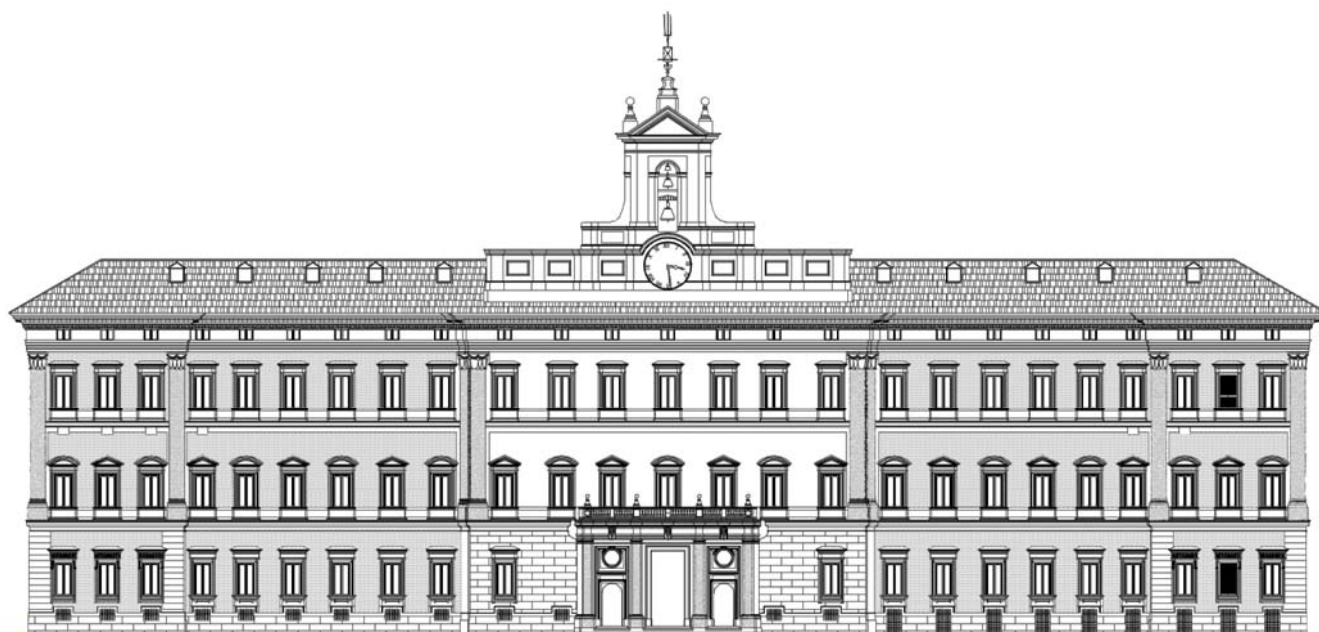




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 1542 e abb A

Città metropolitane, Province, unioni e
fusioni di Comuni

EDIZIONE PROVVISORIA

N. 43 – 2 dicembre 2013



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 1542 e abb A

CITTA' METROPOLITANE, PROVINCE, UNIONI E
FUSIONI DI COMUNI

EDIZIONE PROVVISORIA

N. 43 – 2 dicembre 2013

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

INDICE

ARTICOLI DA 1 A 23	3
DISPOSIZIONI SULLE CITTÀ METROPOLITANE, SULLE PROVINCE, SULLE UNIONI E FUSIONI DI COMUNI.....	3

PREMESSA

Il provvedimento di cui all'AC 1542, di iniziativa governativa, reca “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”. Esso interviene a seguito del recente pronunciamento di incostituzionalità di alcuni provvedimenti di riordino delle province e istituzione delle aree metropolitane, a motivo dell'inidoneità dello strumento normativo utilizzato¹.

In particolare, il provvedimento prevede:

- disposizioni di carattere generale (art. 1);
- l'istituzione, a decorrere dal 2014, delle città metropolitane (artt. 2-10-*bis*) con una procedura separata per Roma Capitale (artt. 16 e 17);
- una disciplina transitoria delle province (artt. 11-15-*ter*), in vista della loro abolizione prevista con parallelo disegno di legge costituzionale (C. 1543);
- la revisione della disciplina di unioni e fusioni di comuni (artt. 18-22-*bis*).

I profili finanziari del provvedimento, nel suo testo iniziale, sono esaminati nella relazione tecnica di cui esso è corredato.

L'esame dell'AC 1542 è stato abbinato a quello dell'AC 1408 e dell' AC 1737, di iniziativa parlamentare, recante “disposizioni concernenti la composizione dei consigli provinciali e disciplina dell'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale”, non corredato di relazione tecnica.

Nel corso dell'esame in Commissione il provvedimento ha subito numerose modifiche, in relazione alle quali non risulta pervenuto un aggiornamento della relazione tecnica.

Di seguito si esaminano i profili finanziari riferiti al testo approvato dalla I Commissione in sede referente.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLI da 1 a 23

Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni

Le norme rilevanti sotto il profilo finanziario concernono:

A) con riferimento alle **città metropolitane** (articoli da 2 a 10),

- il subentro, dalla data di entrata in vigore del provvedimento, delle città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, nonché della città di Roma, alle province omonime. La

¹ Cfr. la sentenza n. 220/2013 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 23, commi 4 e da 14 a 20-bis del decreto-legge n. 201/2011 e degli artt. 17 e 18 del decreto-legge n. 95/2012, riferiti alla riforma di province e città metropolitane.

Commissione ha esteso a Sicilia Sardegna e Friuli-Venezia Giulia la possibilità di istituire nei rispettivi capoluoghi di regione la città metropolitana (articolo 2);

- possibilità di subentro solo parziale della città metropolitana alla provincia, nel caso in cui un terzo dei comuni compresi nel territorio dell'area metropolitana opti per non aderire alla città metropolitana. In tal caso la Commissione ha previsto che, in attesa della legge che ripartisca il territorio, il personale e le risorse tra i due enti, la provincia continui ad esercitare le proprie funzioni avvalendosi, previa intesa o convenzione senza oneri aggiuntivi, degli uffici e delle risorse della città metropolitana a cui spetta il patrimonio, il personale e le risorse strumentali. Gli oneri per la gestione commissariale della provincia, in attesa della legge che ne istituisca il territorio, sono posti a carico dei comuni optanti per il mantenimento della provincia (art. 3, comma 9 – ex art. 3, lettera g nel testo iniziale).
- la composizione degli organi della città metropolitana: è in particolare previsto un aumento dei componenti del consiglio metropolitano, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, ed è previsto che la partecipazione ai predetti organi sia a titolo gratuito. La Commissione ha inoltre previsto, per la fase iniziale, un comitato istitutivo e una conferenza statutaria, anch'essi a titolo gratuito (articoli da 4 a 8);
- le funzioni attribuite alle città metropolitane. Si prevede in particolare che, a valere sulle risorse proprie e trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, siano attribuite alle città metropolitane, oltre alle funzioni fondamentali delle province, altre funzioni di coordinamento, pianificazione, promozione in diversi ambiti di competenza elencati dalla norma. La Commissione ha inoltre previsto la possibilità di attribuzione alle città metropolitane di ulteriori funzioni da parte dello Stato e delle regioni, secondo principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (articolo 9);
- l'attribuzione alle città metropolitane del patrimonio e delle risorse umane e strumentali delle province a cui esse succedono. La Commissione ha specificato che il trasferimento della proprietà dei beni avvenga in esenzione da oneri fiscali; con particolare riguardo alla regione Lombardia la Commissione ha inoltre disposto il subentro, in regime di esenzione fiscale, della regione (e dal 1° maggio 2015 della Città metropolitana) in tutte le partecipazioni azionarie di controllo della Provincia di Milano nelle società coinvolte nella realizzazione di Expo 2015 (articolo 10);

B) con riferimento alle **province** (articoli da 11 a 15-*ter*),

- il quadro dell'ordinamento delle province, a decorrere dalle prossime elezioni amministrative. Alle province, definite enti di area vasta, è attribuito un numero limitato di funzioni fondamentali (tale numero è stato ampliato dalla Commissione) ed è pertanto modificato l'assetto degli organi di governo dell'ente

che sono ricoperti a titolo gratuito. In particolare, tra tali organi non è più ricompresa la giunta provinciale e si prevede che l'incarico di presidente della giunta sia attribuito a uno dei sindaci dei comuni del territorio provinciale, eletto dall'assemblea dei sindaci. E' previsto che lo Stato e le regioni provvedano al riordino delle funzioni, diverse da quelle fondamentali, attualmente esercitate dalle province, trasferendone parte ai comuni e alle regioni. La Commissione ha previsto meccanismi di premialità di carattere finanziario nei confronti delle regioni che attuino il predetto processo di riordino, prevedendo l'incremento del primo anticipo dei trasferimenti loro spettanti a valere sul fondo nazionale per il trasporto pubblico locale. La Commissione ha inoltre previsto che gli effetti derivanti dal trasferimento di funzioni non rilevino per gli enti subentranti ai fini del patto di stabilità interno, della disciplina delle spese di personale (ivi compresi i limiti al *turnover*), della disciplina sui limiti all'indebitamento, nell'ambito di variazioni compensative a livello regionale, ovvero tra livelli regionali, o locali, e livello statale, secondo modalità da individuarsi con decreto ministeriale. E' in proposito prevista la definizione di strumenti di monitoraggio;

C) con riferimento alle **unioni e fusioni di comuni** (articoli da 18 a 22-*bis*):

- il quadro generale riguardante la tipologia di unione, gli organi di governo per i quali è prevista la gratuità delle cariche, la potestà statutaria e regolamentare e disposizioni incentivanti. E' in particolare prevista², nell'ambito delle misure incentivanti le unioni, la soppressione della disposizione che prevede l'assoggettamento delle medesime, a decorrere dal 2014, al patto di stabilità interno. La Commissione ha inoltre previsto, tra l'altro, che:
 - in caso di trasferimento di personale dal comune all'unione, le relative risorse confluiscono nelle risorse dell'unione;
 - nei bilanci dei comuni capofila di convenzioni, ai fini del patto di stabilità interno non siano computate le entrate e le uscite correnti per contributi di amministrazioni pubbliche finalizzati al finanziamento di funzioni comunali e le entrate e le relative uscite per rimborsi all'ente capofila delle spese gestite in convenzione;
 - in caso di funzioni di comuni, il comune risultante possa utilizzare i margini di indebitamento consentiti a ciascuno dei comuni confluiti nella fusione, anche nel caso in cui dalla unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente;
 - sia conferita una delega la Governo – da attuare senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica – per l'adozione di una disciplina organica riferita al

² Cfr. l'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 22.

comune di Campione d'Italia che riordini le specialità presenti nella vigente disciplina in ragione della collocazione geografica e delle peculiarità del predetto comune

D) con riferimento alle **disposizioni finali** (articoli 23- 23-ter):

- la conferma degli obiettivi del patto di stabilità interno assegnati sulla base della legislazione vigente alle province e il trasferimento dei predetti obiettivi agli enti subentranti, fino a una revisione del patto di stabilità che tenga conto delle funzioni attribuite (art. 23, comma 7);
- l'assenza di modifiche con riferimento all'organizzazione periferica delle amministrazioni dello Stato (art. 23, comma 8).

La relazione tecnica - riferita, come già accennato, al testo originario - afferma che dal provvedimento in esame non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

In particolare, con riferimento alla costituzione, dal 1° gennaio 2014, delle **città metropolitane**, la relazione evidenzia che esse subentrano alle province omonime nello svolgimento delle funzioni già facenti capo alle stesse, con il trasferimento alla città metropolitana del patrimonio e delle risorse umane e strumentali delle province. Per il finanziamento delle città metropolitane è confermata l'attribuzione a tali enti delle risorse tributarie attualmente spettanti alle province³. Per quanto riguarda le funzioni specifiche delle città metropolitane è previsto che il loro esercizio avvenga a valere sulle risorse trasferite e quindi senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Inoltre gli organi della città metropolitana saranno composti da membri di diritto che operano a titolo gratuito.

Qualora la provincia omonima resti in funzione, per l'opzione di parte dei comuni del relativo territorio che chiedano di non far parte della rispettiva città metropolitana, sono ripartiti tra la provincia e la città metropolitana i patrimoni e le risorse umane e strumentali, in relazione ai territori di rispettiva competenza e alle rispettive funzioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

In caso di subentro totale della città metropolitana alla provincia, si determina la definitiva soppressione di quest'ultima.

Le eventuali elezioni disciplinate dal presente provvedimento vanno espletate con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Per quanto attiene alle **province**, in attesa di un riordino delle stesse a livello costituzionale, la relazione non ravvisa nuovi o maggiori oneri, sottolineando che il

³ Ai sensi degli articoli 23 e 24 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

provvedimento è finalizzato a riordinarne l'attuale assetto allo scopo di costituire un ente di area vasta che operi tramite i rappresentanti dei comuni stessi, mantenendo un numero limitato di funzioni proprie; tale previsione consentirà, nel lungo periodo, una consequenziale riduzione di spesa. Viene prevista altresì la gratuità degli incarichi di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci; ciò determina un limitato risparmio, che può diventare più rilevante in considerazione dell'assenza di future elezioni a suffragio universale. Inoltre con il ridursi della classe politica provinciale si riducono le spese per il personale di diretto supporto. Resta ferma altresì la previsione che stabilisce il divieto di nuove assunzioni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

A tale riguardo si ricorda che il costo di 1.774 amministratori provinciali per il 2011 è stato di **111 milioni** di euro. La spesa presunta per nuove elezioni provinciali ai sensi della normativa previgente era stata stimata in **318,7** milioni di euro, di cui circa 118,4 milioni a carico dello Stato.

In merito alle **unioni di comuni** vi è una riduzione della spesa in quanto non è più prevista, tra gli organi dell'unione, la giunta; inoltre tutte le cariche dell'unione sono a titolo gratuito.

Per quanto attiene ad incentivi per la costituzione di unioni di comuni e per la fusione di comuni, è previsto che tali agevolazioni siano erogate assicurando l'invarianza dei saldi relativi al complesso degli enti locali.

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 di servizi.

Al riguardo andrebbero acquisiti chiarimenti con riferimento ai seguenti aspetti:

- in caso di subentro solo parziale delle città metropolitane alle province, per la mancata opzione di parte dei comuni del corrispondente territorio, non risultano del tutto chiari i criteri di riparto di oneri, risorse e obiettivi del patto di stabilità interno tra gli enti subentranti. In particolare, non risultando più previsto⁴ il riparto degli obiettivi del patto precedentemente assegnati alle province tra gli enti subentranti, andrebbe confermato se i predetti obiettivi gravino interamente sulla città metropolitana. Andrebbe inoltre chiarito se i comuni, tenuti a farsi carico, nella fase transitoria, degli oneri della gestione commissariale

⁴ Tale disposizione era invece contenuta nel testo iniziale del provvedimento.

della provincia, possano avvalersi delle risorse allo scopo destinate nel bilancio della stessa.

Più in generale andrebbe chiarito se, anche successivamente alla fase transitoria, la duplicazione degli apparati amministrativi⁵ sia suscettibile di assorbire risorse altrimenti destinabili all'esercizio delle funzioni;

- in merito alla gratuità degli incarichi politici delle città metropolitane, delle province e delle unioni di comuni, in quanto ricoperti da membri di diritto già retribuiti in ragione di altri incarichi politici sovrapponibili (sindaco o consigliere comunale), andrebbe chiarito se sia parimenti esclusa la possibilità di percepire, in ragione dei predetti incarichi, emolumenti di natura non retributiva, a titolo ad esempio di rimborsi spese. Con riferimento ai possibili risparmi prefigurati dalla relazione tecnica, si segnala che la norma non prevede, in corrispondenza agli attuali compensi spettanti ai predetti organi politici e destinati a venir meno, conseguenti tagli nei trasferimenti spettanti agli enti subentranti. Pur non trattandosi di maggiori oneri, potrebbe configurarsi, in merito a tale aspetto, la rinuncia a un potenziale risparmio che la relazione stessa quantifica, con riferimento alle sole province, in 111 mln di euro annui, cui dovrebbero aggiungersi le spese per il personale di diretto supporto degli organi politici provinciali. Analoga considerazione appare riferibile alla mancata riduzione di trasferimenti in ragione dei risparmi per minori spese elettorali, rispetto alle quali la relazione tecnica quantifica un importo complessivo di 318,7 milioni di euro (di cui 118,4 milioni a carico dello Stato);

- in merito al meccanismo di premialità nei confronti delle regioni che attuino i provvedimenti di riordino delle funzioni delle province, andrebbe valutato se possano configurarsi eventuali effetti di cassa, con conseguenti oneri per interessi (benché di carattere infrannuale), connessi all'anticipo nell'erogazione delle risorse, cui corrisponderebbe, presumibilmente, un anticipo nella tempistica dei pagamenti delle regioni beneficiarie;

- andrebbero inoltre meglio chiariti i profili finanziari della disposizione⁶ che prevede l'irrilevanza, ai fini del patto di stabilità interno e di altri vincoli di finanza pubblica, degli

⁵ Sebbene non siano previsti compensi aggiuntivi per gli organi politici delle città metropolitane.

⁶ Di cui all'articolo 15, comma 9, lettera d).

effetti derivanti dal trasferimento a regioni e comuni di funzioni precedentemente di spettanza delle province. Andrebbe valutata la coerenza di tale principio, benché da attuarsi nell'ambito di variazioni compensative, anche tra diversi livelli di governo, con quello⁷ che prevede il mantenimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, precedentemente attribuiti alle province, in capo alle città metropolitane subentranti o in capo alle province superstiti, benché con funzioni ridotte. Il mantenimento in capo a tali ultimi enti degli obiettivi loro spettanti in precedenza potrebbe infatti non risultare compatibile con la riduzione dei relativi bilanci che si determinerebbe nel caso del trasferimento di risorse e funzioni in capo a comuni e regioni;

- in merito alla soppressione della disposizione che prevede l'assoggettamento delle unioni di comuni al patto di stabilità interno a decorrere dal 2014, andrebbe chiarito preliminarmente se, benché non fossero stati inizialmente scontati effetti finanziari positivi a tale titolo, siano stati successivamente aggiornati gli andamenti tendenziali al fine di tenere conto dei presumibili risparmi derivanti dall'estensione della platea di enti soggetti a vincolo. In tal caso infatti occorrerebbe tener conto dell'esigenza di compensare i minori risparmi recati dalla disposizione. In caso contrario invece, gli effetti derivanti dalla norma si configurerebbero esclusivamente come rinuncia agli ulteriori risparmi, rispetto a quelli scontati negli andamenti tendenziali, che sarebbero comunque derivati dall'implementazione della normativa vigente;

- in merito alla disposizione che prevede che, in caso di fusioni di comuni, il comune risultante possa utilizzare i margini di indebitamento consentiti a ciascuno dei comuni confluiti nella fusione, si segnala che la disposizione non prevede un limite temporale al beneficio. Andrebbe pertanto chiarito come si determini, negli esercizi successivi al primo conseguente all'unificazione del bilancio, lo spazio finanziario per l'indebitamento di ciascuno dei comuni confluiti;

- in merito alla disposizione che prevede che, ai fini del patto di stabilità interno, nei bilanci dei comuni capofila di convenzioni non siano computate le entrate e le uscite correnti per contributi di amministrazioni pubbliche e le entrate e le relative uscite per rimborsi all'ente

⁷ Previsto all'art. 23, comma 7.

capofila delle spese gestite in convenzione, andrebbe chiarito se la norma possa determinare una riduzione di risparmi scontati nei tendenziali con riferimento alle convenzioni in essere.