

STRALCIO

DA REFERTO DELLA CORTE DEI CONTI

Il riordino delle Province – Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari

Delibera 17/SEZAUT/2015

Comunicato stampa del 13 maggio 2015 - Sezione delle Autonomie

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.

A poco più di un anno dall'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni", che ha ridisegnato confini e competenze dell'amministrazione locale, la Corte dei conti procede ad una prima valutazione di quelli che sono stati gli effetti della normativa sugli andamenti finanziari delle Province, sugli equilibri, sul rispetto del Patto di stabilità e sull'erogazione dei servizi al cittadino.

Il progetto di riorganizzazione dell'amministrazione locale, delineato anche sotto il profilo finanziario dalla l. n. 56/2014, sta incontrando ritardi e difficoltà nella fase attuativa, in particolare per quanto riguarda il riordino delle funzioni delegate o trasferite alle Province.

Dalle previsioni delle quattro **leggi regionali**, allo stato, emanate, e da quelle dei testi approvati nelle Giunte e in discussione nei Consigli regionali, **emergono criticità che condizionano l'efficacia della legge.**

Ci si riferisce, tra l'altro:

- a talune incertezze nella individuazione della nuova titolarità delle funzioni non fondamentali; al rinvio a successivi atti per la concreta riallocazione delle funzioni;
- alla previsione di interventi legislativi e/o provvedimenti per la riallocazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie;
- alla mancata attuazione del principio di sussidiarietà nel senso indicato dalla legge ed, al contrario, alla diffusa tendenza ad un accentramento in capo alla Regione delle funzioni amministrative svolte dalle Province;
- all'assenza di specifiche disposizioni sulla determinazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni;
- alla mancata applicazione del comma 90 dell'articolo unico della l. n. 56/2014 per la conservazione in capo alle Regioni dei servizi a rilevanza economica;
- alla mancata considerazione dello stretto legame previsto dalla l. n. 56/2014 tra funzioni - risorse - patrimonio-personale.

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.

Si riscontrano, tra l'altro,

- una costante tensione sulle entrate;
- vistosi ritardi nell'erogazione dei trasferimenti erariali e regionali;
- reiterate manovre sul Fondo sperimentale di riequilibrio;
- il consistente utilizzo di entrate a carattere straordinario per il finanziamento di spesa corrente, anche ripetitiva, volto a fronteggiare la riduzione dei trasferimenti,
- nonché l'applicazione, talora integrale, dell'avanzo di amministrazione - peraltro influenzato dall'elevata mole di residui attivi - per il conseguimento dell'equilibrio di parte corrente.

Nel percorso tracciato dalla l. n. 56/2014 si è inserita in modo non del tutto coerente la legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) - 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.

Corte dei conti

Ufficio stampa

1 NOTAZIONI INTRODUTTIVE

“A poco più di un anno dall’entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, che ha ridisegnato confini e competenze dell'amministrazione locale, può procedersi - in sede di referto sugli andamenti della finanza locale, che l’art. 7 della legge n. 131 del 2003 affida alla Sezione delle autonomie - ad una prima valutazione di quelli che sono stati gli effetti della normativa sugli andamenti finanziari delle Province, sugli equilibri, sul rispetto del Patto di stabilità e sull’erogazione dei servizi al cittadino.

Su queste tematiche si sofferma la presente relazione, che anticipa, in parte, argomenti del referto sugli andamenti complessivi della finanza locale in termini di cassa, che sarà reso entro il 31 luglio prossimo”.

“La questione delle risorse finanziarie rappresenta l’elemento centrale del percorso di riordino delle funzioni: nessuna prospettiva di riallocazione delle funzioni provinciali può essere attuata senza una attenta e congiunta analisi e valutazione tra Stato e Regioni dei costi delle funzioni da riordinare e del relativo personale.”

“Sul progetto legislativo di riordino delle “Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni” - poi divenuto legge n. 56 del 2014 - è stata sentita la Sezione delle autonomie in due distinte audizioni: la prima presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 6 novembre 2013 (A.C. 1542); la seconda presso la Commissione Affari costituzionali del Senato il 16 gennaio 2014 (A.S. 1212). In tali occasioni la Corte ha avuto modo di esprimere le sue valutazioni su taluni ipotizzabili effetti della normativa, segnalando, tra l’altro, **la necessità di un attento e continuo monitoraggio:**

- 1) del rispetto dei termini previsti per gli adempimenti esecutivi della riforma;
- 2) **dell’effettivo concretizzarsi dei potenziali risparmi attesi;**
- 3) **degli eventuali costi aggiuntivi emergenti**, ai fini di una tempestiva ed adeguata copertura.

In prosieguo, questa medesima Sezione ha trattato della situazione finanziaria delle Province nella Relazione sulla gestione finanziaria per l’esercizio 2013 degli Enti territoriali, evidenziandone la precarietà e segnalando, tra l’altro: che **l’analisi dei risultati delle manovre 2008-2013, ha confermato per le Province il raggiungimento degli obiettivi di risparmio previsti, con la conseguente riduzione delle risorse destinate ai servizi essenziali; che le manovre avviate dal 2009 hanno fatto registrare un taglio di 2,9 miliardi per le Province con una contrazione rilevante degli investimenti (mediamente il 60% delle economie di spesa); che sempre per le Province si registra una severa riduzione della spesa finale di oltre 1,3 miliardi, tagli di risorse particolarmente incisivi, entrate che cedono del 10,4%.**

La Corte ha anche richiamato l'attenzione sull'impatto delle nuove misure riduttive sulle risorse delle Province, conseguenti alla **legge di stabilità 2015, suscettibili di generare** forti tensioni sugli equilibri finanziari, in particolare per gli enti strutturalmente più deboli”

2 IL PROCESSO DI RIORDINO FUNZIONALE ED ISTITUZIONALE DELLE PROVINCE

1.1 La legge n. 56/2014 e le criticità emerse nella fase attuativa con specifico riguardo al trasferimento di funzioni

“Fra le funzioni fondamentali, connesse all’erogazione di servizi alle cosiddette realtà territoriali di area vasta, confermate in capo alle Province, elencate al co. 85 dell’articolo unico della l. n. 56/2014, si rammentano: **a)** pianificazione territoriale provinciale di coordinamento e tutela e valorizzazione dell’ambiente; **b)** pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale; **c)** programmazione provinciale della rete scolastica; **d)** raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; **e)** gestione dell’edilizia scolastica; **f)** controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e la promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.”

“Si tratta di un elenco eterogeneo di funzioni che comprende al suo interno sia competenze puntuali, quali, ad esempio, la pianificazione territoriale provinciale, che funzioni amministrative generali come la tutela e valorizzazione dell’ambiente, nella quale, ad esempio, si ritiene possano rientrare le competenze amministrative in materia di controlli ed autorizzazioni ambientali, protezione della flora e della fauna, gestione dei parchi e delle aree protette, organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale.

Tra le funzioni storicamente attribuite alle Province la l. n. 56/2014 conferma quella dell’assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni del territorio; che risale presumibilmente all’impianto amministrativo in vigore fino alla creazione delle Regioni, allorquando le **Province potevano definirsi organismi di coordinamento rispetto ai Comuni, ai quali, specie se di piccole dimensioni, assicuravano una sorta di tutoraggio, che si esplicava in servizi di aggiornamento normativo, di interpretazione delle leggi, di assistenza nella predisposizione di atti. Attività queste ultime che, per una serie di ragioni, negli anni sono andate via via scomparendo, di pari passo con il lento esaurirsi delle risorse a disposizione sui relativi capitoli di bilancio.**

Il legislatore ha ritenuto di **riattivare l’anzidetta funzione in parallelo** con l’attribuzione, ai sensi del successivo comma 88, delle funzioni, d’intesa con i Comuni, di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive, nonché con il riconoscimento alle nuove Province di ulteriori funzioni fondamentali, attribuite, come precisato sopra, dal comma 86 e consistenti nel ruolo di supporto al processo di associazionismo intercomunale, da una parte, e dall’altra nella cura delle relazioni istituzionali con altri Enti territoriali.”

1.2 Gli adempimenti previsti a carico dello Stato

“La l. n. 56/2014 prevede una serie di adempimenti in capo alle Amministrazioni Centrali dello Stato ed alle Regioni, al fine di dare attuazione all’impianto riformatore dalla stessa recato. Un calendario ben preciso scandisce le diverse tappe del processo di riordino delle Province, essendo fissato **per ciascun adempimento un termine che, sebbene di carattere ordinatorio, individua un orizzonte temporale limitato a non più di dodici mesi successivi all’entrata in vigore della riforma**”.

“Dalla lettura della tabella emerge che per il momento, come già ricordato nell’introduzione della presente relazione risulta essere stata data ottemperanza alle disposizioni di cui al comma 91 -relative all’Accordo fra Governo e Regioni sancito in Conferenza Unificata per l’individuazione delle funzioni di cui al comma 89 oggetto di riordino - nonché alle previsioni contenute nel comma 92, relative all’adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che stabilisca i criteri generali per l’individuazione dei beni, delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative connesse all’esercizio delle funzioni da trasferire”

TABELLA

FON	ORGANO	TERMINE	ADEMPIMENTO PREVISTO
Co. 6	Consiglio dei ministri, sentita la relazione del Ministro per gli affari regionali e del Ministro dell’interno, udito il parere del presidente della Regione	In caso di mancato raggiungimento entro tre mesi dalla data del parere contrario della Regione dell’intesa tra quest’ultima ed i Comuni interessati.	Decide, in via definitiva, in ordine all’approvazione ed alla presentazione al Parlamento del disegno di legge contenente modifiche territoriali di Province e di Città metropolitane, ai sensi dell’articolo 133, primo comma, della Costituzione.
Co. 90, lett. b)	Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con Ministro per gli affari regionali, previa intesa in sede di Conferenza unificata		Decreto con il quale sono individuate misure premiali per le Regioni che approvano le leggi che riorganizzano le funzioni di cui al comma 90, prevedendo la soppressione di uno o più enti o agenzie, cui risultino attribuiti compiti di organizzazione di servizi a rilevanza economica..
Co. 91	Stato e Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative	Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della l. n. 56/2014. 8 luglio 2014.	Individuano in modo puntuale, mediante <u>Accordo sancito nella Conferenza unificata</u> , le funzioni oggetto del riordino e le relative competenze.
Co. 92	Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’interno e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri per la semplificazione e la pubblica amministrazione ed economia e finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata	Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della l. n. 56/2014. 8 luglio 2014.	<u>Decreto con il quale sono stabiliti i criteri generali per l’individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative connesse all’esercizio delle funzioni che devono essere trasferite</u> , ai sensi dei commi da 85 a 97, dalle Province agli Enti subentranti, garantendo i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in corso, nonché quelli a tempo determinato in corso fino alla scadenza per essi prevista. Il decreto, altresì, dispone in merito alle risorse finanziarie spettanti alle Province che devono essere trasferite agli Enti subentranti per l’esercizio delle funzioni loro attribuite, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali e fatto salvo, comunque, quanto previsto dal comma 88. Contiene

FON	ORGANO	TERMINE	ADEMPIMENTO PREVISTO
Co. 95	Regione	Entro sei mesi dal decreto di cui al comma 92 della l. n. 56/2014. 8 gennaio 2015.	Provvede, sentite le organizzazioni sindacali, a <u>dare attuazione all'accordo</u> di cui al comma 91.
	Governo		Esercita il <u>potere sostitutivo</u> ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003.
Co. 96, lett. b)	Ministro dell'economia e delle finanze		<u>Decreto che stabilisce la procedura semplificata per la dismissione della proprietà dei beni mobili e immobili</u> da parte dell'ente che subentra nei diritti relativi alle partecipazioni societarie attinenti alla funzione trasferita.
Co. 96, lett. d)	Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con Ministro per gli affari regionali, sentita la Conferenza unificata		<u>Decreto che individua modalità e determinazioni per sterilizzare gli effetti del trasferimento delle funzioni</u> che non rilevano per l'ente ai fini della disciplina dei livelli di indebitamento o altri adempimenti, nell'ambito dei meccanismi compensativi tra i diversi livelli di autonomia territoriale.
Co. 97	Governo, previo parere della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e delle Commissioni parlamentari	Entro 15 mesi dalla data di entrata in vigore della l. n. 56/2014. 8 luglio 2015.	Uno o più decreti legislativi in materia di <u>adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli Enti territoriali</u> e di quella sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti.
Co. 147 Terzo periodo	Pubbliche amministrazioni	Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della l. n. 56/2014. 8 ottobre 2014.	Comunicano i piani di riorganizzazione della propria rete periferica individuando ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni non obbligatoriamente corrispondenti al livello provinciale o della Città metropolitana al Ministero dell'economia e delle finanze, al Ministero dell'interno per il coordinamento della <u>logistica sul territorio</u> , al Commissario per la revisione

1.3 Le leggi regionali adottate per l'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56

“Uno dei nodi da sciogliere nel processo di riordino, previsto dalla l. n. 56/2014, è proprio quello del trasferimento, disciplinato dai cc. 91 e seguenti dell'art. 118 della Costituzione, delle risorse finanziarie ed umane necessarie all'espletamento delle funzioni diverse da quelle di cui al citato comma 85, che lo Stato e le Regioni attribuiscono in attuazione dell'art. 118 della Costituzione.

Non casualmente le disposizioni citate seguono quelle che prevedono l'individuazione, entro tre mesi, delle funzioni oggetto di riordino, scandendo le tappe del disegno di riforma che attribuisce, come noto, alle Regioni un ruolo centrale nell'attuazione dell'accordo sancito dalla Conferenza unificata per il trasferimento delle funzioni di competenza regionale”.

“Dalla lettura dei testi per lo più approvati solo dalle Giunte ed in discussione presso i Consigli (ad eccezione delle Regioni Liguria, Marche, Toscana e Umbria), può

osservarsi che, **in generale lo schema indicato è stato solo parzialmente seguito dalle Regioni** che hanno adottato soluzioni non proprio omogenee.”

“Sulla base degli elementi riportati nelle pagine precedenti, **può osservarsi, in termini riassuntivi, che solo in quattro casi (Toscana, Liguria, Umbria e Marche) i provvedimenti attuativi della l. n. 56/2014 sono stati approvati definitivamente dai Consigli regionali, mentre per il resto i disegni di legge sono rimasti allo stadio di atti approvati dalla Giunta** (ad eccezione della Regione Emilia-Romagna), attualmente al vaglio delle competenti Commissioni consiliari.

Oltre a ciò deve sottolinearsi che i disegni di legge approvati per lo più hanno rinviato ad ulteriori atti l’adozione delle scelte di fondo in materia di riordino delle funzioni ed, inoltre, l’avvenuta fissazione di principi informativi del processo di riordino non toglie che gli stessi possano essere, in fase di approvazione delle leggi, disattesi e, soprattutto, non assicura la tempestività e la completezza del riordino stesso.

Infine, **non risultano essere state ancora inserite nei disegni di legge regionali disposizioni specifiche volte a dare attuazione alle previsioni della l. n. 56/2014 in materia di attribuzione alla Provincia del ruolo di centrale di committenza**, nonché in materia di soppressione di enti ed agenzie che svolgono, in ambito provinciale, funzioni di organizzazione di servizi pubblici di rilevanza economica.

Pertanto, volendo ricapitolare brevemente le **principali criticità emerse dalla lettura dei disegni di legge adottati dalle Regioni, possono riassumersi nei punti di seguito elencati:**

- 1) **incertezza nella indicazione della titolarità delle funzioni** non fondamentali;
- 2) rinvio per la concreta riallocazione delle funzioni a successivi atti, per l’adozione dei quali vengono individuati termini (per la presentazione) a carico della Giunta ma non si stabilisce un termine per l’approvazione da parte del Consiglio;
- 3) **rinvio ad un futuro intervento legislativo** per la riallocazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie;
- 4) **mancata attuazione del principio di sussidiarietà** nel senso indicato dalla legge ed, al contrario, diffusa tendenza ad un accentramento in capo alla Regione delle funzioni amministrative precedentemente svolte dalle Province;
- 5) **assenza di specifiche disposizioni sulla determinazione** degli ambiti territoriali ottimali per l’esercizio delle funzioni;
- 6) **mancata applicazione della novità introdotta dal comma 90** e in ordine alla conservazione in capo alle Regioni dei servizi a rilevanza economica.”

1.4 Le novità introdotte dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015)

“La l. n. 56/2014 prevedeva per il riordino delle funzioni un *iter* procedurale articolato in una serie di passaggi, primo fra tutti quello dell’individuazione delle funzioni fondamentali che restano affidate alle Province e di quelle non fondamentali da attribuire agli altri enti (Comuni, Regioni, Stato), cui doveva far seguito la quantificazione di finanziamenti e spese per gestire entrambe le tipologie di funzioni, con contestuale individuazione delle risorse umane, strumentali ed organizzative.

A fronte di tale iter procedurale le disposizioni recate dalla legge di stabilità per il 2015 ed ancora prima l’accordo dell’11 settembre 2014 ed il d.p.c.m. del 26 settembre 2014 hanno **introdotto novità che, in parte, vanificano l’anzidetta procedimentalizzazione.**

In particolare, la l. n. 190/2014 al comma 418 individua il contributo triennale richiesto alle Province che concorrono con una riduzione della spesa corrente pari ad 1 miliardo (1.180 milioni) di euro per il 2015, 2 miliardi per il 2016 e 3 miliardi per il 2017.”

“I tagli imposti dalla legge di stabilità si sono aggiunti a quelli già previsti anche per il 2015 dal d.l. n. 66/2014 e sono intervenuti ancor prima che fosse possibile conoscere la distribuzione delle competenze fra Province, Città metropolitane ed altri enti. Per quanto attiene specificamente alla spesa di personale, la riduzione è stata fissata con riferimento a quella sostenuta alla data di entrata in vigore della l. n. 56/2014 (8 aprile 2014), con una conseguente determinazione *ope legis* della quota di personale cd. *soprannumerario.*”

3 IL SISTEMA DELLE ENTRATE PROVINCIALI ED IL LORO ANDAMENTO NEL PERIODO 2010-2013

“Nel fare rinvio ai dati di dettaglio afferenti al trend delle entrate tributarie, di interesse appaiono, a tal riguardo, **i dati sintetici relativi all’andamento del gettito dell’Imposta provinciale di trascrizione e di quello afferente la RCAuto, come di seguito compendiate, che evidenziano, per entrambi i tributi, un incremento nell’anno 2013, da annettersi, per ciò che attiene all’Ipt, al nuovo sistema impositivo e per quanto riguarda la RCAuto all’aumento delle aliquote**”

“A conferma del carattere non strutturale dell’evidenziato incremento, è il dato relativo alle entrate da Ipt e da RCAuto registrate nel primo semestre 2014 che, posto a confronto con l’omologo dato rilevato nel primo semestre 2013, evidenzia una significativa flessione pari a circa 400 milioni”

1.5 Gli effetti delle manovre sul Fondo sperimentale di riequilibrio

“Ancor più significative le criticità registrate con riguardo all’operatività del Fondo sperimentale di riequilibrio.

Sin dalla Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali relativa agli esercizi 2011-2012, **la Sezione delle autonomie ha evidenziato come il nuovo sistema delle entrate provinciali - diano tratteggiato - sia stato significativamente inciso, per un verso, dalla progressiva riduzione dei trasferimenti statali operata per effetto delle manovre di finanza pubblica, poste in essere a partire dall’anno 2010 e, per altro, dai diversi provvedimenti aventi ad oggetto il Fondo sperimentale di riequilibrio che, introducendo elementi di precarietà e di incertezza, hanno, di fatto, vulnerato la finalità perequativa allo stesso assegnata dal legislatore nell’ambito del disegno federalista.**

Parimenti in occasione dei successivi referti sulla finanza locale è stato, invero, rilevato come il fondo di cui trattasi - istituito, in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, dall’art. 21 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 e finalizzato a realizzare, a decorrere dal 2012, una devoluzione progressiva e territorialmente equilibrata del nuovo sistema di fiscalità locale incentrato sull’autonomia di entrata - **sia stato progressivamente eroso in ragione delle riduzioni disposte dai predetti interventi normativi.**

Così ai già rilevanti tagli dei trasferimenti previsti dall’art. 14, co. 1, d.l. n. 78/2010, in serrata successione ed in un arco temporale assolutamente contenuto, hanno fatto seguito le riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio previste, dapprima, dal d.l. n. 201/2011 (c.d. decreto Salva Italia), quindi, le decurtazioni di cui al decreto legge sulla revisione della spesa, del 6 luglio 2012, n. 95, nonché quelle introdotte dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013).

Nel dettaglio l'art. 28, co. 8, del d.l. n. 201/2011 ha previsto, a carico delle Province, una riduzione per l'anno 2012 e per quelli successivi, del Fondo sperimentale di riequilibrio, ovvero laddove istituito di quello perequativo, nella misura di 415 milioni di euro mentre l'art. 16, co. 7 del decreto c.d. *spending review* ha disposto che il fondo medesimo sia ridotto di 500 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e di 1.050 milioni a decorrere dall'anno 2015: la successiva legge di stabilità 2013 ha, peraltro, rimodulato detti tagli che, a mente della previsione di cui al comma 121 dell'articolo unico, risultano essere pari a 1.200 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2013 e 2014, ed a 1.250 milioni di euro a decorrere dal 2015.

Ne è conseguita una forte riduzione delle risorse a disposizione delle amministrazioni provinciali, atteso che la sovrapposizione di siffatti provvedimenti di contenimento ed il cumulo degli effetti degli stessi - in uno alle articolate modalità di ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio e di imputazione delle riduzioni relative a ciascuna Provincia - hanno prodotto un sostanziale azzeramento del fondo medesimo stigmatizzato, in diverse sedi, dall'Unione delle Province e rilevato dalla Corte dei conti nell'ambito della recente relazione avente ad oggetto l'analisi dei flussi di cassa 2011/2013.

Nell'occasione è stato, invero, evidenziato il negativo andamento delle entrate tributarie che nel 2013 confermano il trend negativo degli esercizi precedenti da annettersi, in larga parte, alla diminuzione delle entrate della categoria terza (-55%), comprensiva del Fondo sperimentale di riequilibrio, in ordine al quale sono stati registrati incassi ampiamente inferiori rispetto a quelli del 2012, comunque, relativi ad esercizi precedenti, atteso che il Fondo, in termini di competenza, **risulta di fatto azzerato, mostrando un importo di segno negativo.**"

4 LA REVISIONE DELLA SPESA CON SPECIFICO RIGUARDO ALLA SPESA PER IL PERSONALE

“Gli andamenti della spesa delle Province registrati in termini di cassa sulla base dei dati SIOPE mostrano, come riportato nella tabella con riferimento agli esercizi dal 2011 al 2014, la **tendenza ad una generale contrazione che, tenuto debitamente conto delle poste da regolarizzare** (il cui importo appare decisamente ridotto rispetto a quello registrato in occasione della rilevazione riportata nel referto approvato con delibera SEZAUT/20/2014/FRG), **si evidenzia più marcata nel 2014 rispetto agli esercizi precedenti.**”

“La riduzione osservata nelle spesa corrente è riconducibile in larga misura all’applicazione dei tagli imposti dalla *spending review*, introdotti in forza di specifiche manovre correttive intervenute in corso d’anno, che si sono aggiunte alle riduzioni imposte dalle disposizioni contenute nelle leggi di stabilità, che hanno colpito in particolar modo la spesa per l’acquisto di beni (-17,4%) e servizi (-10,9%).”

“Conclusivamente può osservarsi che, come puntualmente già evidenziato dalle Sezioni Riunite nel documento approvato a febbraio 2015 su “Prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità”, **il taglio delle risorse non potrà non investire, almeno in parte, anche le funzioni oggetto di trasferimento ad altri livelli di governo che, essendo già state sottoposte dalle Province a forti riduzioni, non sembrano allo stato presentare una dotazione di risorse tale da assicurare risparmi nella misura richiesta dalle disposizioni e, comunque, il predetto taglio potrebbe, a riordino delle funzioni completato, produrre l’effetto di scaricare parte dell’onere sugli enti subentranti. La stessa considerazione, peraltro, vale anche per le funzioni fondamentali che rimarranno in capo agli enti di area vasta, anch’esse sottoposte negli ultimi esercizi a costante compressione.**”

“Nel 2014 prosegue l’andamento in flessione della spesa per il personale, la cui variazione di segno negativo rispetto all’esercizio 2011 fa registrare un -12,6%,”

1.6 La problematica delle riallocazione del personale dipendente delle Province

“Il nodo essenziale del processo di riordino delle Province è rappresentato dalla riassegnazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali connesse all’esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento che, in effetti, nelle linee tracciate sia dai commi 92 e seguenti della l. n. 56/2014 che dal d.p.c.m. 26 settembre 2014, in linea, peraltro, con le determinazioni raggiunte precedentemente nell’accordo dell’11 settembre (attuativo dell’art. 1, co. 91, l. n.

56/2014), veniva inquadrata nell'ambito di un ben preciso e articolato *iter* procedurale.

L'intero processo di riordino doveva essere condotto dagli attori istituzionalmente preposti (Regioni ed Enti locali) sulla base dei criteri individuati negli atti preordinati e cioè la correlazione fra funzioni e risorse, la garanzia dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato e determinato, nonché l'attribuzione agli enti subentranti delle risorse prima spettanti alle Province per le funzioni oggetto di riordino, con la garanzia dell'attiva partecipazione in ogni fase delle rappresentanze sindacali, secondo le vigenti disposizioni.

Nel percorso tracciato è intervenuta la **legge di stabilità per il 2015, che avrebbe dovuto assicurare alle Province i fondi necessari da corrispondere agli enti subentranti** per le funzioni trasferite, **ma che, in concreto, in vista di una significativa e progressiva riduzione della spesa corrente, ha imposto alle Province una serie di divieti per le assunzioni ed una contrazione degli oneri per il personale, a prescindere dal completamento della redistribuzione di funzioni, fissando, altresì, una riduzione della dotazione organica in misura pari al 30% ed al 50% della spesa sostenuta alla data di entrata in vigore della l. n. 56/2014 per il personale di ruolo.**"

5 LA FINANZA PROVINCIALE NEI CONTROLLI DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

1.7 I controlli ex art. 1 commi 166 e ss. della legge 266/2005 ed art. 148 bis Tuel

“Le risultanze delle verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali, svolte dalle Sezioni regionali di controllo principalmente sulla base dei questionari redatti dagli organi di revisione ai sensi degli artt. 1 commi 166 e ss. della legge n. 266/2005 e dell’art. 148 *bis* Tuel, restituiscono un quadro sostanzialmente coerente con gli andamenti complessivi della finanza provinciale, come sin qui evidenziati, **sia per ciò che attiene alle criticità accertate, sia per ciò che attiene agli effetti pregiudizievoli per gli equilibri di bilancio.**”

La rilevata tensione sulle entrate - determinata dalla progressiva contrazione delle entrate derivate, solo parzialmente compensate dal potenziamento di quelle proprie - **i vistosi ritardi nell’erogazione dei “sopravvissuti” trasferimenti erariali e regionali e, soprattutto, le conseguenze delle reiterate manovre sul Fondo sperimentale di riequilibrio - che hanno, di fatto, annullato la capacità programmatoria delle Province - trovano, significativo riscontro negli elementi conoscitivi, univoci e concludenti, offerti dalle declaratorie, anche di grave irregolarità, rese all’esito dei predetti controlli, nonché in quelli attestati dai Presidenti delle Sezioni regionali di controllo nelle relazioni redatte in vista del presente referto.”**

1.8 I controlli ex art. 243 quater Tuel

“Parimenti significativi sono i dati relativi ai controlli svolti dalle Sezioni regionali di controllo in ordine ai piani di riequilibrio con specifico riguardo alla congruità degli stessi ai fini del riequilibrio di cui al comma 3 dell’art. 243-*quater* Tuel, nonché quelli correlati al monitoraggio sullo stato di attuazione dei predetti strumenti di risanamento previsti dal successivo comma 6 che, **pur a fronte delle peculiarità delle diverse fattispecie, vanno a corroborare le considerazioni dianzi svolte circa il deterioramento della finanza provinciale ed il progressivo venir meno della capacità di programmazione delle amministrazioni.**”

“Sotto altro profilo significativi spunti di riflessione **offrono le pronunce rese, nell’ambito del monitoraggio sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio e sul conseguimento dei c.d. obiettivi intermedi, dalla Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo che ben evidenziano l’incidenza, sia delle reiterate manovre di finanza pubblica sia dell’incerto e mancato completamento processo di riordino,** sulla sostenibilità del percorso di risanamento intrapreso dalla Provincia di Chieti. La stessa Sezione individua, invero, nella riduzione dei trasferimenti statali, sul lato dell’entrata, e nel contributo straordinario alla finanza pubblica, sul versante della spesa, dei **“fattori esogeni**

rispetto alle scelte politiche ed amministrative dell'Ente" che hanno, non solo precluso il raggiungimento degli obiettivi previsti ma, addirittura, causato un netto peggioramento del disavanzo da recuperare, come cristallizzato nel piano di riequilibrio approvato dalla Sezione stessa, precisando, altresì, come il mancato completamento presso la Regione dell'*iter* relativo alla legge di riordino delle funzioni, con tutto ciò che ne consegue in relazione alle coperture finanziarie ed all'effettivo passaggio del personale, costituisca ulteriore elemento di incertezza sulla condizione finanziaria dell'ente."

"D'altro canto non può sottacersi come, in ragione della natura intangibile che, pur con alcune eccezioni, connota, nel vigente assetto normativo, il piano di riequilibrio, "non sia possibile rettificare in itinere gli *step* intermedi di risanamento", talché "i parametri a disposizione della Sezione nella valutazione dello stato di attuazione non possono che essere gli obiettivi annuali fissati nel piano approvato inizialmente": **ne consegue che non sarebbe irragionevole assimilare, a determinati fini, gli enti in piano di riequilibrio a quelli in dissesto - siccome parimenti vincolati a prefissati obiettivi di bilancio - e che, in ogni caso, dovrebbero ipotizzarsi misure atte a sterilizzare gli effetti pregiudizievoli di eventuali "fattori esogeni" sopravvenuti"**

6 GLI SVILUPPI DELLE FASI DEL RIORDINO E GLI EFFETTI SUI PRINCIPALI EQUILIBRI

“Il cronoprogramma delle operazioni di riordino delle funzioni ancora attribuite alle Province e allo scorporo di quelle a tale ente sottratte e riassegnate ad altri enti, prevedeva che entro tre mesi dall’entrata in vigore della l. n. 56/2014, in attuazione dell’art. 118 Cost., lo Stato e le Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, individuassero in modo puntuale, mediante accordo sancito in Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto della complessiva riorganizzazione e le relative competenze (co. 91), secondo criteri direttivi ivi indicati. **Le difficoltà insorte nello sviluppo delle descritte fasi hanno comportato ritardi, come puntualmente spiegato nel già richiamato capitolo 1, per cui all’inizio dell’esercizio 2015 non risulta ancora definito il primo importante passaggio e cioè l’individuazione delle funzioni da scorporare e trasferire.**

Intanto il quadro finanziario di riferimento per la predisposizione dei bilanci 2015 sconta la riduzione di spesa corrente di 1 miliardo di euro, stabilito dall’art. 1, co. 418, della legge di stabilità 2015, modificato dall’art. 4, co. 5-ter del decreto legge “mille proroghe”, convertito con legge 27 febbraio 2015, n. 11, che va a sommarsi alla riduzione di risorse ex art. 16, co. 7, del d.l. n. 95/2012 - incrementate di ulteriori 50 milioni (da 1.200 a 1.250), al contributo alla finanza pubblica stabilito dall’art. 47, co. 1 del d.l. n. 66/2014 complessivi 576,7 (di cui 510 per spese correnti) e all’ulteriore contributo alla finanza pubblica di 60 milioni di cui all’art. 19 del d.l. n. 66/2014.

L’attuazione di questa nuova impegnativa misura di concorso agli obiettivi di finanza pubblica, per le Province e le Città metropolitane, va considerata sotto il profilo della sostenibilità della stessa a partire dalla gestione 2015 e, di conseguenza, nella proiezione per l’arco triennale di previsione dei bilanci, soprattutto in considerazione dei ridotti spazi di spesa corrente ancora aggredibile all’esito delle precedenti riduzioni di risorse poc’anzi richiamate.”

1.9 Gli equilibri nei dati da rendiconto 2011-2013

La condizione di asimmetria, che si è venuta realizzando nella correlazione tra evoluzione delle fasi del riordino istituzionale e ridefinizione del quadro finanziario, non appare senza conseguenze sull’attendibilità e sulla congruità dei bilanci di previsione a ragione della probabile inadeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini necessari da conseguire. In tal senso non va trascurato di considerare che la riduzione di spesa corrente disposta dall’art. 1, co. 418 della legge di stabilità dovrebbe trovare capienza, negli effetti sulla medesima spesa, nella riduzione della dotazione organica disposta dal successivo comma 421, decorrente dalla data di entrata in vigore della stessa legge di stabilità. La mancanza, com’è nei fatti in considerazione di quanto più sopra esposto, di questo effettivo alleggerimento della spesa corrente, causalmente connesso al

trasferimento delle funzioni e del personale e corrispondente, in larga parte, alla misura finanziaria dei tagli delle dotazioni organiche, **appare motivo di distorsione nella programmazione finanziaria a breve termine, così come nella prospettiva triennale del bilancio 2015-2017, degli enti interessati che può avere influenza sugli equilibri finanziari.** In tale ottica va letta l'analisi, che si va a svolgere, delle prospettive della finanza provinciale in questa fase di approdo alla riorganizzazione ed al riordino delle funzioni da attuarsi in modo da **“salvaguardare l'integrità di funzionamento degli enti, l'organizzazione del lavoro, l'efficienza dei servizi, nonché l'equilibrio finanziario” (Corte costituzionale sentenza n. 50/2015, par. 5.3)**”.

“Gli aggregati finanziari illustrati definiscono una situazione nella quale si colgono segnali di **indebolimento della struttura degli equilibri di parte corrente e l'accentuazione del cedimento degli investimenti.**”

“I descritti segnali di **dinamiche di indebolimento degli specifici equilibri di bilancio trovano riscontro anche nello specifico perimetro contabile rappresentato dall'equilibrio economico finanziario di gestione,** che nel rapporto tra il totale delle entrate e delle spese, indica nel 2013 una situazione di deficitarietà delle prime rispetto alle seconde (96,85%); andamento che risulta in peggioramento rispetto al biennio antecedente, in cui si registrano valori di tendenziale equilibrio (100,05% nel 2011 e 101,94% nel 2012) e su cui incide il nuovo indebitamento come comprovato dal fatto che guardando all'equilibrio finanziario delle entrate e spese finali, nel 2013, l'indice di equilibrio si attesta al valore di 103,35%.”

“La situazione descritta, evidenzia, riassuntivamente, a fine esercizio 2013, una diffusa tendenza alla precarizzazione del quadro finanziario delle amministrazioni provinciali, ed una crescente difficoltà da parte delle Province nel mantenimento degli equilibri, talvolta culminata in vero e proprio squilibrio.

Tra le principali cause di tale fenomeno emerge la progressiva riduzione di risorse da trasferimenti, non adeguatamente compensata da un incremento del gettito tributario ed extra-tributario. Gettito tributario, peraltro, in parte e per alcuni enti, assorbito, in caso di incapienza dei tagli a valere sulle risorse del fondo sperimentale di riequilibrio.

Nel delineato contesto andranno valutati gli effetti, ai fini del mantenimento degli equilibri, degli adempimenti, oramai imminenti, connessi alla fase di avvio delle nuove modalità di contabilizzazione, tra i quali gli accantonamenti prudenziali e i fondi vincolati, quali il fondo crediti di dubbia esigibilità e quello per passività potenziali, nei termini previsti dal nuovo art. 167 del TUEL, in vigore dal corrente anno.”

1.10 Gli equilibri di parte corrente secondo i dati SIOPE

“Riassuntivamente può dirsi che dai dati da rendiconto e da quelli di cassa, fin qui commentati, **si evince che i bilanci delle Province, fino al 2013, hanno adeguato la loro programmazione finanziaria alle necessità imposte dalle correzioni nette, stabilite dalle manovre con i tagli alle risorse e con l’inasprimento del patto, utilizzando gli spazi di manovra, prevalentemente, all’interno delle politiche di spesa, in particolare a discapito degli investimenti, ma anche sulla spesa corrente.**

L’entità dei tagli alle risorse negli esercizi dal 2012 in poi, ha assunto dimensioni che hanno reso più arduo incorporare nel bilancio gli effetti del contributo alla finanza pubblica, non disponendo di una leva sulle entrate capace di sostenere un’azione bilanciante; ciò che si è colto guardando al maggior impegno di detti enti a mantenere le fondamentali condizioni di equilibrio economico finanziario che, come ricordato poco sopra, ha assunto segno negativo per un numero sempre maggiore di enti. **Il progressivo assottigliamento del plus di riscossioni sui pagamenti di parte corrente nei flussi di cassa, come rilevate nel quadriennio, al di là delle pur rilevanti disomogeneità a livello di singolo ente, nell’aggregato a livello nazionale e di aree geografiche, denota una dinamica in affanno della liquidità, speculare al rallentamento del dato strutturale delle risorse.”**

1.11 Gli equilibri nella prospettiva 2015

“Dalla descritta situazione dei dati di cassa, limitati prevalentemente all’analisi del solo margine corrente che, come ricordato, misura la capacità strutturale delle Province di far fronte con le entrate correnti al finanziamento delle spese correnti, **si rilevano due dati importanti:**

- **il primo, il progressivo deterioramento di questa capacità strutturale a livello di comparto, alimentata dalla diversa velocità con la quale si riducono le entrate rispetto alle uscite, fattore fisiologico dovuto soprattutto alla rigidità della spesa;**
- **il secondo, la disomogenea entità di tale deterioramento nel contesto della distribuzione geografica degli enti.**

Su questa situazione che incorpora il complessivo volume dei tagli fino al 2014 che, come già ricordato, ammonta sull’intero comparto a 2.559 milioni di euro, interviene la manovra 2015 che contiene anche le misure finanziarie connesse al riordino istituzionale.”

“Ne consegue che il taglio delle risorse non potrà non investire in parte le singole funzioni di spesa, in particolare quelle che rimarranno in capo agli enti visto che sulle altre funzioni da trasferire sono già stati operati interventi di contenimento e quindi non suscettibili di ulteriori risparmi. Ancora più problematico si prefigura il taglio incrementale per il biennio 2016-2017, atteso che una volta riallocate le funzioni e le risorse a queste

destinate, le Province si troveranno a dover conseguire i risparmi richiesti su aggregati di spesa più ristretti e soprattutto vincolati alle funzioni fondamentali. È da considerare che un alleggerimento della situazione finanziaria viene dalle misure adottate per il rientro del pagamento dei residui perenti per assegnazioni dovute alle Province (tabella n. 17, in appendice) che, però, non avendo valenza strutturale, esauriscono la funzione di sostegno finanziario ai bilanci nell'esercizio di assegnazione. Ciò potrà consentire per il 2015 di contenere il divario tra risorse finanziarie e fabbisogno effettivo e, quindi, limitare i rischi di finanziamenti dei bilanci in disavanzo, ma la sua utilità prospettica **dipende molto dalla celerità del compimento del processo di riordino, fermo restando che un ulteriore vaglio va condotto sul versante della effettiva sussistenza di spazi di efficientamento delle funzioni che restano intestate agli enti riordinati tali da rendere concreto e sostenibile il contributo richiesto al comparto per gli anni 2016 e 2017."**

7 PATTO DI STABILITÀ

1.12 Andamento dei risultati negli ultimi cinque esercizi 2010-2014

“Nel quinquennio di riferimento emerge, in primo luogo, **la crescita del contributo richiesto alle Province alle manovre di finanza pubblica, attraverso la definizione dell'obiettivo**. L'obiettivo programmatico che nel 2010 era negativo, raggiunge già nel 2012 valori superiori ai 500 milioni di euro ed è accompagnato da una contestuale riduzione delle risorse trasferite al comparto. La tendenza al costante rispetto dell'obiettivo programmatico registrata fino al 2013, con la sola eccezione poco rilevante del 2012, evidenzia una brusca inversione nel 2014, esercizio nel quale il saldo finanziario manca significativamente il risparmio chiesto dall'obiettivo programmatico annuale.”

“L'aumento marcato degli enti inadempienti nel 2014, quantificati in 33, sebbene i dati siano ancora provvisori, può essere considerato come elemento di conferma della condizione di precarietà degli equilibri finanziari che, in una parte non trascurabile di amministrazioni provinciali, non reggono all'impatto con le misure di concorso agli obiettivi di finanza pubblica.”

“In via di sintesi va osservato che gli andamenti dei principali aggregati rilevanti ai fini del patto, riportati nella serie storica 2010-2014, **confermano l'indebolimento delle strutture di equilibrio dei bilanci degli enti del comparto influenzati, come più volte ricordato, dalle minori risorse disponibili in bilancio**, nonostante la pure già evidenziata riduzione contestuale delle spese correnti che, comunque, ha consentito di mantenere un saldo corrente in c/competenza positivo.

1.131 risultati dell'esercizio 2014

“Nell'analisi separata dei risultati degli enti inadempienti, **emerge uno scostamento rispetto all'obiettivo di circa 435 milioni di euro che, se i dati provvisori verranno confermati, si tradurrà in un'equivalente riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, per effetto delle sanzioni.**”

1.14 Enti inadempienti 2014

“Per quel che riguarda gli enti inadempienti va considerato, come già accennato, che non hanno raggiunto l'obiettivo per un importo pari a 435 milioni di euro; dato che va valutato tenendo conto anche del fatto che per tali enti sono stati erogati spazi finanziari attraverso i patti territoriali per un saldo di 182,5 milioni di euro, ottenendo un abbattimento dell'obiettivo iniziale del 41%. Inoltre sono stati esclusi pagamenti in conto capitale, per la riduzione del debito, per un totale di 103 milioni di euro. **Interventi che sono risultati inefficaci ad evitare un saldo**

finanziario negativo, quindi molto lontano dall'obiettivo prefissato. Si tratta di situazioni diffuse su tutto l'ambito nazionale e più marcate nelle aree geografiche del Centro-Nord. Senza ripetere considerazioni già svolte circa le cause che stanno determinando un deterioramento del quadro finanziario complessivo riassuntivamente riconducibili all'irrigidimento delle condizioni di sostenibilità degli effetti delle manovre, **va qui richiamata l'attenzione sulla diffusione del fenomeno dell'inosservanza del patto; tale diffusione può essere verosimilmente ricondotta alla progressiva precarizzazione delle condizioni di equilibrio finanziario di non pochi enti che denota un rischio di strutturalità a livello di comparto in parallelo con l'inasprimento dei contributi previsti per i prossimi esercizi."**