



Provincia di Pistoia

Servizi Finanziari e Sistema delle Partecipazioni

Piazza San Leone 1, 51100, codice fiscale 00336540477 Pistoia tel. 0573/374249, fax 0573/374570 e mail letizia.baldi@provincia.pistoia.it;

Relazione Tecnica al Bilancio Annuale di Previsione 2015.

Introduzione

Il Bilancio Annuale di Previsione 2015 viene presentato al Consiglio Provinciale ai fini della sua approvazione non nascondendo le enormi difficoltà riscontrate ai fini del raggiungimento del pareggio complessivo di bilancio e della salvaguardia degli equilibri di parte corrente, che vengono comunque raggiunti con l'adozione di misure di natura straordinaria previste dall'attuale normativa.

Le responsabilità della precarietà del bilancio 2015, soprattutto in relazione agli equilibri di parte corrente, sono sicuramente imputabili ai tagli imposti dalle disposizioni normative all'intero comparto delle Province, insieme alla discrasia temporale effettivamente registrata nel processo di riordino istituzionale degli stessi enti.

Il processo di riordino delle Province è di fatto iniziato con la Legge n. 56/2014 "Legge Del Rio" che ha individuato le funzioni fondamentali dei "nuovi" enti e stabilito i tempi di attuazione della riforma. La Legge di stabilità 2014 (Legge n. 190/2014) ha proseguito poi nel processo di riordino di questi Enti fissando misure di riduzione della dotazione organica e individuando tagli al comparto della finanza provinciale di 1 miliardo, 2 miliardi e infine 3 miliardi di euro rispettivamente per le annualità 2015, 2016 e 2017 effettivamente "tarati" su enti di dimensioni ridotte con una dotazione organica ridotta del 50% già a partire dal 1° gennaio 2015.

I tagli al comparto delle Province fissate dalla Legge di Stabilità 2014 sono stati quantificati secondo una metodologia individuata dalla SoSe Spa che è partita dall'assunto che dal 1 gennaio 2015 le Province esercitino esclusivamente le funzioni di natura fondamentale individuate dalla Legge "Del Rio" e che le risorse "comprimibili" corrispondessero al totale delle entrate di natura tributaria (stimate al massimo della capacità contributiva) al netto dei costi delle sole funzioni fondamentali come desunti dai certificati al conto consuntivo relativi all'annualità 2012.

Purtroppo, la metodologia individuata dalla Sose Spa non ha tenuto conto del fatto che ad oggi le Province stanno esercitando tutte le funzioni di loro competenza sulla base delle precedenti disposizioni normative e sulla base delle deleghe regionali, e che il processo di trasferimento del personale agli Enti assegnatari delle funzioni non più fondamentali delle Province è lungo e sicuramente non poteva essere operativo dal 1 gennaio 2015, come previsto dalla Legge di stabilità.

La stessa legge della Regione Toscana n. 22/2015 di riordino delle funzioni istituzionali delle Province ad oggi non ha trovato attuazione, in quanto tutte le funzioni per le quali è prevista l'esercizio dalla Regione e dai Comuni sono effettivamente esercitate dalle Province che ne sostengono i relativi costi.

Di conseguenza la quantificazione dei tagli secondo la modalità sopra richiamate è risultata non congrua rispetto ai costi effettivi delle funzioni esercitate dalle Province, ed ha determinato uno squilibrio strutturale della parte corrente del bilancio comune all'intero comparto.

Il bilancio della Provincia di Pistoia

Il bilancio che si propone in approvazione del Consiglio Provinciale è un bilancio che tiene conto di tutti i costi di natura "obbligatoria" a carico dell'Ente per l'intera annualità 2015 e delle spese fino ad oggi sostenute di natura essenziale e limitate al funzionamento dell'Ente e ad interventi di incolumità pubblica.

Il bilancio di previsione 2015 proposto al Consiglio Provinciale finanzia il totale del costo del personale, compreso il personale che sarà oggetto di trasferimento alla Regione Toscana ed ai Comuni sulla base delle disposizioni della LR n. 22/2015, gli oneri di ammortamento dei mutui, le quote associative delle società, enti e organismi partecipati ed ogni altro onere di natura obbligatoria e relativo ad impegni già assunti nelle annualità precedenti da parte di questa Amministrazione Provinciale.

Sulla base delle disposizioni del DL 78/2015 convertito con modificazioni dalla Legge n. 125 del 6 agosto 2015, il bilancio che viene portato in approvazione è relativo alla sola annualità 2015, che pertanto è l'unica annualità che riveste natura "autorizzatoria".

I tagli iscritti a bilancio per effetto delle normative finanziarie che si sono susseguite nelle ultime annualità ammontano a complessivi € 16.354.524,16 e sono iscritti nella parte spesa del bilancio corrente. L'importo del taglio sopra richiamato è frutto di una serie di interventi normativi che si sono susseguiti negli ultimi anni e in particolare:

- € 4.939.768,00 previsto dall'art. 16 c. 7 del DL 95/2012 quale taglio sul Fondo sperimentale di riequilibrio previsto dall'art. 21 del D. Lgs. n. 68/2011 quantificato annualmente dal Ministero dell'Interno e iscritto a bilancio per l'annualità 2015 per € 2.722.987,00;
- € 1.989.578,34 previsto dall'art. 47 del DL 66/2014 e quantificati con DM dell'Interno relativi a riduzioni per costi di beni e servizi;
- € 668.204,81 previsto dall'art. 19 del DL 66/2014 e quantificato con DM dell'Interno relativo al taglio del costo della politica nel comparto delle Province, € 8.756.973,01 previsto dalla Legge n. 190/2014 e dal DL 78/2015 e quantificato sulla base della metodologia Sose Spa come illustrato nella parte introduttiva della relazione.

Ovviamente, l'entità dei tagli da finanziare per l'annualità 2015 e l'aggravio a bilancio dell'intero costo del personale, hanno determinato uno squilibrio sulla parte corrente del bilancio di oltre 3,6 milioni di euro, che per l'annualità 2015 viene finanziato mediante l'adozione di misure straordinarie consentite dalla normativa e contenute nell'art. 193 del TUEL e nel più recente DL 78/2015.

Il prospetto che segue contiene l'articolazione della spesa di parte corrente del Bilancio Annuale di Previsione 2015. Il taglio alla finanza locale di € 16.354.524,16 è contenuto nella voce "trasferimenti".

CODICE INTERVENTO	STANZIAMENTO	di cui STANZIAMENTI PER REIMPUTAZIONI	STANZIAMENTI AL NETTO DEGLI STANZIAMENTI PER REIMPUTAZIONI
Personale	15.432.089,35	1.275.147,28	14.156.942,07
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	554.599,59	30.832,54	523.767,05
Prestazioni di servizi	31.961.445,74	10.940.388,24	21.021.057,50
Utilizzo di beni di terzi	601.371,00	5.000,00	596.371,00
Trasferimenti	24.073.025,42	4.661.565,63	19.411.459,79
Interessi passivi ed oneri finanziari diversi	480.800,00	0,00	480.800,00
Imposte e tasse	1.642.945,39	114.030,85	1.528.914,54
Oneri straordinari della gestione corrente	693.547,42	386,42	693.161,00
Fondo di svalutazione crediti	532.000,00		532.000,00
Fondo di riserva	237.925,52		237.925,52
TOTALE	76.209.749,43	17.027.350,96	59.182.398,47

Misure adottate dalla Provincia di Pistoia ai fini del pareggio complessivo del bilancio e degli equilibri di parte corrente.

Al fine di provvedere al pareggio complessivo di bilancio e agli equilibri di parte corrente questa Amministrazione ha provveduto ad attivare una serie di misure straordinarie consentite dalla normativa, che comunque rivestono carattere di straordinarietà in quanto ritenute fonti di finanziamento che non possono garantire la copertura dei costi fissi di parte corrente nel lungo periodo.

La prima misura adottata riguarda la rinegoziazione dei mutui con la Cassa Depositi e Prestiti SPA adottata dal Consiglio Provinciale con deliberazione n. 22 del 22/5/2015, le cui economie di spesa sull'annualità 2015 per complessivi €490.184,42 hanno contribuito alla riduzione dei costi gravanti sulla parte corrente del bilancio 2015, finanziando pertanto indirettamente lo squilibrio generato per effetto dei tagli alla finanza locale così come previsto dall'art. 7 commi 1 e 2 del DL 78/2015.

Inoltre, questa Amministrazione con Decreti del Presidente n. 218 e 219 del 30.6.2015 ha provveduto ad adeguare nella misura massima le aliquote relative all'entrata di natura tributaria, con particolare riferimento all'aliquota dell'imposta sulla Responsabilità Civile Auto e dell'Imposta Provinciale di Trascrizione.

Successivamente, questa Amministrazione ha provveduto a finanziare lo squilibrio sulla parte corrente del bilancio applicando l'avanzo libero e l'avanzo destinato determinatosi a seguito dell'approvazione del Rendiconto di esercizio 2014 avvenuto con Deliberazione del Consiglio Provinciale n.17 del 19.5.2015 e pertanto attivando le misure straordinarie previste dall'art. 193 del TUEL e dal DL 78/2015. L'avanzo libero e l'avanzo destinato contribuiscono al finanziamento della parte corrente del bilancio rispettivamente per € 1.049.433,79 di cui € 304.287,36 si propone lo svincolo al Consiglio Provinciale posto in sede di approvazione del Rendiconto di esercizio 2014 e per € 138.961,59 determinato in sede di riaccertamento straordinario dei residui sulla base delle disposizioni della contabilità armonizzata.

Le misure adottate relative alla rinegoziazione dei prestiti e all'applicazione dell'avanzo libero e dell'avanzo destinato non risultavano comunque sufficienti a garantire il pareggio complessivo di bilancio e gli equilibri di parte corrente. A tal fine questa Amministrazione ha provveduto ad iscrivere tra le entrate di natura corrente il rimborso da parte della Regione Toscana del costo totale

delle funzioni non più fondamentali delle Province per complessivi € 1.026.242,00 e il rimborso del costo del personale a tempo indeterminato dei centri impiego per € 1.083.210,00.

I fondamenti giuridici che hanno consentito a questa Amministrazione di prevedere l'iscrizione a bilancio di queste poste di entrata sono contenute nel DL 78/2015, con particolare riferimento all'art. 7 c. 9 per i rimborsi relativi ai costi di funzionamento delle funzioni non più fondamentali delle Province e all'art. 15 commi 2 e 3, per i rimborsi relativi al costo del personale a tempo indeterminato dei Servizi per l'impiego.

L'iscrizione a bilancio di queste ultime poste di entrata di fatto presenta caratteri di incertezza finanziaria dovute, per quanto riguarda i rimborsi dalla Regione Toscana dei costi delle funzioni non più fondamentali per le Province dal fatto che il dettato normativo, sembra circoscrivere il diritto al rimborso solo per quelle Amministrazioni le cui Regioni non abbiano legiferato entro il 31 ottobre 2015 il riordino delle funzioni delle Province, indipendentemente dall'esercizio effettivo delle stesse.

Relativamente invece all'iscrizione a bilancio del rimborso del costo del personale dei centri per l'impiego, il margine di incertezza è legato al fatto che attualmente il DL 78/2015 garantisce la copertura per soli 90 milioni di euro del costo del personale, a fronte di un costo su base nazionale ammontante complessivamente a € 210 milioni di euro. A seguito di incontri effettuati presso la sede di UPI nazionale dovrebbe essere garantita la totale copertura del costo del personale a tempo indeterminato dei centri per l'impiego delle Province con successivi provvedimenti normativi.

Ovviamente, per motivi prudenziali qualora nel corso di queste ultime mensilità dell'annualità 2015 dovessero essere assegnate a questa Amministrazione risorse maggiormente certe, con particolare riferimento al contributo ministeriale che sarà assegnato al fine di garantire gli equilibri di parte corrente del bilancio delle Province e previsto dall'art. 8 c. 3 del DL 78/2015, si raccomanda per motivi prudenziali di sostituirle a quelle entrate iscritte a bilancio e destinate a coprire le spese di parte corrente, che per loro natura o per effetto di incapienza dei fondi previsti dalle disposizioni normative, non presentano un grado di attendibilità sufficiente a garantire gli equilibri generali di parte corrente.

Infatti, questa Amministrazione al fine di garantire gli equilibri di parte corrente ha provveduto a richiedere al Ministero dell'Interno un contributo di € 6.500.000,00 sulla base delle disposizioni del DL 78/2015, di cui ad oggi però non si conosce ancora la somma effettivamente assegnata.

Gli stanziamenti del bilancio di previsione 2015 contengono inoltre, il finanziamento di alcuni debiti fuori bilancio derivanti da sentenza esecutiva per i quali è necessario provvedere ed attivare le misure previste dell'art. 194 del TUEL entro il termine di approvazione degli equilibri di bilancio fissato al 30 di Settembre.

Gli stanziamenti sono inoltre adeguati alle entrate e spese reimputate per effetto dell'applicazione del principio contabile della competenza finanziaria potenziata e dell'attività di riaccertamento straordinario dei residui approvato con Decreto del Presidente n. 170 del 19.5.2015.

Gli stanziamenti contengono infine il fondo di riserva e il Fondo crediti di dubbia esigibilità quantificati come stabilito dalle disposizioni normative vigenti.

A seguire un prospetto che illustra gli equilibri della gestione finanziaria 2015 con evidenza delle misure di natura straordinaria adottate. Il bilancio di previsione 2015 squadra di un importo di € 90.353,97 che corrisponde al disavanzo tecnico formatosi in sede di riaccertamento straordinario dei residui in applicazione del nuovo principio contabile della competenza finanziaria potenziata così come previsto dall'art. 3, comma 13 del D. Lgs. n. 118/2011.

2015			
PARTE CORRENTE			
ENTRATA		SPESA	
FPV ENTRATA	7.451.204,50	FPV SPESA	0
Entrate tributarie	28.248.419,92	Spese correnti	76.209.749,43
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	32.390.764,85	Spese per rimborso prestiti	3.010.000,00
Entrate extratributarie	9.028.217,62		
Avanzo libero per la parte corrente	1.188.395,38		
Avanzo vincolato per la parte corrente	1.202.107,11		
Totale entrate correnti	79.509.109,38	Totale spese correnti	79.219.749,43
Avanzo economico	289.359,95		
PARTE C/CAPITALE			
ENTRATA		SPESA	
FPV ENTRATA	9.458.014,28	FPV SPESA	4.434.943,69
Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale, riscossioni di crediti	12.730.026,97	Spese in c/capitale	18.132.811,48
Entrate derivanti da accensione di prestiti	0		
Totale entrate in c/capitale	22.188.041,25		
Da aggiungere			
Entrate correnti che finanziano spese c/capitale per vincolo di legge	92.325,00		
Risorse correnti straordinarie che finanziano spese in conto capitale	86.634,92		
Entrate correnti libere che finanziano spese in c/capitale	200.754,00		
Totale entrate destinate a spese in conto capitale	22.567.755,17	Totale spese in c/capitale	22.567.755,17
Entrate servizi conto terzi	10.524.434,00	Spese servizi conto terzi	10.524.434,00
Totale entrate	112.221.584,63	Totale spese	112.311.938,60
squadro	-90.353,97	costituito dal disavanzo tecnico formatosi con il riaccertamento straordinario dei residui sulla parte corrente	

Il Patto di stabilità e crescita

Questa Amministrazione non ha rispettato il patto di stabilità e crescita per l'annualità 2014 con uno sfioramento di oltre 13 milioni di euro rispetto all'obiettivo assegnato. Già nell'annualità 2014 i tagli alla finanza locale e le mancate assegnazioni sul patto regionale verticale a seguito di interventi attuati da questa Amministrazione e di interesse strategico regionale hanno determinato un saldo negativo del patto di stabilità e crescita.

Purtroppo il mancato rispetto del patto di stabilità e crescita per l'annualità precedente determina una serie di effetti finanziari nell'annualità in corso, con particolare riferimento a sanzioni di natura finanziaria in termini di riduzioni delle spettanze ministeriali a valere sul fondo sperimentale di riequilibrio, al contenimento degli impegni di parte corrente rispetto alla media dei impegni relativi all'ultimo triennio di riferimento, al divieto di assunzione di personale e al blocco di nuovo indebitamento.

La sanzione di natura finanziaria che avrebbe ulteriormente appesantito la situazione del bilancio della Provincia di fatto è stata annullata per questa Amministrazione a seguito dell'approvazione del Decreto del Ministero dell'Interno del 25 Settembre u.s., sulla base delle disposizioni della Legge n. 107/2015 "Legge Buona Scuola", che prevede la riduzione della sanzione del patto di stabilità e crescita per l'importo pari ai pagamenti effettuati sulla parte in conto capitale del bilancio 2014 per interventi di edilizia scolastica. La nostra Amministrazione, che per effetto delle disposizioni del DL 78/2015 avrebbe avuto una sanzione per mancato rispetto del patto di stabilità 2014 di € 1.085.876,00, le è stata completamente azzerata in quanto ha effettuato nella medesima annualità pagamenti nell'ambito dell'edilizia scolastica per € 1.581.298,00.

Purtroppo invece, questa Amministrazione non riesce a rispettare per l'annualità 2015 quanto previsto dall'art. 31 della Legge n. 183/2011 in relazione al livello massimo degli impegni di parte corrente 2015, assumibili per un importo non superiore rispetto agli impegni dell'ultimo triennio. Purtroppo, la causa del mancato rispetto di questo limite agli impegni è completamente dovuta all'entità del taglio di parte corrente da versare al bilancio dello Stato, che incide totalmente sul totale impegnato relativo all'annualità 2015 senza possibilità di operare alcuna esclusione.

In relazione al rispetto del patto di stabilità e crescita relativo all'annualità 2015, le previsioni di bilancio già in sede di approvazione non consentono di rispettare l'obiettivo che sulla base delle

disposizioni delle attuali normative ammonta a complessivi € 8.000.000,00. Purtroppo, ipotizzando già in sede di previsione un blocco solo ipotetico dei pagamenti sulla parte in conto capitale del bilancio e la realizzazione delle entrate in conto capitale così come segnalato dai servizi, il patto di stabilità e crescita non viene rispettato. Tenendo conto dei flussi di cassa attesi entro 31.12.2015 questa Amministrazione non rispetterà l'obiettivo del patto di stabilità e crescita per un ammontare complessivo di circa 9 milioni di euro. Nei saldi utili del patto di stabilità e crescita è stato considerato anche il Fondo crediti di dubbia esigibilità secondo l'importo contenuto nelle previsioni di bilancio.

Il mancato rispetto del patto di stabilità e crescita 2015 già in sede di approvazione del bilancio accomuna la quasi totalità delle Province ed è la conseguenza di scelte finanziarie inadeguate operate su questo comparto e il segnale di uno squilibrio finanziario in atto che rischia di diventare strutturale, qualora non vengano adottate misure volte ad assicurare la gestione in equilibrio di queste Amministrazioni.

Parere di regolarità contabile sul Bilancio Annuale di Previsione 2015.

Il bilancio presentato al Consiglio Provinciale ai fini della sua adozione e approvazione in via definitiva presenta evidenti segnali di squilibrio finanziario della parte corrente del bilancio, a cui per l'annualità 2015 viene fatto fronte mediante l'adozione di misure straordinarie dettagliate precedentemente.

In merito si raccomanda che l'eventuale assegnazione a questa Amministrazione di risorse aventi maggiore carattere di certezza sia nell'importo che nella titolarità giuridica, sia orientata ad eliminare dal bilancio di previsione 2015 i margini di incertezza finanziaria derivanti in particolare da alcune poste contabili di entrata compresa l'applicazione dell'avanzo libero di amministrazione, la cui applicazione a parte corrente del bilancio genera futuri disavanzi di amministrazione.

Purtroppo, anche l'approvazione del Bilancio di Previsione per la sola annualità 2015 così come previsto dall'art. 1 – ter del DL 78/2015 rappresenta un altro grave elemento di rischio e di potenziale instabilità finanziaria dell'Ente, considerato che la necessità di garantirne la continuità amministrativa comporta l'assunzione di impegni di spesa a valere sulle annualità future in mancanza di bilanci autorizzatori come richiesto dalla normativa. A tal fine si raccomanda l'assunzione di impegni di spesa sulle annualità future esclusivamente per quelle indispensabili a garantire il funzionamento dell'Ente e a tutela dell'incolumità pubblica.

Anche il mancato rispetto del patto di stabilità e crescita per l'annualità 2015 già in sede di approvazione del bilancio annuale di previsione è segnale di un grave rischio sulla gestione

finanziaria futura, che a normativa invariata pone a carico di questa Amministrazione pesanti sanzioni finanziarie. Per questo motivo si raccomanda l'assunzione di nuove spese di investimento limitatamente a quelle necessarie a garantire l'incolumità pubblica.

A fronte di questa gravità della situazione finanziaria dell'intero comparto delle Province è auspicabile un intervento normativo urgente che renda a queste Amministrazioni la sostenibilità finanziaria delle funzioni di loro competenza a garanzia degli equilibri generali di bilancio.

Tenuto conto della gravità della gestione finanziaria delle Province e della necessità, ad annualità 2015 quasi ultimata senza che la normativa abbia introdotto misure adeguate a copertura dei costi delle funzioni fondamentali delle Province, ritengo che sia quanto mai più che necessario approvare il bilancio di previsione 2015 al fine di garantire il finanziamento degli impegni ad oggi assunti e al fine di riportare alla legittimità l'azione amministrativa dell'Ente, dato il rischio derivante dalla continuità di una gestione provvisoria.

Si rilascia a tal fine parere favorevole di regolarità contabile, raccomandando all'Ente di intervenire a fronte di nuovi e maggiori risorse finanziarie assegnate al fine di eliminare i margini di incertezza che derivano dall'utilizzo di fonti di finanziamento di natura straordinaria.

Il mancato rispetto del patto di stabilità e crescita già in sede di approvazione del bilancio di previsione 2015 preclude la possibilità di rilasciare un parere favorevole in relazione al rispetto dei saldi di finanza pubblica, pur riconoscendo che deriva da fattori endogeni all'Amministrazione e comuni all'intero comparto delle Province.

Pistoia, 30 settembre 2015

Per

p. Il Dirigente dei Servizi Finanziari

Dott. Renato Ferretti

IL DIRIGENTE
Dott. Ing. Alessandro Morelli Morelli