

Ex Province.

Come funziona il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma?

FOCUS

Luglio 2017

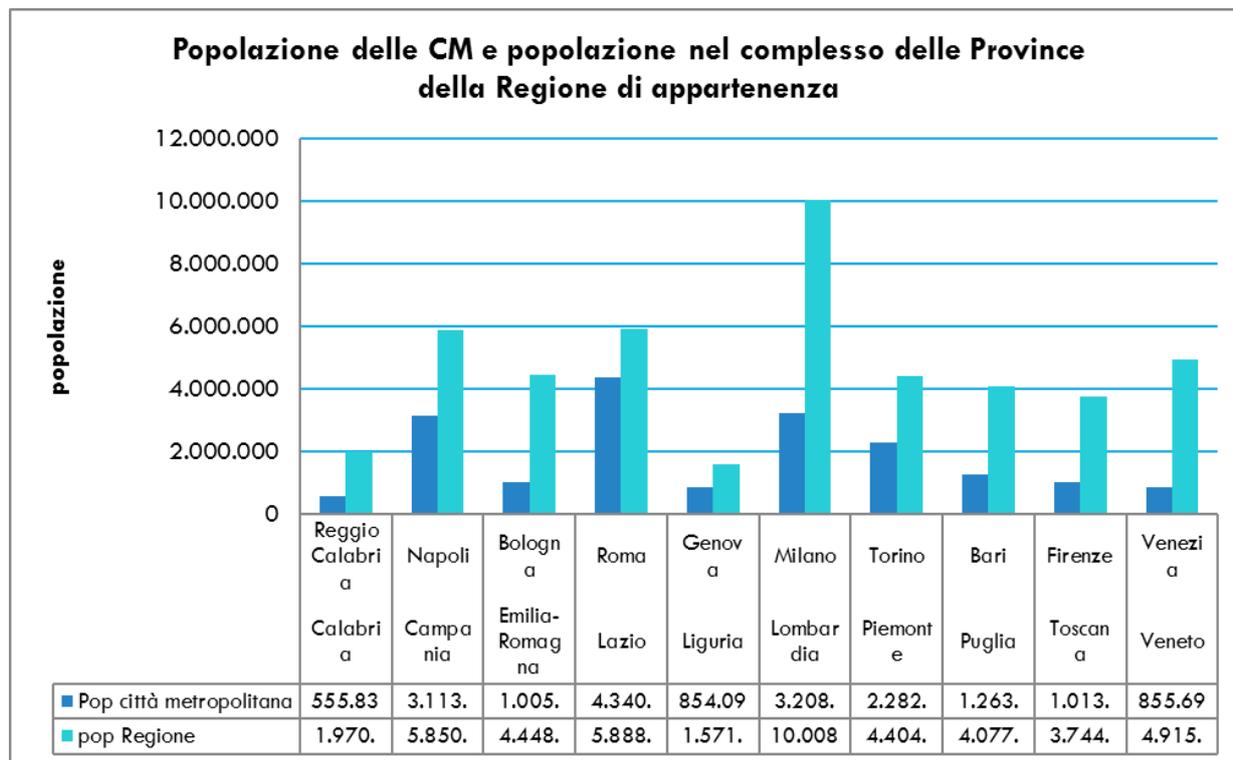
Hanno risorse limitate ma compiti importanti: devono garantire la sicurezza di 5.179 edifici che ospitano 3.226 scuole superiori (il 70% non ha certificazioni antincendio, il 41,2% è in zona a rischio sismico, il 9,8% a rischio idrogeologico) frequentate da 2,6 milioni di ragazzi. Hanno la responsabilità della manutenzione di 130mila chilometri di strade e 30mila tra ponti, viadotti e gallerie. Si devono occupare di difesa del territorio e tutela dell'ambiente. Sono le 107 ex Province riordinate nel 2014 da una legge, la n.56 (la cosiddetta "riforma Delrio"), che ha profondamente modificato la gestione strategica del territorio nazionale.

A che punto è il riordino? Quali si sono dimostrate le maggiori criticità? Questo studio fa il punto su una legge che già al suo nascere si definiva «transitoria» - «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione» - e che oggi molti vorrebbero riformare. La sua criticità principale è data dalla mancanza delle risorse economiche necessarie per attuarla compiutamente.

Il punto di partenza

Con la legge n. 56 del 2014 **le ex Province sono sostituite con nuovi enti di secondo livello**, gli enti di area vasta – alcuni continuano a chiamarsi Province, altri sono stati trasformati in Città metropolitane – per i quali non sono previste elezioni dirette.

Figura 1



Vengono istituite **10 Città metropolitane** nelle Regioni ordinarie. Alcune **competenze** non fondamentali delle ex Province (ad esempio: formazione professionale, turismo, cultura, agricoltura) devono essere **riassegnate**, insieme a personale e beni strumentali, a enti individuati dalle Regioni.

Analisi

- Dal punto di vista demografico, la distinzione tra Città metropolitane e Province sembra ancorata a solide fondamenta nel caso di Roma, Milano, Napoli e Torino (oltre 2 milioni di abitanti)
- L'attuazione della riforma da parte delle Regioni è avvenuta con **ritardo** anche a causa **di un ricorso promosso da alcune Regioni dinanzi alla Corte costituzionale** (che ha poi fugato ogni dubbio sulla legittimità della legge), di **incertezze finanziarie** (tuttora esistenti) e dell'**assenza di sanzioni** in caso di inerzia (successivamente introdotte)
- **Poco più di un anno dall'entrata in vigore della legge, le Regioni che avevano provveduto al riordino** erano quattro (Toscana,

Liguria, Umbria e Marche)

- **Il Governo ha previsto la nomina di un commissario *ad acta* per le Regioni inadempienti** alla data del 13 gennaio 2016
- Entro quella data **tutte le Regioni si sono messe in regola**

I quattro modelli adottati per il riordino

Si possono riassumere così:

In tre Regioni (Basilicata, Calabria e Marche) si nota una tendenza all'accentramento delle funzioni, per esempio nel settore della cultura e in quello sociale

In cinque Regioni (Abruzzo, Lazio, Lombardia, Toscana e Umbria) l'accentramento è mitigato dal trasferimento agli enti locali di alcune importanti funzioni

In sei Regioni (Veneto, Molise, Piemonte, Liguria, Puglia e Campania) prevale una distribuzione più uniforme delle funzioni fra i diversi livelli territoriali

Una regione (Emilia Romagna) ha scelto un tipo di governance multilivello

- **Tre Regioni** (Lombardia, Piemonte e Veneto) hanno adottato una disciplina specifica anche per le Province montane o di confine (rispettivamente Sondrio, Verbano-Cusio-Ossola, Belluno)
- Un trattamento differenziato è riconosciuto pure alla Provincia di Rovigo, sebbene il suo territorio non sia né montano, né confinante con Paesi stranieri
- **Cinque Regioni** (Marche, Piemonte, Puglia, Umbria e Veneto) hanno iniziato a cimentarsi con **l'obbligo di sopprimere enti economici e agenzie** provinciali
- **Il trasferimento del personale** si può considerare concluso, mentre in alcune Regioni è ancora **in corso il passaggio di beni e risorse** strumentali
- La quasi totalità delle **Città metropolitane** ha avuto un inquadramento legislativo a livello regionale, seguito dall'approvazione del relativo statuto
- **Il 30% delle CM si è dotato di un piano strategico; il 90% ha un piano territoriale**

generale approvato prima di diventare Città metropolitana; **Milano e Torino hanno istituito zone omogenee** per la gestione dei servizi pubblici; non risultano **adottati** finora **piani per mobilità e viabilità**

- **L'analisi delle spese correnti e in conto capitale tra 2013 e 2015 di un campione di 71 Province e Città metropolitane, ottenute attraverso il sistema Sirtel, ha evidenziato una sensibile riduzione della spesa per alcuni settori chiave (in particolare, c'è stato un crollo degli investimenti per la mobilità) e viceversa un aumento dei costi generali di amministrazione, gestione e controllo, non spiegabile alla luce del riordino**

Tabella 1. I principali tagli di risorse dal 2010

Provvedimento legislativo	Taglio previsto per il primo anno	Taglio per gli anni successivi al primo
DL n.78/2010 (art.14, comma 2)	-300 milioni di euro per il 2011	-500 milioni dal 2012
DL n.201/2011 (art.28, comma 8):		- 415 milioni di euro a decorrere dal 2012
DL n.95/2012 (art.16, comma 7):	-500 milioni nel 2012	- 1.200 milioni l'anno nel 2013 e nel 2014, - 1.250 milioni dal 2015
DL 66/2014 (art.47, commi 1 e 2):	-344,5 milioni di euro nel 2014	- 516,7 l'anno nel 2015, 2016, 2017 e 2018
DL n.66/2014 (art. 19, comma 1):	-100 milioni nel 2014	- 60 milioni per il 2015 - 69 milioni dal 2016
Legge n. 190/2014 (art.1, comma 418):	-1.000 milioni di euro per il 2015	- 2.000 milioni per il 2016 - 3.000 a partire dal 2017

In dettaglio. Le risorse mancanti

Le principali criticità del riordino sono state, e tuttora rimangono, di carattere economico. A fronte dei limitati risparmi ottenibili nel breve periodo (le indennità degli amministratori provinciali e i gettoni di presenza non erogati ai consiglieri), l'attuazione della riforma ha dovuto fare i conti con provvedimenti che negli ultimi anni hanno fortemente condizionato i bilanci e l'attività degli enti di area vasta.

Il federalismo sospeso

La legge delega del 2009 sul federalismo fiscale

- aveva **distinto**, già cinque anni prima del riordino, **tra spese per funzioni fondamentali a cui va garantito il finanziamento integrale** in base al fabbisogno standard e **spese per altre funzioni** di cui invece non è assicurata la copertura integrale
- aveva **soppresso tutti i trasferimenti statali e regionali** ad eccezione degli stanziamenti per i fondi perequativi, dei contributi erariali e regionali per l'ammortamento dei mutui contratti dai comuni, e dei contributi speciali, cioè i finanziamenti dell'Unione europea con

cofinanziamento nazionale

- **aveva introdotto tributi specifici per garantire «l'autonomia di entrata delle Province»** nelle Regioni a statuto ordinario:
 - imposta sulla RC auto: aumentabile fino a un massimo del 3,5%
 - imposta provinciale di trascrizione (IPT) al pubblico registro automobilistico: aumentabile fino a un massimo del 30%
 - tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi
 - tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA): variabile tra l'1 e il 5% delle tariffe della tassa smaltimento rifiuti (TARI)
 - canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche
 - altre fonti di gettito, quali tassa per l'ammissione ai concorsi e diritti vari di segreteria.

Non sono invece state introdotte le tasse di scopo previste in base al regolamento che avrebbe dovuto essere adottato, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro il 31 ottobre 2011.

Tributi bloccati

La legge n. 108 del 2015 ha **bloccato gli aumenti dei tributi e delle addizionali già deliberati per il 2016**.

L'autonomia impositiva di Comuni, Province e Regioni era già stata limitata varie volte: il potere di variare le aliquote e le addizionali, prima sospeso «fino all'attuazione del federalismo fiscale» dalla legge di stabilità per il 2001, era stato ripristinato nel 2012 per essere di nuovo congelato nel 2015. **Il blocco è stato confermato anche dalla legge di bilancio 2017.**

I tagli delle risorse

A partire dal 2010, le Province e – dal momento della loro istituzione - le Città metropolitane hanno dovuto contribuire agli equilibri complessivi del bilancio dello Stato. Il comparto ha negli anni più recenti riversato all'erario una

quota consistente delle imposte incassate.

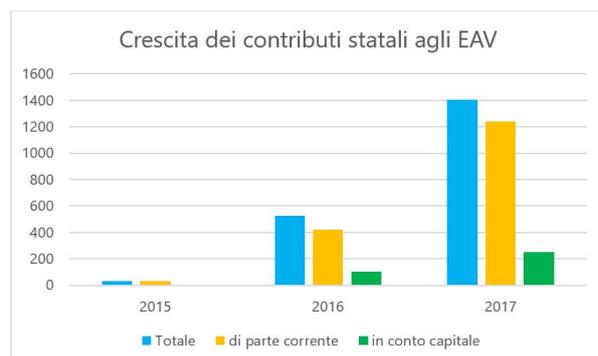
Si nota in particolare l'obbligo (Figura 1), disposto dalla legge di stabilità 2015, di riversare alle casse dello Stato **1 miliardo di euro nel 2015, 2 miliardi nel 2016 e 3 miliardi a partire dal 2017**: queste riduzioni si aggiungono ai tagli ai trasferimenti già decisi in precedenza. L'ultima valutazione della Sose, la società del Ministero dell'economia che si occupa dei «fabbisogni standard» degli enti locali, calcola in **651 milioni di euro lo squilibrio complessivo** (di parte corrente) fra le entrate e le spese delle Province per il 2017.

Figura 2. Tagli in aumento dal 2011



Governo e Parlamento hanno risposto mettendo in campo, a partire dal 2015, **misure straordinarie dal punto di vista finanziario e contabile** (come la possibilità di approvare il solo bilancio annuale, l'utilizzo degli avanzi di amministrazione per raggiungere l'equilibrio di bilancio, la rinegoziazione dei mutui con la Cassa depositi e prestiti). **Anche i contributi statali nell'ultimo triennio sono in aumento**: il decreto-legge n.50 del 2017 ha stanziato 180 milioni per le spese correnti e il decreto-legge n.91 altri 100 milioni per la stessa finalità. Lo squilibrio persiste, ma si riduce a circa 371 milioni di euro.

Figura 3. Contributi statali in aumento dal 2016



Conclusioni

Prima di procedere a eventuali revisioni della legge e a nuovi interventi di riordino degli enti di area vasta, è opportuno tener presente che:

- il **nuovo assetto istituzionale** delle autonomie territoriali appare oggi tendenzialmente **definito**; il **trasferimento delle funzioni e delle risorse** delle ex Province (il personale soprattutto) è sostanzialmente **concluso**
- le **incertezze della fase transitoria**, sommate ai **ritardi** con cui le Regioni hanno disciplinato le cosiddette funzioni non fondamentali, hanno costituito **elementi di debolezza iniziale**
- un punto critico appare oggi rappresentato dalla scelta di molte Regioni - non pienamente in linea con i principi del riordino e dell'articolo 118 della Costituzione - di accentrare importanti funzioni non fondamentali invece di assegnarle ai comuni e alle loro associazioni
- una valorizzazione incompleta sembra aver finora impedito alle Città metropolitane di diventare enti di effettivo governo del territorio
- **il problema principale continua a essere la riduzione delle risorse da destinare alle funzioni fondamentali**, specie in alcuni settori strategici - mobilità, ambiente e istruzione - che solo in parte viene controbilanciata da una ripresa delle spese per l'istruzione nel 2015.

Osservazioni

Le principali criticità del riordino:

- - non sembrano dipendere dall'impianto della riforma, quanto piuttosto dalle risorse destinate agli enti di area vasta;
- - potrebbero essere affrontate con:

- **misure finanziarie ad hoc**, nella misura in cui lo consentano le condizioni delle casse pubbliche;
- **riattivazione del processo di autonomia finanziaria degli enti territoriali**, avviato nel 2009 con la legge sul federalismo fiscale ma rimasto ancora incompleto.

Il dossier

- illustra le principali novità della riforma
- verifica se la distinzione tra Città metropolitane e Province, caposaldo del riordino, abbia fondamento dal punto di vista demografico
- analizza in modo sistematico il modo in cui le Regioni hanno attuato la legge
- indaga su come le Città metropolitane hanno dato attuazione alle funzioni cosiddette fondamentali
- fornisce un quadro della situazione finanziaria

Lo studio è stato realizzato da

LUIGI FUCITO
MARIA FRATI
Senato della Repubblica

Focus a cura di
UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO
Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con [Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

