo è necessario altresì che le spettanze 2014 vengano erogate al massimo entro il mese di ottobre 2014.

Ovviamente, essendo così imponente il taglio 2013/2014, occorre che le 58 Province incapienti non incorrano in possibili crisi di liquidità: per questo si rende necessario limitare il recupero al massimo al 50% del flusso Rcauto mensile.

*La situazione finanziaria fin qui rappresentata, peraltro, ancora non tiene conto dei tagli operati dal decreto legge in esame n. 66/14, che pone in capo alle Province ulteriori contributi alla finanza statale pari a 444,7 milioni per il solo anno 2014, **facendo salire l'incasso a favore dello Stato, a valere su tributi provinciali, da 274 milioni a 634 milioni***

Articolo 9

(acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento)

Al comma 2 sostituire le parole “Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano” con le parole “Conferenza Unificata”

Al comma 4, dopo le parole “avvalendosi dei competenti uffici”, aggiungere le seguenti “anche delle Province”

MOTIVAZIONE

In virtù dell'attività di committenza delle province, l'intesa in Conferenza Stato Regioni dovrebbe essere spostata alla C Unificata;

Inoltre occorre sottolineare l'incongruenza dell'articolo 9 rispetto al ruolo delle province di possibile stazione appaltante di cui al comma 88 della legge 56/14, con il riferimento alla prescrizione, in capo ai comuni, di ricorrere all'acquisto di beni e servizi tramite le unioni o tramite accordi consortili tra i soli comuni

Gli emendamenti dunque sono finalizzati a garantire il coinvolgimento di tutti gli enti locali interessati alle procedure di acquisto centralizzato, che già oggi vedono le Province svolgere tale funzione in un'ottica di servizio rispetto agli enti locali del territorio

Articolo 14

Controllo della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa

Al comma 1, alla fine dell'ultimo periodo aggiungere il seguente:

“Dai limiti di cui al periodo precedente, sono escluse le spese per incarichi di consulenza, studio e ricerca effettuate a valere di risorse a destinazione vincolata e fondi comunitari.”

Al comma 2, al fine dell'ultimo periodo aggiungere il seguente:

“Dai limiti di cui al periodo precedente, sono escluse le spese per contratti di collaborazione coordinata e continuativa effettuate a valere su risorse a destinazione vincolata e fondi comunitari.”

MOTIVAZIONE

Seppure appare corretto correlare le spese per incarichi di consulenza, ovvero contratti di co.co.co., occorre salvaguardare gli incarichi che sono connessi a programmi ed attività finanziati con fondi comunitari o di derivazione comunitaria, come pure da risorse a destinazione vincolata, e che rappresentano dunque un'esigenza specifica rispetto ad una attività delegata o trasferita dalla regione ed appositamente finanziata, ovvero all'attuazione di un programma o un'azione di derivazione comunitaria.

Articolo 15
(spesa per autovetture)

Al comma 1, dopo la parola “Anas” aggiungere le parole “e della rete stradale provinciale”.

MOTIVAZIONE

Le Province gestiscono 130 mila km di rete viaria necessaria al collegamento dei territori con le principali reti stradali di interesse nazionale, e tale patrimonio viario deve essere garantito, in termini di manutenzione e controllo per la sicurezza stradale, dalle Province e dalle dotazioni strumentali veicolari ad esse afferenti. Operare un stretta finanziaria di così gravoso limite comporterebbe seri rischi alla percorribilità e sicurezza delle strade.

Articolo 27

(Monitoraggio dei debiti delle pubbliche amministrazioni)

Al comma 1, capoverso 4, sostituire le parole “entro il 15 di ciascun mese” con le parole “entro il 30 giugno ed entro il 31 dicembre di ogni anno”

MOTIVAZIONE

In perfetta controtendenza rispetto alla più volte richiamata esigenza di semplificazione burocratica, l'onere di alimentare, con obblighi di cadenza mensile, la piattaforma dei pagamenti della PA di cui al dl 35/13, appare un onere assolutamente insostenibile poiché si aggiunge a numerosissimi altri già vigenti obblighi informativi verso le amministrazioni centrali, che ancora oggi non consentono di ottenere una visione unica (e centralizzata) dei dati riferiti alle spese, alle entrate, alle dotazioni organiche puntualmente inviati a Ministero dell'Interno, Dipartimento della Funzione pubblica, Corte dei Conti, Ministero dell'Economia, Autorità di Vigilanza per i Contratti pubblici, ecc.

Le province, in particolare, che subiscono un blocco assoluto del turn over da quasi tre anni, non sono più in grado di garantire tempi ed obblighi informativi come richiesti.

Articolo 28

(Monitoraggio delle certificazioni dei pagamenti effettuati dalle pubbliche amministrazioni con le risorse trasferite dalle regioni)

Al comma 1, dopo la lettera b) aggiungere la seguente:

b bis) con il medesimo decreto di cui alla lettera b) precedente sono stabilite le modalità di riscontro formale dei debiti vantati dagli enti locali nei confronti delle regioni.

MOTIVAZIONE

Occorre dare certezza, una volta per tutte, ai residui attivi nei bilanci delle Province relativi a finanziamenti regionali assegnati e mai erogati. In questo senso le Province sono di norma obbligate a far fronte con risorse proprie al pagamento di oneri derivanti da deleghe regionali; e dunque non sarebbero neanche tenute a dimostrare il pagamento delle fatture, poiché queste sono state già pagate in attesa del ristoro da parte della Regione.

Articolo 30

(debiti fuori bilancio inclusi nei piani di riequilibrio finanziario pluriennale)

Dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

“2 bis – gli enti che nell’anno 2013 hanno deliberato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui all’articolo 243 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, approvato con delibera della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, sono autorizzati ad adeguare il predetto piano ai sensi del decreto legge 66/2014, come convertito con legge 68/2014 e dagli articoli 8 e 47 del presente decreto. Per l’anno 2013, per tali enti non si applica la sanzione di cui all’articolo 31, comma 26, lettera a), della legge 12 novembre 2011, n. 183.

MOTIVAZIONE

I tagli contenuti nel dl 16/2014 (1,2 miliardi per le Province) oltre a quelli contenuti nel presente decreto hanno profondamente modificato le previsioni di gestione del bilancio dei piani pluriennali approvati, compromettendo conseguentemente anche il rispetto del patto di stabilità sin dall’anno 2013. Al fine di non aggravare ulteriormente il riequilibrio approvato dalla Corte dei Conti appare necessario non sovrapporre sanzioni causate da tagli ai trasferimenti non previsti né dal Ministero, né dalla Corte dei Conti in sede di approvazione dei piani di riequilibrio nell’anno 2013

Articolo 33

(Anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti dei comuni che hanno deliberato il dissesto finanziario)

Modificare la rubrica in

(Anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti degli enti locali che hanno deliberato il dissesto finanziario)

Al comma 1 sostituire la parola “comuni” con le parole “comuni e province”

MOTIVAZIONE

Essendo progressivamente peggiorata la situazione del comparto provinciale anche le Province rischiano di entrare progressivamente in situazioni di dissesto o predissesto, dunque la possibilità di accedere al fondo per la liquidità dei pagamenti deve essere assicurata anche alle Province.

Articolo 42

Obbligo della tenuta del registro delle fatture presso le pubbliche amministrazioni

Sostituire l'intero articolo con il seguente:

1. Fermo restando quanto previsto da specifiche disposizioni di legge, a decorrere dal 1^o luglio 2014, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 adottano il registro unico delle fatture nel quale sono annotate le fatture o le richieste equivalenti di pagamento per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali emesse nei loro confronti. Tale registro viene pubblicato sul sito istituzionale dell'amministrazione.

MOTIVAZIONE

Introdurre quale nuovo, ulteriore ed ultroneo adempimento appare illogico e oneroso per gli enti. Peraltro i dati richiesti sono sostanzialmente i medesimi che vengono immessi nella piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti. Per esigenze di trasparenza è sufficiente la messa on line sui siti istituzionali.