



CORTE DEI CONTI
SEZIONE DELLE AUTONOMIE

AUDIZIONE SUL
D.D.L.
CITTÀ METROPOLITANE, PROVINCE,
UNIONI E FUSIONI DI COMUNI
A.C. 1542

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
CAMERA DEI DEPUTATI

6 novembre 2013

INDICE

AUDIZIONE SUL D.D.L. CITTÀ METROPOLITANE, PROVINCE, UNIONI E FUSIONI DI COMUNI, A.C. 1542

1. Gli obiettivi del d.d.l. e il contesto di riferimento	Pag. 1
2. L'attuazione delle Città metropolitane	» 2
3. La revisione delle Province	» 4
4. Le funzioni delegate dalla Regione alle Province. Questioni aperte.....	» 6
5. Le unioni di Comuni	» 7
6. Conclusioni.....	» 8
Appendici	Pag. 1
<i>L'esigenza di riassetto degli organismi partecipati dagli enti territoriali, nel quadro della riforma del sistema delle autonomie territoriali.....</i>	<i>» 2</i>
<i>La finanza provinciale nel 2012.....</i>	<i>» 4</i>
<i>La spesa per gli organi istituzionali delle Province nel triennio 2010-2012</i>	<i>» 6</i>

AUDIZIONE SUL D.D.L. CITTÀ METROPOLITANE, PROVINCE, UNIONI E FUSIONI DI COMUNI, A.C. 1542.

1. Gli obiettivi del d.d.l. e il contesto di riferimento

Il disegno di legge, a carattere istituzionale, A.C. 1542 - recante disposizioni su “Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni” - prevede un parziale riordino del modello dell’organizzazione pubblica sul territorio, rivedendo anche la distribuzione delle funzioni tra gli enti locali.

Il provvedimento intende occuparsi dell’attuazione delle Città metropolitane, che trovano già previsione nell’art. 114 della Costituzione, con contestuale assorbimento, a regime, delle Province che ricadono nelle aree in cui è prevista l’istituzione del nuovo ente di governo di area vasta. Nello stesso tempo viene introdotta una nuova disciplina dell’organizzazione delle Province che dovrebbero continuare ad operare sino alla soppressione prevista dal disegno di legge costituzionale (A.C. 1543). In particolare, vengono limitate le loro funzioni all’ambito del coordinamento di area vasta in tema di pianificazione territoriale; tutela e valorizzazione dell’ambiente; pianificazione dei servizi di trasporto; interventi sulle strade provinciali; attività di programmazione della rete scolastica. Le altre funzioni, tra cui quelle delegate dallo Stato e dalle Regioni, vengono trasferite ai Comuni o alle unioni di Comuni. Ulteriori modifiche riguardano gli organi di direzione politica che vengono eletti sulla base di un procedimento di secondo grado.

Il disegno di legge, infine, mira a raccogliere in un unico contesto la disciplina sulle unioni di Comuni, oltre che rivedere alcuni aspetti derivanti dalla fusione di uno o più Comuni, con l’obiettivo di incentivare le forme di aggregazione delle realtà comunali e di perseguire uno svolgimento coordinato e più economico dei servizi affidati a livello locale.

Si tratta, quindi, di una serie di interventi dichiaratamente tesi a pervenire ad un assetto stabile e, per taluni versi, strutturale. Tuttavia, per i motivi che saranno esposti nel prosieguo dell’audizione, non si può ritenere che il progetto centri l’obiettivo del riordino dell’intervento pubblico sul territorio e della semplificazione dell’intermediazione pubblica in applicazione dei principi di sussidiarietà, efficacia ed efficienza.

Resta, cioè, impregiudicata la necessità di un ridisegno delle competenze e delle strutture di governo del territorio nel segno della razionalizzazione con effetti di riduzione della spesa complessiva. In tale direzione si dovrebbe porre la ricerca del modello più efficiente per allocare le funzioni nel territorio, che dovrebbe tendere ad evitare duplicazioni di funzioni e dovrebbe estendersi anche all’attività degli organismi partecipati ai quali sovente è affidata la gestione dei servizi pubblici e delle funzioni strumentali. Si tratta di circa 5.500 enti che, dall’analisi della Corte nell’ultimo referto al Parlamento sulla finanza degli enti locali (delibera SEZAUT/21/2013/FRG), si rivelano, in

molti casi, come fonte di perdite per gli enti istituzionali (cfr. appendice 1).

L'esigenza di provvedere ad una disciplina transitoria per le Province, sulla spinta della sentenza costituzionale 3 luglio 2013, n. 220 - al di là dei risparmi attesi nel breve periodo, peraltro, non esattamente quantificabili - potrebbe aver di fatto impedito la messa a punto di un impianto più incisivo.

Infatti dal testo si evince, con evidenza, il carattere di provvisorietà della disciplina posta per le Province, in attesa della loro prossima abolizione ad opera della riforma costituzionale. E' da considerare al riguardo che, in relazione ai tempi richiesti per il procedimento aggravato per la suddetta modifica, tale "assetto provvisorio" potrebbe essere destinato a perdurare per un periodo non breve, per cui sarebbe stata probabilmente necessaria una sua maggiore organicità.

Lo strumento della legge ordinaria muove dall'esigenza di superare le censure mosse dalla Corte costituzionale sull'uso della decretazione d'urgenza per riforme che rivestono carattere organico e di sistema, che *"richiedono processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale"* (C. Cost. n. 220 del 2013).

Da tale pronuncia sarebbe eccessivo trarre la conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale; è, tuttavia, chiaro l'insegnamento della Consulta nel senso che il ricorso alla legge ordinaria consente un più ampio confronto in sede parlamentare.

2. L'attuazione delle Città metropolitane

Con l'istituzione delle Città metropolitane il governo del territorio coglie un obiettivo di rilievo nell'individuare un luogo di sintesi delle politiche territoriali di area vasta, sia per quanto riguarda il razionale impiego delle risorse, sia per la realizzazione di obiettivi di sviluppo. Sintesi che si legge essenzialmente nella particolare composizione degli organi di governo delle Città metropolitane.

Tuttavia, l'istituzione delle Città metropolitane e la ridefinizione delle funzioni delle Province determinano la coesistenza di due enti di area vasta con compiti che in una certa misura e per determinati aspetti, quali il coordinamento dell'azione degli enti locali, potrebbero non sfuggire al rischio di sovrapposizione.

Deve considerarsi, inoltre, che l'attuazione dell'assetto degli organi di governo locale, quale emerge dall'impalcatura disegnata dal d.d.l. in esame, si fonda su una sequenza di interventi normativi (dall'approvazione del disegno di legge costituzionale ai provvedimenti attuativi), che presuppongono una prospettiva di particolare stabilità degli assetti politici, tale da far immaginare un tempo di transizione contenuto nel realizzare il passaggio da un assetto ad un altro. La particolare complessità che ha caratterizzato il

primo “esperimento” del riordino delle Province, poi arenatosi, induce a considerare con prudenza la realizzazione di tale passaggio.

Incombe il rischio che la provvisorietà degli assetti istituzionali conseguenti alle innovazioni del d.d.l. in esame possa conoscere tempi di trascinarsi non brevi; in tal caso la prolungata coesistenza di aree metropolitane e di Province risulterebbe foriera di maggiori oneri.

Le conseguenze del prefigurato scenario appaiono ancor più rilevanti se si esaminano le disposizioni dell’art. 3, comma 1, lett. g) del disegno di legge, dove viene ipotizzato che alcuni Comuni, teoricamente ricompresi nell’area metropolitana, possano scegliere di non farvi parte, adottando tale decisione attraverso procedure rinforzate. In tal caso la Città metropolitana subentrerebbe alla Provincia con esclusione del territorio dei Comuni che hanno scelto di non appartenervi. Per tali Comuni, la Provincia omonima resterebbe in funzione. Siffatta situazione sarebbe certamente produttiva di confusione ordinamentale e di una moltiplicazione di oneri, muovendosi nella direzione opposta a quella della dichiarata volontà di razionalizzazione, di semplificazione e di efficientamento dei livelli di governo locale. Peraltro un’evenienza del genere frustrerebbe la principale finalità dell’istituzione della Città metropolitana che non è semplicemente quella di allargare i confini del Comune, bensì di trovare strumenti per mettere insieme le molte e diverse realtà socio-economiche rappresentate dalle “cinture” cresciute intorno alle grandi città.

Anche se l’intervento proposto trova motivazione nella necessità di dare attuazione alle Città metropolitane, la convivenza della Provincia e della Città metropolitana mette in dubbio l’effettiva realizzazione di risparmi ed anzi, venendo attivato un processo complesso di riorganizzazione, si profilano oneri per la finanza pubblica che la scheda tecnica (al pari degli asseriti risparmi di breve periodo) non prende in considerazione. Si osserva, infatti, che il trasferimento alle Città metropolitane del patrimonio e delle risorse umane, finanziarie e strumentali delle Province, che dovrebbe seguire alla istituzione delle prime, si risolve in un meccanismo complesso e articolato, suscettibile di produrre costi e di alimentare il contenzioso, tanto più nell’ipotesi di ripartizione delle funzioni e delle risorse tra Provincia e Città metropolitana. Si tratta, in buona sostanza di procedure che mal si conciliano, per durata e complessità, con la provvisorietà del disegno organizzativo perseguito con il d.d.l. in esame. Né può essere risolutiva la previsione, nel citato art. 3, comma 1, lett. g), di un ricorso avverso gli atti di riparto alla Sezione regionale della Corte dei conti competente per territorio; in disparte l’oscurità circa l’articolazione della Corte chiamata a conoscere dei ricorsi presentati da Province e Città metropolitane (Sezioni regionali di controllo ovvero giurisdizionali), la circostanza, in sé, dimostra l’oggettiva difficoltà dell’operazione.

Inoltre, deve anche considerarsi che le Province sono assoggettate ad un complesso di vincoli di finanza pubblica entro i quali la loro gestione deve contenersi, mentre un

siffatto sistema vincolistico deve ancora essere congegnato per le Città metropolitane, per le quali, in assenza di serie storiche di dati, potrebbero anche porsi problemi nella definizione degli obiettivi.

Appare, pertanto, opportuno l'inserimento di norme che regolino il periodo transitorio, specie in considerazione della salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica, onde evitare che l'istituzione delle Città metropolitane comporti il rischio di oneri aggiuntivi connessi al processo di riorganizzazione.

Va rilevato, infine, che le norme in esame hanno evidente incidenza sull'ordinamento complessivo degli enti locali, per cui ragioni sistematiche ne imporrebbero l'inserimento, in forma di novella, nel d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL).

3. La revisione delle Province

In concomitanza con l'attuazione dell'ordinamento regionale, si è posto il problema del mantenimento o meno delle Province. Una valorizzazione delle Province è stata poi operata nell'ambito della riforma del titolo V della Costituzione che ha definito le Province (insieme a Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni) come elemento costitutivo della Repubblica.

Il campo delle loro attribuzioni è stato esteso nel corso degli ultimi anni per effetto del conferimento, da parte delle Regioni, di importanti deleghe nei settori dei trasporti, delle attività cofinanziate dalla UE, del turismo e della formazione professionale.

L'attuale e prolungata crisi finanziaria ha riaperto il dibattito sulla sopravvivenza delle Province, che è stata posta in connessione, fra l'altro, alla più generale questione della "*spending review*", sotto lo specifico profilo dell'efficienza complessiva del sistema delle autonomie locali, nonché della necessaria ridefinizione dei confini dell'intervento pubblico.

E' in tale logica – e nel quadro più generale delle manovre correttive sulla spesa – che sono state emanate, con i decreti legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, disposizioni volte a ridurre il numero delle Province, attraverso una operazione di accorpamento.

Tuttavia la richiamata sentenza della Corte costituzionale ha cancellato le norme relative all'organizzazione, nel rilievo che lo strumento del decreto-legge non potesse essere utilizzato per realizzare una riforma organica in questa materia.

Il d.d.l. intende fornire una soluzione transitoria, nelle more dell'approvazione di uno specifico disegno di legge di revisione costituzionale volto alla soppressione delle Province (A.C.1543). Esso, tra l'altro, configura la Provincia quale ente di secondo livello, cui vengono affidate tendenzialmente funzioni di programmazione, con ben circoscritti compiti operativi, in occasione dell'attuazione, a lungo rinviata, delle Città metropolitane.

La riorganizzazione tende al riassetto dei poteri locali in una logica di esercizio di razionalizzazione delle funzioni legate ad una più vasta area di territorio. Da questo approccio derivano le linee del provvedimento che riqualifica sostanzialmente le Province

come ente di programmazione e attua le Città metropolitane, come strumento di modernizzazione orientato all'esercizio più efficiente dei compiti dei Comuni.

La finalità di fondo di tale innovazione dovrebbe essere incentrata sulla prevista riduzione di spesa. Al riguardo è da notare che negli ultimi anni la finanza provinciale ha subito un progressivo ridimensionamento in qualche modo legato ad un latente processo di revisione del loro ruolo. In tale contesto le restrizioni finanziarie hanno spinto le Province ad avviare una attenta revisione della spesa, come si evince anche dal referto della Corte al Parlamento sulla finanza locale (cfr. appendice 2) .

Sotto il profilo dei possibili risparmi da conseguire è da evidenziare che le economie attese dovrebbero riguardare essenzialmente parte della spesa per gli organi di direzione politica nonché gli oneri per le consultazioni elettorali.

Solo per queste voci di spesa è possibile stimare, sulla base dei pagamenti registrati nel SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti pubblici) per quanto riguarda la spesa complessiva delle Province con riferimento all'anno 2012, un risparmio annuo oscillante tra i 100 e i 150 milioni di euro (cfr. appendice 3), a fronte di circa 8 miliardi di spesa corrente (al netto della spesa per il rimborso dei prestiti) erogati da tali enti.

La riportata stima delle riduzioni di spesa considera, in primo luogo, la spesa per gli organi istituzionali ed altre somme riconducibili all'ente Provincia in quanto tale, che ragionevolmente saranno eliminate o che potranno essere ridotte, mentre non si è tenuto conto di altre voci sostanzialmente "insopprimibili" (spese per il personale, per erogazioni di servizi, per investimenti, per rimborso prestiti) che andranno comunque a gravare su altri organismi. Si precisa, in proposito, che, ai sensi dell'art. 14 del d.d.l. i componenti dei vari organi di direzione politica esercitano la funzione gratuitamente (nel 2012 sono stati erogati 89 milioni per indennità e gettoni di presenza) mentre dovrebbe restare in vigore il diritto al rimborso delle spese, che nell'ultimo esercizio era pari e 16 milioni di euro. Per quanto riguarda le spese elettorali, invece, la media dei pagamenti nel triennio 2010-2012 è stata pari a 16 milioni di euro circa. Altre voci di spesa che potrebbero essere ridotte sono quelle relative a spese di rappresentanza e di organizzazione di manifestazioni e convegni.

Ulteriori riduzioni sono invero ipotizzabili avuto riguardo all'intera spesa della Funzione I del bilancio provinciale (funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, secondo lo schema del D.M. 194/1996), che – considerata al lordo della spesa per il personale, che ne costituisce la voce di maggior rilievo finanziario - nel 2012 è pari a circa 2,1 miliardi (cfr. appendice 2).

Allo stato, tuttavia, è difficile determinare quali possano essere gli effettivi risparmi oltre a quelli già rappresentati, sia perché le poste contabili afferenti alla Funzione I costituiscono un coacervo di voci di spesa indifferenziate dalle quali è obiettivamente problematico enucleare quanto interessa ai fini di questa disamina (a parte la spesa per il personale che è ineliminabile), sia perché l'analisi sconta soluzioni operative di attuazione

del disegno di legge attualmente non conosciute.

La valutazione dei possibili risparmi è poi complicata dal fatto che, secondo il disegno normativo proposto, vi dovrebbe essere una prima parziale eliminazione delle Province nelle aree in cui viene istituita la Città metropolitana, ma con possibilità di coesistenza della Città metropolitana e della Provincia in caso di mancata adesione dei Comuni.

Peraltro, a fronte dei risparmi sopra indicati, non è chiaro quale sia l'impatto effettivo dell'operazione.

La relazione tecnica, infatti, afferma che la riforma non comporta oneri, ma è ragionevole ipotizzare, almeno nella fase di transizione, che il trasferimento di personale e funzioni ad altri enti territoriali, con il loro subentro in tutti i rapporti, abbia un costo sia in termini economici, sia in termini organizzativi.

4. Le funzioni delegate dalla Regione alle Province. Questioni aperte.

I provvedimenti adottati nel 2012 in attuazione della “*spending review*” hanno recato effetti finanziari in alcuni casi inattesi sul sistema delle Province ed, in particolare, nelle Province cui risultavano conferite ampie deleghe di funzioni da parte delle Regioni, ad esempio nei settori dei trasporti, delle attività cofinanziate dalla UE, del turismo e della formazione.

Il d.l. n. 95 del 2012 - nel disporre, a partire dal 2012, i tagli dei trasferimenti statali alle Province (mediante riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo di cui agli artt. 21 e 23 del d.lgs. n. 68 del 2012) - aveva previsto che le riduzioni da imputare a ciascuna Provincia fossero determinate, in caso di mancato accordo sui criteri di riparto in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE.

In sede attuativa, non essendosi pervenuti ad una determinazione condivisa sulle modalità di riparto dei tagli, è intervenuto il Ministero dell'Interno che, con decreto del 25 ottobre 2012, ha ricompreso nella nozione di consumi intermedi anche i costi correlati all'esercizio delle funzioni delegate dalle Regioni alle Province e cioè costi non riguardanti specifici *input* del processo produttivo ma attinenti alla generalità dei servizi da rendere alla collettività, quali le spese per il trasporto pubblico, le spese per manutenzione degli edifici scolastici, le spese per la formazione professionale ed, in generale, le spese per le politiche del lavoro. Di qui la maggiore incidenza dei tagli nelle Province cui risultavano conferite più ampie deleghe da parte delle Regioni con effetti, in alcuni casi, sugli equilibri di bilancio, tali da esporre le Province stesse a situazioni di predissesto finanziario per rischio di incapacità funzionale dell'Ente nel breve periodo.

Il d.l. n. 35 del 2013, all'art. 10, modificando l'art. 16, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012, ha, comunque, espunto dai tagli, per gli anni 2013 e 2014, alcune spese significative

correlate all'esercizio delle funzioni delegate, quali quelle per il trasporto pubblico e per la formazione professionale, oltretutto quelle per la raccolta dei rifiuti solidi urbani.

Rimane, tuttavia, ancora incerto il consolidamento dei tagli sul 2012 con tutti gli effetti che ne derivano anche sugli equilibri di bilancio per le Province titolari di deleghe estese da parte delle Regioni, considerato che il TAR Lazio ha accolto il ricorso presentato da alcune Province (v. sentenza n. 07022/2013) contro il citato decreto del Ministero dell'Interno del 25 ottobre 2012.

Con riferimento al d.d.l. in esame, al di là dell'incertezza dei criteri di riparto dei tagli, correlati alla stessa dimensione e alle modalità delle deleghe conferite dalle Regioni alle Province, rimangono aperte delicate questioni nei rapporti finanziari conseguenti al passaggio delle funzioni delegate alle Città metropolitane e ai Comuni.

5. Le unioni di Comuni

Con riferimento alle unioni di Comuni, si osserva che la nuova disciplina è soltanto integrativa delle prescrizioni recate dall'art. 32, d.lgs. n. 267 del 2000 e dall'art. 16, d.l. n. 138 del 2011, conv. dalla l. n. 148 del 2011. Infatti, l'art. 1, co. 5, d.d.l. A.C. n. 1542, lascia intatta la facoltà degli enti di procedere a norma delle regole pregresse.

La permanenza di una pluralità di testi normativi, recanti differenti presupposti, finalità e procedure per la costituzione di un'unione di Comuni, postula, comunque, la necessità di un momento di razionalizzazione della disciplina.

Meritevoli di considerazione appaiono anche aspetti della disciplina in esame aventi impatto di natura finanziaria.

E' previsto che le Regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di Comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima Regione. Tuttavia, l'art. 22, co. 1, secondo periodo, d.d.l. A.C. n. 1542, prevede l'abrogazione dell'art. 16, co. 3, ultimo periodo, d.l. n. 138 del 2011, secondo cui: "A decorrere dall'anno 2014, le unioni di Comuni di cui al comma 1 sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i Comuni aventi corrispondente popolazione". Ne risulta che l'incentivo ad avviare processi di unione e di fusione degli enti si traduce nella concessione di una deroga alle regole del patto, della quale non è facile determinare, con attendibile approssimazione, la misura dell'onere che ne può conseguire, il quale è naturalmente commisurato al peso finanziario degli enti che si uniscono o si fondono sottraendosi al patto. Ciò senza considerare che l'esclusione riguarda anche le unioni già istituite ai sensi del sopracitato art. 16.

Peraltro va rilevato che le norme che escludono in talune ipotesi l'applicazione del patto di stabilità interno o ne modificano la disciplina trovano la loro sede naturale nella legge di stabilità e, comunque, la prevista esclusione genera oneri aggiuntivi per la finanza pubblica per i quali non è prevista copertura. Sarebbe opportuno che, anche in questo caso,

tutte le modifiche introdotte costituissero espressa modifica alle norme del TUEL.

La Relazione tecnica considera il provvedimento come neutro e non foriero di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. La novella, con riferimento alle unioni di Comuni, prospetta una riduzione della spesa in quanto non è più prevista la giunta, tra gli organi dell'unione. Invero, non si considera che l'attuale organigramma (art. 18 d.d.l. A.C. n. 1542) è formato dal presidente dell'unione, dal comitato dei sindaci dell'unione, e dal consiglio dell'unione. Rispetto all'assetto precedente (art. 16, co. 3, ultimo periodo, d.l. n. 138 del 2011), in luogo della giunta, è previsto il consiglio dell'unione, che è organo di più ampia composizione, comprendendo tutti i sindaci dell'unione, oltre a due consiglieri per ciascun Comune. Quindi si profila una maggiore incidenza degli oneri per il rimborso delle spese per l'attività fuori sede.

Infine, non sembra del tutto scontata la conclusione secondo cui "La costituzione di un numero maggiore di unioni di Comuni e la fusione di Comuni potranno comportare nel lungo periodo una riduzione di spesa dovuta alle economie di scala nell'erogazione dei servizi". Infatti la potenziale dinamica virtuosa che connota, tendenzialmente, l'esercizio associato di funzioni e servizi, è frenata dai fattori di rigidità della spesa corrente.

6. Conclusioni

Dal punto di vista finanziario il disegno di legge si basa sull'assunto della invarianza degli oneri in quanto si tratterebbe di un passaggio di risorse e funzioni dalla Provincia ad agli altri enti territoriali. Una costruzione, questa, il cui presupposto appare però tutto da dimostrare nella sua piena sostenibilità. Infatti, non appaiono convincenti anzitutto la contemporaneità tra la progressiva soppressione della Provincia (risparmi) e la istituzione della Città metropolitana (oneri) e in secondo luogo il relativo parallelismo quantitativo.

Lo stesso testo del provvedimento, da un lato, prevede una certa sovrapposizione di funzioni tra i due organismi, dall'altro consente, al verificarsi di ipotesi di cui peraltro si potrà avere conto solo *ex post* (come le opzioni dei singoli Comuni), la sopravvivenza della singola Provincia, con ipotizzabili interferenze e necessari interventi degli enti territorialmente contigui.

Va inoltre considerato che, per la definitiva soppressione delle Province, occorre che vengano definiti alcuni passaggi decisionali – tra cui determinante risulta la modifica della Costituzione in vigore - con i tempi occorrenti ai fini dell'individuazione delle risorse di cassa tali da compensare gli oneri legati alla progressiva costituzione della Città metropolitana.

Si profilano, infine, dubbi sugli effettivi risparmi di scala conseguenti a tali processi di unificazione, essendo la struttura delle spese fortemente squilibrata sulla componente relativa agli oneri inderogabili.

Le considerazioni finora svolte hanno focalizzato l'attenzione sugli effetti della progettata riforma, nella prospettiva della sua transitorietà, tenendo conto del disegno di

legge *in itinere* di revisione della Costituzione.

E' evidente che laddove la predicata transitorietà dovesse dilatarsi eccessivamente o addirittura radicarsi in attesa di nuove iniziative si perpetuerebbe una situazione di confusione ordinamentale certamente produttiva di inefficienze.

D'altro canto, resta motivo di perplessità anche il carattere progressivo di una riforma di così profonda incidenza sull'ordinamento della Repubblica.

Tali argomentazioni rendono auspicabile ravvicinare la revisione costituzionale all'intervento normativo ordinario.

APPENDICI

APPENDICE 1

L'esigenza di riassetto degli organismi partecipati dagli enti territoriali, nel quadro della riforma del sistema delle autonomie territoriali.

Il riordino efficace del sistema delle autonome territoriali – in cui rientra, fra l'altro, la rivisitazione prima e la soppressione poi delle Province (prevista dall' A.C. 1543) - è fortemente condizionato dall'attuazione delle disposizioni sulla razionalizzazione del fenomeno degli organismi partecipati, da tempo oggetto di molteplici interventi normativi sotto il profilo sia della tutela della concorrenza sia del contenimento dei costi connessi alla esternalizzazione dei servizi pubblici e delle funzioni strumentali.

Si tratta di disposizioni non omogenee, talora risalenti nel tempo e, comunque, adottate in mancanza di un disegno coerente, la cui attuazione ha largamente impegnato la giurisprudenza della Corte dei conti in sede di controllo.

Una utile integrazione del d.d.l. A.C. 1542 potrebbe essere dedicata al riassetto normativo della congerie di disposizioni volte a disciplinare il fenomeno, a partire dall'art. 13, d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla l. 4 agosto 2006, n. 248, che consentiva la costituzione di nuove società solo in caso di inerenza dell'oggetto sociale alle funzioni istituzionali dell'ente e di esclusività di tale oggetto, sino ad arrivare all'art. 4, d.l. n. 95 del 2012, con cui sono state dettate regole puntuali incentrate proprio sull'obbligo di dismissione delle società strumentali, in presenza di determinati requisiti. Ciò senza considerare che l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società partecipate, già previsto dal d.l. n. 112 del 2008, e ribadito dalla Consulta con sent. cost. n. 46 del 2013, è oggetto di nuova attenzione da parte del legislatore (cfr. art. 15, d.d.l. stabilità 2014). Al riguardo si pone l'esigenza di evitare il rischio di sovrapposizioni e di incertezze circa la normativa applicabile.

Ad ulteriore riprova del percorso non sempre coerente della legislazione in materia, va considerato il crescente ruolo di stazione appaltante rivestito dalle Autorità territoriali di ambito (ATO), entità che sono state individuate per lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, ritenendo che la loro dimensione, non inferiore a quella del territorio provinciale fosse idonea a consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

Il legislatore dapprima ha ritenuto “preferibile” tale opzione, ex art. 3-*bis*, co. 1, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, aggiunto dall'art. 25, co. 1, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla l. 24 marzo 2012, n. 27 e modificato dall'art. 53, co. 1, lett. a), d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 134.

Successivamente, l'indicazione per gli affidamenti intermediati dagli ATO è stata resa obbligatoria (cfr. art. 3-*bis*, co. 1-*bis*, d.l. n. 138 del 2011, aggiunto dall'art. 34, co. 23, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, secondo cui “Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica,

compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo”).

La concreta attuazione di tali disposizioni conduce, evidentemente, in una direzione opposta a quella indicata dal d.d.l. A.C. 1542, per cui le citate disposizioni, tra le altre, meriterebbero un’attenta riflessione.

Infine, nell’ottica della semplificazione del sistema degli organismi partecipati, che si manifesta, in molti casi, in un obbligo di dismissione, potrebbe essere valutata la possibilità di rendere gratuite le cariche dei componenti gli organi sociali nei predetti organismi. Tale misura appare coerente con l’impostazione del d.d.l. A.C. 1542, ove la provvisorietà degli organi è fisiologicamente associata alla gratuità delle cariche.

Organismi partecipati diretti comunicati dagli Enti e presenti in banca dati, distinti per stato e forma giuridica (esercizio 2011)

Forma giuridica	INATTIVI	IN ATTIVITA'	IN LIQUIDAZIONE	CESSATI	Totale	In % sul Totale
Società per azioni	3	1.301	127	18	1.449	26%
S.r.l.	3	1.374	151	32	1.560	28%
Società consortile	1	473	63	6	543	10%
Società cooperativa			4		4	0%
Istituzione	0	156	1	11	168	3%
Fondazione	0	477	9	2	488	9%
Consorzio	0	846	57	18	921	17%
Azienda speciale	2	172	9	1	184	3%
Azienda	0	8	1	0	9	0%
Azienda servizi alla persona-ASP	0	61	0	0	61	1%
Agenzia	0	28	3	1	32	1%
Altre forme	1	98	3	0	102	2%
TOTALE	10	4.994	428	89	5.521	100%
In % sul Totale	0,2%	90,5%	7,8%	1,6%		

Fonte: Banca dati della Corte dei conti sugli Organismi partecipati.

La finanza provinciale nel 2012

La situazione di instabilità della finanza pubblica, scaturente dagli effetti della crisi in atto che hanno accresciuto le difficoltà per la finanza pubblica e generato maggiori esigenze di sostegno ai redditi ed all'economia, si è riverberata sui risultati della finanza locale per l'esercizio 2012, che già risentivano degli effetti cumulati degli interventi introdotti con le reiterate manovre correttive. I risultati delle Province dell'esercizio 2012 – in peggioramento rispetto ai più favorevoli esiti degli anni precedenti – hanno risentito di una serie di interventi correttivi. Per gli enti locali e, in particolare, per le Province la contrazione delle entrate da trasferimenti ha provocato effetti rilevanti, generando la necessità di attuare incisive azioni per il ristabilimento degli equilibri di bilancio.

Anche per il corrente esercizio e per gli anni prossimi, si prevede una situazione di sofferenza dei bilanci provinciali e il rischio di un diffuso squilibrio dei conti. A fronte di un generale calo delle entrate, legato anche alla maggiore sensibilità dei tributi provinciali al negativo andamento dell'economia, è giocoforza potenziare le azioni di revisione della spesa, ferma l'esigenza di assicurare l'erogazione dei servizi fondamentali per la collettività provinciale.

Né va trascurato il fatto che, contrariamente al passato, anche gli enti provinciali hanno difficoltà a rispettare il patto di stabilità interno e alcuni di essi sono attualmente oggetto delle procedure di risanamento pluriennale, sulla base delle previsioni introdotte dal d.l. 174 del 2012.

Grava poi sul comparto provinciale, al pari di quanto avviene per i Comuni, l'incertezza delle risorse disponibili per il 2013, che ha spinto allo slittamento al 30 novembre 2013 del termine per l'approvazione dei bilanci provvisori e che può per le caratteristiche dell'esercizio provvisorio (illustrate nella recente deliberazione n. 23/2013 della Corte dei conti – Sezione delle autonomie) incidere negativamente sull'esito della gestione 2013 e comportare la diffusa formazione di disavanzi finanziari.

Nella relazione presentata al Parlamento dalla Sezione delle autonomie sulla gestione finanziaria degli Enti Locali negli esercizi 2011-2012, delibera SEZAUT/21/2013/FRG, è emersa una situazione difficile della finanza provinciale, i cui toni non possono che destare preoccupazione. Nelle Province la crescita delle entrate correnti registrata nel 2011 si è interrotta e sono emerse difficoltà nel controllo del saldo corrente di cassa, in quanto gli incassi per entrate correnti si sono ridotti in misura maggiore rispetto ai pagamenti delle spese correnti. Il peggioramento dei saldi di cassa si è manifestato contestualmente alla prima attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio e all'emersione di difficoltà crescenti rispetto al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno. Dopo aver registrato un quadro di maggiore tenuta nel 2011, la finanza provinciale risulta complessivamente ridimensionata.

Dai dati di rendiconto per il 2012, disponibili per 105 Province, risulta che nel triennio 2010-2012 la spesa per funzioni delle Province si è ridotta in termini di competenza di circa l'11,73 per cento; in particolare i decrementi più significativi si registrano per le funzioni di spesa 4 (funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo) e 3 (funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali), che diminuiscono, nel triennio, rispettivamente del 35,7 per cento e del 32,2 per cento. La spesa per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sono calate dell'8,8 per cento. Più contenuti i decrementi nei pagamenti che complessivamente flettono di circa il 6,7 per cento. Di contro le riscossioni per entrate correnti diminuiscono del 7,75 per cento, mentre la flessione in conto competenza si attesta al 6 per cento.

Andamento spese nel triennio 2010-2012

Valori in migliaia di euro

	2010		2011		2012		variazione % 2010-2012	
	Pagamenti totali	Impegni in conto competenza	Pagamenti totali	Impegni in conto competenza	Pagamenti totali	Impegni in conto competenza	Pagamenti totali	Impegni in conto competenza
Funzione 1 - Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	2.270.381	2.371.052	2.246.188	2.300.776	2.079.451	2.162.312	-8,41%	-8,80%
Funzione 2 - Istruzione pubblica	1.645.913	1.719.757	1.614.452	1.626.540	1.529.293	1.569.560	-7,09%	-8,73%
Funzione 3 - cultura e beni culturali	195.226	204.517	179.083	179.904	162.223	138.634	-16,91%	-32,21%
Funzione 4 - settore turistico, sportivo e ricreativo	177.374	194.416	161.056	158.799	137.393	124.920	-22,54%	-35,75%
Funzione 5 - trasporti	1.399.947	1.458.908	1.372.829	1.363.252	1.273.504	1.344.866	-9,03%	-7,82%
Funzione 6 - gestione del territorio	991.823	1.019.153	936.722	976.523	942.953	934.998	-4,93%	-8,26%
Funzione 7 - tutela ambientale	651.902	770.260	688.732	757.575	647.854	691.142	-0,62%	-10,27%
Funzione 8 - settore sociale	251.645	259.498	244.814	246.770	258.150	218.289	2,59%	-15,88%
Funzione 9 - sviluppo economico	891.894	1.070.332	921.977	930.023	880.321	819.447	-1,30%	-23,44%
Totale	8.476.106	9.067.894	8.365.852	8.540.161	7.911.141	8.004.168	-6,67%	-11,73%

Andamento entrate nel triennio 2010-2012

Valori in migliaia di euro

	2010		2011		2012		variazione % 2010-2012	
	Riscossioni totali	Accertamenti di Competenza	Riscossioni totali	Accertamenti di Competenza	Riscossioni totali	Accertamenti di Competenza	Riscossioni totali	Accertamenti di Competenza
Titolo I - Entrate tributarie	4.645.418	4.820.524	5.147.473	5.221.748	4.761.306	5.181.573	2,49%	7,49%
Titolo II -Entrate da trasferimenti	4.079.485	4.330.124	3.892.481	3.734.770	3.210.509	3.285.769	-21,30%	-24,12%
Titolo III -Entrate extratributarie	667.100	755.195	635.512	733.416	692.650	844.058	3,83%	11,77%
Totale	9.392.003	9.905.843	9.675.467	9.689.933	8.664.465	9.311.399	-7,75%	-6,00%

Fonte: dati Sirtel (Sistema informativo rendicontazione Enti locali della Corte dei conti)

APPENDICE 3

La spesa per gli organi istituzionali delle Province nel triennio 2010-2012

Per quanto concerne la spesa per gli organi istituzionali delle Province, in primo approccio, può essere utile il riferimento alla Funzione I, secondo lo schema di bilancio di cui al DM 194/1996, della spesa corrente (funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo), che nel 2012 (dai dati raccolti su 105 Province presenti nel SIRTEL) è ammontata a circa 2,1 miliardi al lordo della spesa per il personale, ma che, come rilevato nella relazione che precede, costituisce un insieme eterogeneo di voci di spesa in cui è problematica l'individuazione delle aree di risparmio conseguenti alla proposta modifica dell'assetto ordinamentale del territorio, ferma restando la rigidità della spesa per il personale. Una siffatta analisi è poi condizionata dalle modalità operative di attuazione della riforma. E' da considerare che, in prima battuta, le Province continuano ad esistere, e, quindi, necessiteranno almeno di una quota di spese generali per gli organi di direzione. Inoltre anche le spese logistiche (manutenzione, approvvigionamenti, etc.) difficilmente potranno essere totalmente eliminate.

Prendendo a riferimento il servizio I della menzionata Funzione I "Organi istituzionali, partecipazione e decentramento", che comunque rappresenta un insieme più ampio della spesa per gli organi di direzione politica, nell'esercizio 2012 si sono registrati impegni di competenza pari ad oltre 344 milioni di euro e pagamenti totali per circa 370 milioni.

Si tratta di un insieme che rappresenta a sua volta una quota di circa il 17 per cento della spesa per la funzione I riguardante l'amministrazione generale, gestione e controllo. La spesa corrente complessiva per tutte le funzioni provinciali nel 2012 ascendeva a circa 8 miliardi di euro, dimostrandosi in flessione di circa 1 miliardo rispetto al dato 2010.

Ai fini di una più precisa delimitazione delle voci di spesa che con maggior certezza comporterebbero riduzioni con le modifiche ordinamentali prefigurate dal d.d.l. A.C. 1542, appare utile far riferimento alla classificazione economica del SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti pubblici), che non individua funzioni e interventi, ma presenta analitici codici gestionali dei flussi di cassa di tutti gli enti pubblici, comprese le Province. Si precisa che la rilevazione SIOPE riguarda soltanto i pagamenti, e non gli impegni e i residui passivi.

Ai fini che qui interessano, con riferimento alla gestione di cassa dell'anno 2012, il comparto Province ha pagato per il funzionamento degli organi istituzionali 89 milioni di euro (indennità, gettoni, oneri riflessi, etc.) e 16 milioni per rimborsi per attività di servizio al di fuori della sede istituzionale, per complessivi 105 milioni. Nella proposta normativa le Province non dovrebbero essere soppresse, se non in corrispondenza dell'istituzione delle Città metropolitane, e purché vi sia l'adesione dei Comuni interessati. Tuttavia ai sensi dell'art. 14 del d.d.l. in esame, le funzioni dei vari organi di direzione saranno svolte gratuitamente, e quindi, potranno residuare esclusivamente le spese per i

rimborsi per attività istituzionale fuori sede, anche se, forse, in minor misura, in ragione delle ridotte competenze operative delle Province.

Altre spese che ragionevolmente dovrebbero venire meno, quali quelle connesse alle consultazioni elettorali, potendosi ipotizzare un onere di ridotta entità per le modalità elettive previste nel disegno di legge. I pagamenti, risultanti dal SIOPE, per spese elettorali a carico delle Province nel 2012 sono ammontati a circa 13,5 milioni, ma non si tratta di importi ricorrenti ogni anno, in quanto dipendenti dalle varie scadenze di mandato delle singole Province. Nel triennio 2010-2012 la media è stata pari a 16 milioni di euro.

Circa 20,8 milioni di euro sono riferiti ai trasferimenti correnti tra Province, ma per verificare quanto sarebbe eliminato e quanto residuerebbe come trasferimento corrente ad altri enti, occorrerebbe un'indagine estesa all'intera platea delle Province, che richiede tempi non compatibili con l'urgenza di questa audizione.

Suscettibili di riduzioni potrebbero essere altre tipologie di spesa, anche se è ipotizzabile che, in ogni caso, non si verifichi un azzeramento di queste: si tratta delle spese di rappresentanza (circa 3,3 milioni), e delle spese per organizzazione di manifestazioni e convegni (circa 20,7 milioni).

Volendo considerare tutte le voci di spesa sopra riportate con riferimento all'anno 2012, l'importo complessivo ammonta a 163 milioni di euro, pari al 2,05 per cento dei pagamenti per spesa corrente complessiva (8 miliardi) sostenuta dal comparto delle Province nel 2012. L'incidenza sulla gestione corrente scende all'1,85 per cento se si comprende nella spesa anche quella sostenuta per il rimborso della quota capitale dei prestiti (860 milioni).

Esaminando gli andamenti nel triennio 2010-2012, rispetto al 2010, i pagamenti per spese degli organi istituzionali provinciali sono diminuiti del 7,45 per cento, le spese di rappresentanza del 59,92 per cento, le spese per organizzazione di manifestazioni e convegni del 53,38 per cento.

**SPESE DELLE PROVINCE (pagamenti) RIFERIBILI AGLI ORGANI DI DIREZIONE
POLITICA E ALLE CONSULTAZIONI ELETTORALI
Triennio 2010-2012**

Valori in migliaia di euro

Codice SIOPE	Descrizione	2010	2011	2012
1325	Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Indennità	96.544	95.416	88.983
1326	Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Rimborsi	17.091	16.604	16.190
	Totale spese per organi istituzionali	113.636	112.020	105.173
1107	Straordinario al personale per consultazioni elettorali	42	71	46
1209	Acquisto di beni di consumo per consultazioni elettorali	32	6	5
1320	Acquisto di servizi per consultazioni elettorali	3.331	1.045	2.286
1522	Trasferimenti correnti a Comuni per consultazioni elettorali	22.690	7.615	11.126
	Totale spese elettorali	26.094	8.737	13.464
1207	Acquisto di beni per spese di rappresentanza	2.946	1.936	1.133
1324	Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	5.340	4.172	2.188
	Totale spese di rappresentanza	8.286	6.108	3.321
1511	Trasferimenti correnti a Province	18.392	18.329	20.790
1308	Organizzazione manifestazioni e convegni	44.418	37.061	20.706
	Totale spese eliminabili o riducibili	210.826	182.254	163.453
	Totale spesa corrente Titolo I	8.564.385	8.454.119	7.986.644
	Incid. spese elim. o riduc. su tot. tit. I	2,46%	2,16%	2,05%
	Rimborso prestiti lungo termine (quota cap.)	626.065	647.818	857.549
	Totale spesa corrente Tit.I +rimborso prestiti	9.190.450	9.101.937	8.844.193
	Incid. Riduzioni su tot. tit. I + rimb.prest.	2,29%	2,00%	1,85%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati SIOPE

**SPESE DELLE PROVINCE (pagamenti) RIFERIBILI AGLI ORGANI DI DIREZIONE POLITICA E
ALLE CONSULTAZIONI ELETTORALI
Triennio 2010-2012
Variazioni assolute e percentuali**

Codice SIOPE	Descrizione	Var. 2012/11	Var.% 2012/11	Var. 2012/10	Var.% 2012/10
1325	Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Indennità	-6.433	-6,74%	-7.561	-7,83%
1326	Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Rimborsi	-414	-2,49%	-901	-5,27%
	Totale spese per organi istituzionali	-6.847	-6,11%	-8.463	-7,45%
1107	Straordinario al personale per consultazioni elettorali	-25	-34,79%	5	11,10%
1209	Acquisto di beni di consumo per consultazioni elettorali	-1	-24,08%	-27	-85,23%
1320	Acquisto di servizi per consultazioni elettorali	1.241	118,73%	-1.044	-31,36%
1522	Trasferimenti correnti a Comuni per consultazioni elettorali	3.511	46,11%	-11.564	-50,96%
	Totale spese elettorali	4.726	54,09%	-12.630	-48,40%
1207	Acquisto di beni per spese di rappresentanza	-803	-41,48%	-1.814	-61,56%
1324	Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	-1.984	-47,55%	-3.152	-59,02%
	Totale spese di rappresentanza	-2.787	-45,63%	-4.965	-59,92%
1511	Trasferimenti correnti a Province	2.462	13,43%	2.398	13,04%
1308	Organizzazione manifestazioni e convegni	-16.355	-44,13%	-23.712	-53,38%

Totale spese eliminabili o riducibili	-18.801	-10,32%	-47.373	-22,47%
Totale spesa corrente Titolo I	-467.474	-5,53%	-577.741	-6,75%
Rimborso prestiti lungo termine (quota cap.)	209.731	32,38%	231.484	36,97%
Totale spesa corrente Tit.I +rimborso prestiti	-257.743	-2,83%	-346.257	-3,77%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati SIOPE

