

**DOCUMENTO DA RAPPRESENTARE ALLA
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO
FISCALE IN MERITO ALLA
FINANZA DELLE PROVINCE E DELLE CITTÀ METROPOLITANE**

L'esito della recente consultazione referendaria che tante conseguenze ha generato nello scenario politico-istituzionale del Paese, rende necessario ripensare la tenuta della "legge Delrio" (l. 56/2014), dichiaratamente di natura transitoria, in quanto approvata "in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione", che ha previsto, tra l'altro, il riordino delle funzioni provinciali ed un nuovo modello ordinamentale delle Province, definite quali "enti territoriali di area vasta", con organi di secondo livello eletti indirettamente.

Che si tratti di una legge pensata in funzione di un diverso assetto disegnato da una riforma costituzionale ancora *in itinere* emerge chiaramente dalla lettura che la stessa Corte costituzionale ne ha dato, sin dalla sentenza n. 50/2015 con la quale ha respinto (in modo non molto convincente) tutte le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni.

Con riferimento al nuovo modello ordinamentale delle Province, la Corte ha espresso un giudizio dichiaratamente influenzato dal fatto che fosse "in corso l'approvazione di un progetto – da realizzarsi nelle forme di legge costituzionale – che ne prevede la futura soppressione, con la loro conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell'art. 114 Cost. [...]".

Altre tappe del percorso legislativo statale hanno poi causato il progressivo "soffocamento" delle Province. Con la legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) si è definito il concorso delle Province e delle Città metropolitane alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica imponendo loro una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro "a decorrere dall'anno 2017". Ciascuna provincia e Città metropolitana ha dovuto quindi versare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa. In caso di mancato versamento del contributo è stato affidato all'Agenzia delle entrate il compito di provvedere al conseguente recupero nei confronti delle Province e delle Città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore o, in caso di incapienza, a valere sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione.

Una pressione che si è dimostrata insostenibile tanto che Governo e Parlamento hanno dovuto mettere in campo strumenti eccezionali e urgenti per cercare di riportare alla normalità il quadro finanziario di Province e Città metropolitane. Per il 2015 e il 2016 sono state per questo previste misure straordinarie a favore di Province e Città metropolitane, sia di carattere finanziario che di tipo contabile, quali la possibilità di approvare il solo bilancio annuale, la possibilità di rinegoziare i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti e la possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione (liberi, destinati e perfino vincolati) per il raggiungimento degli equilibri, confermate con la Legge di stabilità 2016 e con il DL 113/16.

A decorrere dal 1° gennaio 2015, si è vietato alle Province delle Regioni a statuto ordinario di ricorrere a mutui per spese non rientranti nelle funzioni fondamentali, effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, anche nell'ambito di procedure di mobilità, acquisire personale attraverso l'istituto del comando, attivare rapporti di lavoro nell'ambito degli uffici di supporto agli organi di direzione politica e ricorrere ad incarichi a contratto, instaurare rapporti di lavoro flessibile, attribuire incarichi di studio e consulenza.

Si è prevista inoltre dall'entrata in vigore della citata legge di stabilità (1° gennaio 2015), una riduzione "secca" (del 30% e del 50%) della dotazione organica, rispettivamente, delle Città metropolitane e delle Province (salvo che per le Province montane, pari al 30%), parametrata alla spesa del personale di ruolo alla data dell'8 aprile 2014, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla legge 56/2014.

Si è così dato corso al farraginoso e complesso procedimento per la ricollocazione nei ruoli delle Regioni e degli enti locali "delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità" per gli anni 2015 e 2016, che solo da poco ha esaurito la sua seconda fase nella quasi totalità delle Regioni.

Anche tali disposizioni, inserite nel "contesto attuativo della riforma degli enti di area vasta operata dalla legge n. 56 del 2014 (in vista, peraltro, della futura soppressione delle stesse Province)" sono state ritenute legittime dalla Corte in quanto "funzionali alla realizzazione di quel disegno riformatore" e volte, in particolare, a perseguire l'"obiettivo finale e unitario [...] di progressiva riduzione e razionalizzazione delle spese delle Province, **in considerazione della programmata loro soppressione previa cancellazione dalla Carta costituzionale come enti costitutivi della Repubblica.**"

Questa chiave di lettura ha indotto in buona sostanza la Corte a legittimare prima di tutto il modello di elezione indiretta degli organi delle Province (sentenza n. 50/2015) e a difendere quindi ad oltranza il disegno riformatore, spingendosi di fatto a ragionare "*de iure condendo*" (sentenze nn. 143, 159, 176 e 205 del 2016).

Nel 2015 e 2016, dunque, con i risparmi derivanti dall'attuazione della Legge 56/14 e i prelievi delle manovre economiche, il comparto di Province e Città metropolitane ha contribuito al risanamento dei conti pubblici **per più di 2 miliardi di euro.**

I pesanti "risparmi" imposti dalle manovre finanziarie, che si traducono in realtà nel concorso delle Province al finanziamento delle funzioni statali, sono stati in alcuni casi corretti per alleggerire l'impatto sui servizi essenziali, grazie anche al supporto che le Regioni hanno garantito alle Province (attraverso in particolare lo svincolo di somme confluite in avanzo di amministrazione) ma che purtroppo rappresentano interventi "una tantum" non strutturali e non ripetibili per il 2017. E' appena il caso di ricordare che, per l'esercizio delle funzioni fondamentali (scuole, strade e ambiente) a legislazione vigente, nel 2017 i bilanci delle Province e delle Città metropolitane, oltre ai tagli di 900 milioni previsti dalle manovre di finanza pubblica, si troveranno scoperti di circa 350 milioni (250 milioni circa per le Province).

Questo quadro è ulteriormente aggravato perché i predetti spostamenti negativi non comprendono l'effetto derivante dallo svincolo degli avanzi liberi e destinati che sono stati applicati nel 2016. Per le sole Province si tratta di altri 200 milioni di euro circa.

Si sottolinea quindi l'impossibilità da parte di Province e Città metropolitane di far fronte pienamente all'esercizio di funzioni. A mero titolo di esempio, spicca l'assistenza e il sostegno agli studenti disabili, per le quali lo Stato ha stanziato - per il 2016 e con la legge di Bilancio 2017-2019, per il 2017 -70 milioni di euro, importo che copre a malapena la metà del fabbisogno riscontrato a livello nazionale.

Svanita la prospettiva del percorso di riforma costituzionale, le Province restano annoverate a pieno titolo tra i soggetti costituenti la Repubblica ai sensi dell'art. 114 della Costituzione, ma versano in una precaria condizione quanto ai profili ordinamentali generali; l'assetto delle funzioni (fondamentali e non) è comunque pregiudicato da insostenibili vincoli finanziari ed organizzativi e dal conseguente, difficilmente reversibile, depauperamento del capitale umano.

Non può dirsi certamente risolutivo il fatto che la legge di bilancio 2017 (L. 232/2016) disponga la costituzione di un fondo da ripartire sulla base di intesa in Conferenza unificata per il finanziamento di interventi a favore degli enti territoriali, con una dotazione strutturale di 969,6 milioni di euro; questa disponibilità è indivisa (una sorta di contenitore) tra comuni, Città metropolitane, Province e le Regioni e dovrà essere ripartita rischiando di polverizzarne l'effetto; per le Province potrebbe tradursi nella parziale mitigazione della terza insostenibile decurtazione della spesa corrente gravante sui bilanci per il 2017.

Inoltre, la legge di bilancio 2017 – 2019 dello Stato non ha disposto alcun stanziamento riguardo l'applicazione della sentenza n. 205/2016, con la quale la Corte costituzionale ha sottolineato come i "risparmi" delle Province e delle Città metropolitane riversati allo Stato debbano essere successivamente riassegnati agli enti subentranti nell'esercizio delle stesse funzioni non fondamentali (art. 1, comma 97, lett. b, della legge 56/2014). Pertanto occorrerà porvi rimedio nel primo provvedimento utile assegnando le necessarie risorse.

Considerata la gravità della situazione sopradescritta, è urgente che il Parlamento e il Governo adottino tempestivamente gli opportuni provvedimenti in grado di assicurare le risorse vitali necessarie a tutti gli enti territoriali che si sono fatti carico di garantire la tenuta dei servizi ai cittadini (a partire dalle Province e dalle Città Metropolitane). Non pare ammissibile, peraltro, che enti con dignità e copertura costituzionale siano abbandonati a se stessi e avviati quasi certamente al dissesto nel corso del 2017.

Le Regioni assumeranno comunque opportune iniziative anche in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per contribuire, nell'alveo della leale collaborazione, con proposte di miglioramento del percorso attuativo della legge 56/14.

Le Regioni rimangono, quindi, disponibili a discutere delle forme possibili di recupero delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, così come delle rilevanti problematiche che caratterizzano l'assetto degli enti locali, a cominciare dalla sorte degli obblighi di esercizio associato delle funzioni dei comuni minori, recentemente differiti per l'ennesima volta dal cosiddetto d.l. "milleproroghe".

Roma, 19 gennaio 2017