

Preoccupazioni, queste appena evidenziate, che sembrano prendere maggiore consistenza alla luce degli altri interventi normativi in materia di:

- elevazione dei limiti di indebitamento previsti dall'art. 204 Tuel, innalzati dall'8 al 10%, (art. 1, co. 539, legge di stabilità per il 2015);
- proroga al 31 dicembre 2015 del limite massimo di ricorso alle anticipazioni di tesoreria innalzato da tre a cinque dodicesimi (art. 1, co. 542), nuovamente prorogato al 31 dicembre 2016 dall'art. 1 co. 738 della legge di stabilità 2016;
- previsione di un contributo statale in conto interessi sulle operazioni di indebitamento degli Enti locali (art. 1, co. 540).

In sostanza, si realizza la combinazione di due distinte criticità: da un lato, la traslazione sul lungo periodo di alcune spese sembra alleggerire, momentaneamente, la rigidità del bilancio, ma apre spazi a nuova spesa corrente; dall'altro, la spinta alla crescita dell'indebitamento non appare accompagnata da cautele adeguate ad impedire effetti pregiudizievoli sui futuri equilibri di bilancio degli enti, la cui sostenibilità e conservazione nel tempo è tutelata in modo dinamico dall'art. 81 della Costituzione (Corte cost., sentenza n. 70 del 2012).

Nell'ottica del rinvio al futuro della copertura di rischi già in essere per l'ente, si colloca anche il prolungamento nel tempo (da 3 a 5 anni) delle modalità di accantonamento in bilancio del Fondo crediti di dubbia esigibilità, la cui misura si riduce, nel primo anno, dal 50% al 36% (cfr. art. 1, co. 509, legge di stabilità per il 2015, che modifica il par. 3.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria); mentre con il primo decreto di aggiornamento dei principi contabili applicati ex art. 3, co. 6 del d.lgs. n. 118/2011, è stato modificato il sistema di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, fondandolo su una presunzione di sostanziale equilibrio tra lo smaltimento dei residui attivi e la formazione dei nuovi residui provenienti dalla competenza⁴.

Si tratta di un complesso di modifiche che sembrano assecondare la tendenza ad un progressivo affievolimento dei principi dell'armonizzazione contabile e della loro coerenza di fondo.

Una tendenza che viene motivata dall'intento di agevolare gli enti nella delicata fase di passaggio alla contabilità armonizzata di cui al d.lgs. n. 118/2011 (integrato e corretto dal d.lgs. n. 126/2014).

⁴ Con decreto 20 maggio 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'Interno e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al paragrafo 3.3. del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al decreto legislativo 118/2011, è stato stabilito che in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2015 e agli esercizi successivi fino al 2018, "la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità può essere determinata per un importo non inferiore" alla somma algebrica dell'importo del fondo alla data del 1° gennaio dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto meno gli utilizzi del fondo effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti, più l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il fondo crediti di dubbia esigibilità nell'esercizio cui si riferisce il rendiconto.

Tra le norme del d.l. n. 78/2015 dirette a tale scopo vi è anche il rinvio al 15 giugno 2015 del termine per il riaccertamento straordinario dei residui, il quale doveva avvenire contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014 per evitare atteggiamenti opportunistici tesi a "scaricare" sul disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario, il cui ripiano risulta spalmabile su trent'anni, poste ad esso non pertinenti. Tale modifica, per gli effetti combinati relativi al rinvio al 30 luglio (31 luglio come da successiva norma interpretativa contenuta nel comma 49 della legge di stabilità per il 2016) del termine per l'approvazione del bilancio di previsione 2015, ha, di fatto, protratto di un consistente lasso di tempo l'avvio a regime delle nuove norme, sia pure nei limiti dalle stesse definiti.

Di rilievo è anche il disposto dell'art. 2, co. 6, che ha autorizzato gli Enti locali destinatari di risorse da anticipazioni di liquidità di cui alla legge n. 35/2013 e successive modifiche ad utilizzare "la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione". Tale innovazione presenta aspetti distorsivi delle specifiche finalità di entrambi gli istituti normativi. Da un lato, infatti, la norma presuppone l'esistenza di un accantonamento per sterilizzare gli effetti delle anticipazioni di liquidità sul risultato di amministrazione; dall'altro, si ammette che il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) possa essere alimentato con la stessa quota di avanzo vincolato riferita al debito residuo ex d.l. n. 35/2013.

Sotto questo profilo, si tratta di una soluzione che, di fatto, rischia di depotenziare un istituto, il Fondo crediti di dubbia esigibilità, che costituisce uno dei pilastri della contabilità armonizzata. Infatti, la norma potrebbe ingenerare meccanismi tali da produrre quote di avanzo libero non effettivamente disponibili.

Così come induce qualche perplessità la recentissima novella normativa introdotta dall'art. 1, co. 737, della legge di stabilità per il 2016, che prevede l'utilizzabilità per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione di opere pubbliche, il cento per cento dei proventi delle concessioni edilizie e delle relative sanzioni, ampliando l'analoga facoltà concessa dall'art. 2, co. 8 della l. 244/2007 nella misura del 50% per finanziare spese correnti e di un ulteriore 25% per le citate spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

Si tratta di misure che impongono attente valutazioni sotto il profilo della sostenibilità degli equilibri nel tempo. Infatti la possibilità di finalizzare tali risorse a spese correnti, ancorché non generiche come in passato, non evita tuttavia il rischio di un'indifferenziata destinazione di entrate non ricorrenti a spese di tale natura, specie ove rientranti nella indistinta voce

“manutenzione del patrimonio”. E ciò non è privo di rilievo alla luce delle novità introdotte non solo dalla disciplina dell’armonizzazione, ma anche da quella concernente i nuovi obblighi in materia di pareggio di bilancio. Sotto il primo profilo, la norma non concorda con il dettato dell’art. 162, co. 6, Tuel, che ammette deroghe all’equilibrio finanziario del bilancio di previsione solo se tassativamente indicate dai principi applicati alla contabilità finanziaria; sotto il secondo profilo, contrasta con la legge rinforzata n. 243/2012 che, dal 2016, impone a Regioni, Province e Comuni di finanziare le spese correnti e le spese per rimborso prestiti con le sole entrate correnti.

4. Specifica valutazione richiedono le disposizioni della legge di stabilità 2016 in materia di pareggio di bilancio, istituito già disciplinato dalla ricordata legge n. 243/2012 in applicazione dei principi del “*Fiscal compact*”. Tali disposizioni sembrano appannare ulteriormente la linea di rigore prefigurata dalla riforma dell’armonizzazione contabile, una linea che può dirsi essenzialmente articolata su tre passaggi fondamentali: una fase propedeutica al recupero della trasparenza dei bilanci attraverso il riaccertamento straordinario dei residui, una propedeutica al recupero del livello di veridicità e attendibilità delle previsioni tramite la costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità ed una propedeutica al più compiuto rispetto degli equilibri di bilancio attraverso il passaggio dalla fase statica della previsione a quella dinamica della gestione del bilancio. Finalità, quest’ultima, declinata, per l’appunto, nella legge n. 243/2012, di attuazione dell’art. 119 Cost., attraverso l’imposizione di un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, a preventivo come a consuntivo, tra entrate e spese finali e tra entrate e spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti e che rappresenta l’obiettivo minimo da conseguire. Il comma 5 dell’articolo 9, della legge n. 243/2012, infatti, dispone che, con apposita legge statale e tenendo conto di parametri di virtuosità, possano essere previsti ulteriori obblighi a carico degli Enti locali in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche. Tale disciplina ha formato oggetto di specifica previsione normativa da parte della legge di stabilità per il 2016, che impone solo un saldo non negativo di competenza tra entrate e spese finali senza considerare il saldo di cassa e quello tra le partite correnti, computando, peraltro solo per tale esercizio, anche il fondo pluriennale vincolato.

In tale contesto va anche attentamente valutata l’altra novità introdotta dall’art. 2, co. 4, del ricordato d.l. n. 78/2015, all’art. 200, co. 1-bis, del Tuel in tema di copertura finanziaria delle spese

di investimento, che rinvia anche alle altre fonti di finanziamento individuate dai principi contabili allegati al d.lgs. n. 118/2011.⁵

Uno scenario in movimento, quindi, quello delle regole di contabilità dei bilanci degli Enti locali, il cui impatto con la complessa disciplina dell'armonizzazione ha posto in evidenza la diffusa esigenza di una graduazione, di fatto, delle modalità di attuazione. La sequela di misure di flessibilità alle quali si è accennato sembrano rendere palese il fatto che molti enti si siano presentati "all'appuntamento" con l'armonizzazione in condizioni strutturali di bilancio non coincidenti con quelle rappresentate dalle risultanze contabili. Per questi enti, le più stringenti regole dell'armonizzazione contabile, oggetto dei ricordati interventi di flessibilizzazione,

⁵ Con decreto del Mef, di concerto con Ministero dell'Interno e Presidenza del Consiglio dei Ministri, adottato in data 1 dicembre 2015 (recante "Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi"), è previsto all'art. 1 che "può costituire copertura agli investimenti imputati all'esercizio in corso, secondo la modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria, il saldo positivo dell'equilibrio di parte corrente in termini di competenza finanziaria, risultante dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione"; "Può costituire copertura agli investimenti imputati agli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, secondo le modalità individuate nel principio applicato della contabilità finanziaria: a) il saldo positivo dell'equilibrio di parte corrente, in termini di competenza finanziaria, risultante dal prospetto degli equilibri allegati al bilancio di previsione, per un importo non superiore al minor valore tra la media dei saldi di parte corrente in termini di competenza e la media dei saldi di parte corrente in termini di cassa registrati negli ultimi tre esercizi rendicontati, se sempre positivi, determinati al netto dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, del fondo di cassa e delle entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura ad impegni o pagamenti. Negli esercizi non considerati nel bilancio di previsione, non oltre il limite dei 5 esercizi a decorrere dall'esercizio in corso, costituisce copertura agli investimenti imputati agli esercizi successivi il 60 per cento della media degli incassi in c/competenza delle entrate derivanti dagli oneri di urbanizzazione e, nei casi previsti dalla legislazione regionale, dalla monetizzazione di standard urbanistici al netto della relativa quota del FCDE, degli ultimi cinque esercizi rendicontati, garantendo la destinazione degli investimenti prevista dalla legge; b) per le Autonomie speciali, il saldo positivo dell'equilibrio di parte corrente in termini di competenza finanziaria, risultante dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione, per un importo non superiore alla media dei saldi di parte corrente in termini di competenza registrati negli ultimi tre esercizi rendicontati se sempre positivi, determinati al netto dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, e delle entrate straordinarie che non hanno dato copertura a impegni. Per gli esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio di previsione, non oltre il limite di 10 esercizi a decorrere dal primo esercizio sul quale è autorizzata la spesa che deve essere ricompreso nel periodo di validità del bilancio di previsione, la copertura può essere costituita dalla media dei saldi dell'equilibrio di parte corrente in termini di competenza finanziaria, risultanti dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione, per un importo non superiore al minore tra la media dei saldi di parte corrente in termini di competenza e la media dei saldi di parte corrente in termini di cassa registrati negli ultimi tre esercizi rendicontati, determinati al netto dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, del fondo di cassa, e delle entrate straordinarie che non hanno dato copertura a impegni, o pagamenti. Resta ferma la durata dei contributi in annualità già autorizzati fino all'esercizio precedente a quello di adozione, da parte dell'ente, della riforma contabile prevista dal presente decreto. Restano fermi gli impegni di spesa già assunti fino all'esercizio precedente a quello di adozione, da parte dell'ente, della riforma contabile prevista dal presente decreto a valere sugli esercizi successivi al periodo di validità del bilancio di previsione purché a fronte di obbligazioni giuridicamente perfezionate; c) il 50 % delle previsioni riguardanti l'incremento di gettito derivante dall'applicazione di nuove o maggiori aliquote fiscali, o derivanti dalla maggiorazione di oneri concessori e sanzioni, formalmente deliberate, stanziare nel bilancio di previsione e non accertate negli ultimi tre esercizi rendicontati, al netto dell'eventuale relativo FCDE; d) riduzioni permanenti della spesa corrente, già realizzate (risultanti da un titolo giuridico perfezionato), non risultanti dagli ultimi tre esercizi rendicontati. In caso di disavanzo di amministrazione negli ultimi due esercizi, se l'esercizio precedente non è ancora stato rendicontato, in caso di disavanzo di amministrazione nell'ultimo esercizio rendicontato e di disavanzo presunto nell'esercizio precedente (tenendo conto degli accantonamenti, dei vincoli e delle risorse destinate), non è possibile destinare a copertura degli investimenti le voci di cui alle lettere a) e b), salvo il disavanzo costituito esclusivamente da maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, da disavanzo tecnico e da debito autorizzato e non contratto dalle regioni, fermo restando gli impegni già assunti sulla base di obbligazioni giuridicamente perfezionate. Le voci di cui alle lettere a) e b) non possono essere destinate a copertura degli investimenti fino a quando il più vecchio degli ultimi due esercizi non è stato rendicontato. Almeno in sede di provvedimento di salvaguardia degli equilibri di bilancio e di assestamento generale sono assunte le eventuali deliberazioni di variazione al bilancio di previsione conseguenti: i. alla verifica del conseguimento del saldo positivo dell'equilibrio di parte corrente dell'esercizio in corso in termini di competenza finanziaria; ii. all'eventuale disavanzo rilevato nell'ultimo esercizio in sede di rendiconto; iii. agli esiti della verifica della coerenza degli accertamenti delle entrate di cui alla lettera c) e della riduzione degli impegni correnti di cui alla lettera c), realizzate nell'esercizio in corso, alle previsioni di ciascun esercizio considerato nel bilancio di previsione.»

avrebbero non solo evidenziato disavanzi latenti da ripianare, ma avrebbero anche ridotto gli spazi di spesa, sacrificati a garantire la disponibilità di risorse certe per sostenere la spesa dei servizi. Il che avrebbe creato condizioni di “affanno” nella gestione finanziaria già segnata da evidenti criticità, emerse soprattutto nei disavanzi di cassa assorbiti dalle note misure straordinarie “sblocca debiti”. Misure che orientate soprattutto allo stimolo dell’economia, ma che hanno lasciato inalterata la situazione delle passività finanziarie ancorché spalmate in un lungo lasso di tempo.

Le prospettive del prossimo esercizio sono caratterizzate ancora da una situazione di attesa di interventi normativi sul sistema delle fonti di finanziamento. Situazione che, intanto, ha reso necessario non solo il rinvio, anche per il 2016, dell’approvazione del bilancio di previsione al 31 marzo 2016⁶, ma anche lo spostamento, a causa del blocco quasi generalizzato della leva fiscale, dell’asse della programmazione finanziaria su una serie di misure temporanee, su cui ci si è parzialmente soffermati, che mal si conciliano con i principi dell’armonizzazione che valorizzano l’aspetto programmatico della gestione in tutte le sue manifestazioni.

1.3 Le novità sullo stato di attuazione della legge 7 aprile 2014 n. 56

Nel panorama generale della finanza locale la riforma delle Province, introdotta dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, ha rivestito nel corso del 2015, come dimostrato dalle numerose disposizioni adottate al fine di agevolare il difficile processo di attuazione, e riveste, tuttora, come confermato dalle importanti novità recate dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), un ruolo assai rilevante.

A più di un anno e mezzo dall’entrata in vigore dell’anzidetta legge di riforma, si intende, in questa sede, fornire un aggiornamento sullo stato di attuazione rispetto a quanto già ampiamente ricostruito nel referto, approvato con deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG. Il processo di attuazione della riforma in atto, nonostante l’intervento della Consulta, che ha sgombrato il campo con la sentenza n. 50/2015 dalle perplessità in merito alla legittimità costituzionale delle disposizioni recate dalla l. n. 56/2014 e nonostante le sanzioni, via via introdotte dal Governo per incentivarne la realizzazione⁷, si è rilevato più lento e difficoltoso del previsto.

⁶ Con decreto del 28 ottobre 2015 del Ministro dell’Interno, pubblicato sulla G.U. n. 254 del 31 ottobre 2015, è stato disposto il rinvio al 31 marzo 2016 il termine di approvazione del bilancio di previsione di Comuni, province e città metropolitane.

⁷ Si intende fare riferimento al taglio dei trasferimenti alle Regioni ed all’obbligo per le stesse di risarcire gli enti di area vasta e le Città metropolitane per le spese del personale, addetto alle funzioni non fondamentali, ma ancora a carico delle Province, nelle more dell’emanazione delle leggi regionali.

Ad oggi risultano istituite nove (9) Città metropolitane su dieci (10) previste; infatti, manca ancora all'appello Reggio Calabria, per la quale la stessa legge 56 aveva previsto, al comma 18, dell'articolo unico, una disciplina a parte.

Le Città metropolitane, istituite fino ad ora, hanno adottato il proprio statuto sulla base delle indicazioni fornite dall'ANCI ed in riferimento alle funzioni istituzionali generali alle stesse attribuite⁸.

⁸ In particolare, per quanto riguarda l'articolazione a livello statutario delle funzioni intestate alle Città metropolitane dall'art. 1, comma 2, della l. n. 56/2014 gli elementi comuni sono riassumibili come di seguito indicato:

PIANIFICAZIONE STRATEGICA: Pianificazione adottata dal Consiglio metropolitano ed aggiornata, annualmente, avente ad oggetto le linee di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni ricomprese nel territorio dell'area metropolitana, con particolare riferimento all'esercizio delle funzioni delegate o attribuite dalla regione. Pianificazione che è oggetto di monitoraggio e valutazione periodici in relazione agli obiettivi determinati. I procedimenti scelti dalle singole città metropolitane per l'adozione e la revisione dei piani strategici si ispirano al principio di trasparenza ed al metodo della partecipazione. Nello statuto della Città metropolitana di Bari si precisa che nel Piano strategico devono essere definite le principali misure di tutela del patrimonio storico, artistico, culturale e naturalistico – ambientale, nonché i principi di assetto del territorio volti a prevenire o ridurre l'inquinamento. Nello statuto della Città metropolitana di Genova viene precisato che le funzioni esercitate sono quelle fondamentali della Provincia e quelle comunque conferite con legge dello Stato alla Regione Liguria, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Nello statuto della Città metropolitana di Milano, a tale proposito, viene precisato che il Piano strategico costituisce, alla luce delle prescrizioni contenute nella relazione del sindaco metropolitano, l'atto fondamentale di indirizzo dell'azione della Città metropolitana. Gli altri atti di pianificazione e gli atti di carattere generale mettono in evidenza le relazioni esistenti con il piano strategico, che assume il ruolo di cornice di riferimento per il coordinamento dell'azione complessiva di governo delle amministrazioni locali del territorio della Città metropolitana. Più specificamente lo statuto della Città metropolitana di Roma, prima ancora di definire la pianificazione strategica, all'art. 6 precisa che la stessa assume le funzioni esercitate e le risorse appartenute alla Provincia di Roma. All'art.7 dello Statuto, il Piano strategico viene definito come atto di indirizzo, ispirato al principio della semplificazione amministrativa.

PIANIFICAZIONE TERRITORIALE: Nell'ambito del territorio metropolitano la Città metropolitana esercita funzioni di pianificazione generale, approvando il Piano territoriale metropolitano concernente le strategie di comunicazione, le reti ed i servizi. Con appositi regolamenti metropolitani sono stabilite le modalità di partecipazione dei comuni dell'area metropolitana alla formazione della bozza del Piano da sottoporre all'approvazione del Consiglio metropolitano.

Nello statuto della Città metropolitana di Bologna vengono precisate le politiche ambientali poste in essere per incrementare la resilienza dell'area metropolitana nei confronti di circostanze critiche e cambiamenti che producano effetti negativi sul territorio e sull'ambiente, predisponendo a tal fine idonei strumenti di monitoraggio. Lo statuto ha attribuito alla Città metropolitana di Bari competenze anche ai fini dell'armonizzazione dei regolamenti edilizi comunali, tramite l'adozione di specifiche linee guida per la redazione di documenti unici per ciascuna zona omogenea. Lo statuto della Città metropolitana di Roma ricomprende specificamente: il piano rifiuti, finalizzato alla riduzione delle conseguenze negative della produzione e gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente, riconoscendo priorità alla riduzione, al riutilizzo, al riciclo ed al recupero dei rifiuti, nonché all'incremento del livello di raccolta differenziata porta a porta. Nello statuto della Città metropolitana di Milano la pianificazione territoriale ricomprende la tutela dell'assetto idrogeologico sismico e la prevenzione dei rischi, la determinazione degli oneri di urbanizzazione. Inoltre, lo statuto persegue l'integrazione delle discipline in materia di edilizia, al fine di realizzare un regolamento edilizio tipo valido per l'intera area metropolitana. Nell'ambito delle funzioni connesse al territorio, attribuite dallo statuto alla Città metropolitana di Milano, rientra anche la mobilità, dal momento che il Piano territoriale definisce l'assetto infrastrutturale di interesse metropolitano, strategico di medio periodo e di pianificazione della rete viaria di livello metropolitano. Anche nello statuto della Città metropolitana di Genova, fra le funzioni di pianificazione territoriale, è ricompresa quella di integrazione della disciplina edilizia locale, in vista della realizzazione di un regolamento edilizio unico per l'intera area metropolitana e per zone omogenee.

SVILUPPO ECONOMICO ED ATTIVITÀ PRODUTTIVE: In linea con le indicazioni fornite dall'ANCI, quasi tutti gli statuti stabiliscono che la città metropolitana persegue la realizzazione delle condizioni più favorevoli allo sviluppo economico sostenibile, all'insediamento ed alla crescita di imprese ed attività produttive nell'area metropolitana, che promuove iniziative volte a facilitare il rapporto fra pubblica amministrazione e sistema produttivo, semplificando le procedure e tutelando il diritto all'esercizio dell'attività economica. In particolare, lo statuto della Città metropolitana di Roma riconosce il turismo fra i fattori primari dello sviluppo economico del territorio, anche valorizzando il patrimonio ambientale, artistico, culturale e monumentale. Lo statuto della Città metropolitana di Genova all'art. 5 precisa che l'ente ha lo scopo di promuovere il lavoro e lo sviluppo produttivo favorendo la crescita dei settori più dinamici ed innovativi dell'economia del territorio.

SVILUPPO SOCIALE, SCUOLA E UNIVERSITÀ: Specifiche previsioni in materia di sviluppo sociale e culturale sono contenute negli statuti delle Città metropolitane di Bari, Bologna, Genova, Milano e Roma. A tale proposito, le Città metropolitane perseguono il miglioramento delle condizioni di benessere sociale e coesione nella fruizione dei servizi nelle diverse aree del territorio metropolitano. Favoriscono, altresì, la cultura, lo sport, e la promozione sociale concertando e cooperando con gli enti e le istituzioni culturali sportive e sociali del territorio.

Solo cinquantadue (52) Province sul totale di sessantaquattro (64) hanno approvato il nuovo statuto. In molti casi, gli statuti delineano la figura di un nuovo ente di area vasta definito come ente di secondo livello, al servizio dei Comuni sul territorio. Tuttavia, per il momento, non appaiono ancora completamente precisati funzioni e compiti dell'Assemblea dei Sindaci che dovrebbe poter condividere con il vertice politico dell'ente le decisioni di carattere programmatico⁹.

Al momento della rilevazione risultano essere tredici le Regioni a statuto ordinario che hanno adottato una legge in materia di riordino totale o parziale delle funzioni non fondamentali, sebbene si registri un ritardo generalizzato nell'attuazione delle disposizioni riformatrici.

1.3.1 Le leggi regionali per il riordino delle funzioni non fondamentali

Come già riferito nel precedente referto, le leggi regionali adottate per prime sono state quelle delle Regioni: Toscana (legge regionale 3 marzo 2015, n.22 "Riordino delle funzioni provinciali e attuazione delle legge 7 aprile 2014, n. 56....."); Umbria (legge regionale 2 aprile 2015, n. 10 "Riordino delle funzioni amministrative regionali di area vasta"); Marche (legge regionale 3 aprile 2015, n. 13 "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle province"); Liguria (legge regionale 10 aprile 2015, n. 15 "Disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n.56") e Calabria (legge regionale 22 giugno 2015, n. 14 "Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge n. 56/2014").

Al momento delle rilevazioni risulta, altresì, che solo due Regioni, Lazio e Molise, non abbiano ancora approvato una legge di riordino delle funzioni non fondamentali, sebbene i rispettivi disegni di legge siano in avanzata fase di approvazione.¹⁰

⁹ In termini di "governance" la soluzione adottata dalla legge Delrio delinea un sistema articolato su tre livelli (Presidente, Consiglio e Assemblea dei sindaci) nel quale, volendo attribuire agli enti di area vasta funzioni di carattere amministrativo, già di competenza delle Province, dovrebbe riconoscersi a ciascun organo decisionale di vertice un ben preciso compito. Così che le decisioni in materia di indirizzo e programmazione rimangano in capo al Consiglio ed, eventualmente, possano essere condivise con l'Assemblea dei sindaci, mentre le decisioni in materia di gestione, in senso stretto, dovrebbero far capo al Presidente. Quest'ultimo, a sua volta, dovrebbe poter contare su una struttura amministrativa snella, dotata dei mezzi necessari per dare concreta ed efficiente attuazione alle decisioni adottate. Al fine di scongiurare una tendenziale verticizzazione dei processi decisionali, gli statuti dovrebbero auspicabilmente, essere diretti ad individuare zone omogenee accomunate da istanze e finalità e rappresentate dai sindaci dei Comuni più importanti, ai quali potrebbero essere attribuiti particolari poteri partecipativi.

¹⁰ Per quanto riguarda la Regione Lazio il primo ddl è stato approvato dalla Giunta il 30 dicembre 2014 e la nuova proposta di legge regionale è stata approvata in data 12 giugno 2015 ("Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alla Città metropolitana di Roma a Roma Capitale e riallocazione delle funzioni amministrative a livello locale"); per il Molise con D. G. R. n. 759 del 31 dicembre 2014 è stato approvato il ddl in materia di "riordino delle funzioni amministrative, in attuazione della legge 7 aprile 2014".

Le restanti Regioni a statuto ordinario hanno adottato più di recente (fra la fine del mese di ottobre e gli inizi di novembre) la legge di riordino.¹¹

Dalla lettura dei testi delle leggi regionali di più recente adozione emergono alcuni elementi di continuità con le norme precedentemente adottate e la conferma della centralità del nodo delle risorse sia umane che finanziarie. Viene confermata, altresì, la tecnica di rinvio in avanti a successivi provvedimenti regolamentari, finalizzati ad una puntuale individuazione ed assegnazione di beni e risorse derivanti dalla nuova allocazione delle funzioni. In effetti, solo due erano originariamente le Regioni (Toscana e Liguria) ad aver fissato, da subito, con precisione, i limiti di competenza fra i diversi livelli di governo e gli ambiti delle funzioni, mentre per le altre Regioni la questione è rimasta per lungo tempo aperta e quindi tutta da definire.

Nelle leggi regionali di più recente approvazione la tecnica del rinvio in avanti appare ancora ampiamente utilizzata. Ne sono prova le leggi regionali dell'Abruzzo, della Basilicata, della Campania, del Piemonte, della Puglia e del Veneto. Più similmente alla Toscana, l'Emilia-Romagna, invece, nella l.r. n. 13/2015 ha definito dettagliatamente l'assetto delle competenze nei diversi ambiti di materie: dall'ambiente ai trasporti, dall'agricoltura alle attività produttive, dall'istruzione e formazione professionale allo sport e cultura, con contestuale individuazione delle relative risorse finanziarie. Risorse finanziarie, peraltro, individuate anche dalla legge regionale della Basilicata, che destina 5 miliardi e 700 milioni di euro per gli esercizi finanziari 2016 e 2017 alla copertura degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge regionale di riordino. Disposizioni finanziarie che individuano specifiche risorse sono contenute, altresì, nell'art. 24 della legge regionale del Piemonte n. 23/2015 che, in fase di prima applicazione, destina alla Provincia di Verbano-Cusio-Ossola ed alla Città metropolitana di Torino risorse rispettivamente per 1 milione e 2 milioni di euro. Altrettanto specifica è la previsione delle risorse stanziare in bilancio dalla Regione Veneto per l'esercizio 2015 pari a 28 milioni e 256 mila euro e per gli esercizi 2016 e 2017 per complessivi 40 milioni di euro (art. 9 e art. 10 legge regionale n. 19/2015).

Più generiche ed improntate al criterio del rinvio sono le disposizioni di carattere finanziario inserite nelle leggi regionali dell'Abruzzo, della Campania (eccezione fatta per l'individuazione

¹¹ In particolare: l'Abruzzo con legge regionale 20 ottobre 2015, n.32 "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della legge n.56/2014"; la Basilicata con legge regionale 6 novembre 2015, n.49 "Disposizioni per il riordino delle funzioni provinciali in attuazione della legge n.56/2014"; la Campania con legge regionale 9 novembre 2015, n. 14 "Disposizioni sul riordino delle funzioni amministrative non fondamentali delle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n.56 e della legge 23 dicembre 2014, n.190"; l'Emilia-Romagna con legge regionale 30 luglio 2015, n.13 "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni sulla città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro unioni; la Lombardia con legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 "Riforma del sistema delle autonomie della Regione..."; il Piemonte con legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23 "Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della in attuazione della legge 7 aprile 2014, n.56"; la Puglia con legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 "Riforma del sistema di governo regionale e territoriale"; il Veneto con legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19 "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali".

delle risorse necessarie al personale assegnato alla Giunta regionale e per le spese di funzionamento per l'espletamento delle funzioni rimaste in capo alle Province o allocate presso la Regione) e della Liguria.

Sebbene le Regioni abbiano provveduto con risorse proprie alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del riordino, tuttavia, è emerso abbastanza chiaramente, già da tempo, che le Province non avrebbero più potuto farsi carico dei costi del personale riferiti a funzioni non fondamentali ed, a tal fine, il comma 764 della l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016) ha previsto l'istituzione di un apposito fondo, che servirà a garantire la copertura finanziaria di quel personale, che non avrà ancora trovato sistemazione definitiva presso altra amministrazione.

Le leggi regionali adottate non sono riuscite a superare, fra l'altro, la questione della conservazione delle circoscrizioni territoriali come definite dalle ex Province; questione che limita, in qualche misura, l'individuazione dei nuovi enti di area vasta.

Anche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015, che ha confermato la correttezza dell'azione di ridisegno delle circoscrizioni provinciali, sebbene al di fuori del procedimento individuato dall'art. 133 della Costituzione, a patto che venga rispettato il principio del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, l'anzidetta questione resta da risolvere.

1.3.2 La sentenza della Corte Costituzionale n. 188 del luglio 2015

Nell'ambito del processo di attuazione della legge di riforma delle Province è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 188 del 24 luglio 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due leggi di bilancio della Regione Piemonte: la l.r. n. 9/2013 (bilancio di previsione per l'esercizio 2013) e la l.r. n. 16/2013 (assestamento al bilancio di previsione per l'esercizio 2013) nella parte in cui entrambe non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dalla legge regionale n. 34 del 1998 in materia di riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione Piemonte e degli Enti locali.¹²

¹² Le norme impugnate sono i commi 1 e 2 dell'articolo 2 della legge n.9/2013, che hanno approvato il totale generale delle spese, autorizzando l'assunzione di impegni entro i limiti degli stanziamenti di competenza dello stato di previsione della spesa per l'esercizio 2013 e l'art. 4 della medesima legge regionale, che ha approvato il quadro generale riassuntivo del bilancio per lo stesso esercizio; nonché l'art. 1 della legge regionale n. 16 del 2013, che ha introdotto gli aggiornamenti e le variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa dello stesso bilancio.

Il giudice *a quo* (TAR Piemonte), nel rimettere la questione alla Corte costituzionale ha rammentato che, a norma dell'art. 19 del d.lg. n. 68/2011, a decorrere dall'anno 2013, ciascuna Regione a statuto ordinario avrebbe dovuto assicurare la soppressione di tutti i trasferimenti regionali aventi carattere di generalità e permanenza. La citata disposizione ha, altresì, stabilito che per assicurare alle Province un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi ogni Regione avrebbe dovuto determinare, con proprio atto amministrativo, una compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica regionale e, nel caso di incapienza della tassa regionale rispetto all'ammontare delle risorse sopprese, le Regioni avrebbero dovuto assicurare una

Sebbene gli atti impugnati davanti al giudice *a quo* (TAR) siano le delibere di Giunta che hanno provveduto all'assegnazione delle risorse regionali da trasferire alle Province ricorrenti, poiché le assegnazioni non avrebbero potuto, logicamente, superare gli stanziamenti autorizzati con il bilancio di previsione e confermati in sede di assestamento, il giudizio di costituzionalità ha avuto ad oggetto, in effetti, proprio le due leggi di approvazione dei citati documenti contabili regionali ed, in particolare, i commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge regionale n. 9/2013, nonché l'art. 4 della stessa legge.

La dichiarazione di incostituzionalità delle anzidette disposizioni travolge, conseguentemente, gli stanziamenti appostati sul capitolo di bilancio specificamente riferito ai trasferimenti alle Province, che nel breve volgere di due anni avrebbe visto ridotta la propria dotazione finanziaria di ben 67 punti percentuali, passando da 60 milioni di euro del 2010 a circa 20 milioni di euro del 2013.

La Consulta ha bocciato le disposizioni contenute nelle citate leggi della Regione Piemonte, nella parte in cui le stesse dispongono la riduzione in modo *irragionevole e sproporzionato* – senza alcun piano di riorganizzazione o riallocazione - delle dotazioni finanziarie storiche per l'esercizio delle funzioni conferite alle Province dalla legge regionale n. 34/1998. Infatti, a fronte di una così drastica riduzione degli stanziamenti per l'esercizio delle funzioni trasferite, disposta dalla Regione Piemonte, sono rimasti intatti gli oneri operativi per l'esercizio delle funzioni trasferite, compresi, ovviamente, i costi di gestione, ed, altresì, inalterati i requisiti quantitativi e qualitativi delle funzioni medesime.

Le censurate disposizioni collidono, peraltro, con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Cost. che, nel caso in esame, costituisce il portato del principio di ragionevolezza e parità di trattamento di cui all'art. 3 della Costituzione.

L'anzidetto principio implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale delle amministrazioni e,

compartecipazione ad altro tributo. In caso di mancata adozione del suddetto provvedimento, entro il 30 novembre 2012, lo Stato avrebbe dovuto, in via sostitutiva, adottare le necessarie misure.

I provvedimenti impugnati dalle Province ricorrenti (Alessandria e Verbano-Cusio-Ossola) concernono il riparto e l'assegnazione agli Enti locali del loro territorio delle risorse da destinare all'esercizio delle funzioni conferite e delegate con leggi regionali, in attuazione del sistema di decentramento amministrativo previsto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59.

Il giudice *a quo* (TAR Piemonte), nel rimettere la questione alla Corte costituzionale ha rammentato che, a norma dell'art. 19 del d.lgs. n. 68/2011, a decorrere dall'anno 2013, ciascuna Regione a statuto ordinario avrebbe dovuto assicurare la soppressione di tutti i trasferimenti regionali aventi carattere di generalità e permanenza. La citata disposizione ha, altresì, stabilito che per assicurare alle Province un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi ogni Regione avrebbe dovuto determinare, con proprio atto amministrativo, una compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica regionale e, nel caso di incapienza della tassa regionale rispetto all'ammontare delle risorse soppressi, le Regioni avrebbero dovuto assicurare una compartecipazione ad altro tributo. In caso di mancata adozione del suddetto provvedimento, entro il 30 novembre 2012, lo Stato avrebbe dovuto, in via sostitutiva, adottare le necessarie misure.

dall'altro, che le stesse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi, correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione. Una dotazione finanziaria, così radicalmente ridotta e non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni, a suo tempo trasferite, comporta una lesione del principio di buon andamento. Ciò proprio in ragione del fatto, come osservato dalla Consulta, che a determinarla non è la riduzione delle risorse in sé bensì la sua irragionevole percentuale, in assenza di correlate misure che ne giustifichino il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni, a suo tempo conferite.

La sentenza della Corte Costituzionale conclude evidenziando come l'entità dell'operata riduzione delle risorse a favore degli enti della Regione Piemonte si sia riverberata evidentemente sull'autonomia finanziaria di questi ultimi. Dunque, ferma restando la discrezionalità politica delle scelte operate dalla Regione nell'assegnazione delle risorse e nella scelta dell'allocazione degli stanziamenti in bilancio, allorquando tali scelte producano, come nel caso esaminato, rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie fra enti territoriali, non è possibile che le stesse si limitino alla semplice indicazione delle risorse finanziarie senza essere accompagnate da un'adeguata relazione tecnica, che fornisca utili elementi, al fine di rendere attuabile l'intervenuto adeguamento, senza ledere, come accaduto, l'autonomia di scelta degli enti titolari delle funzioni conferite.

La pronuncia del Giudice delle leggi, al di là del caso di specie, pone un principio basilare di grande rilievo anche per la tematica in esame e cioè che non è possibile una riduzione apodittica della dotazione finanziaria, che vada ad incidere sugli stanziamenti a favore degli enti (nel caso di specie le province) in modo *irragionevole e sproporzionato*, in assenza, peraltro, di un progetto di riorganizzazione e di riallocazione delle funzioni ancora intestate agli enti medesimi. Infatti, le previsioni di entrata e di spesa devono essere necessariamente in linea con il principio di programmazione, codificato dall'art. 7 della l. n. 196/2009. Resta, perciò, un limite invalicabile tracciato dalla Consulta e cioè che non è possibile operare riduzioni irragionevoli e sproporzionate delle risorse stanziare a favore degli Enti locali, senza un'adeguata e proporzionale riduzione delle funzioni attribuite e del personale assegnato per lo svolgimento delle stesse.

Il collegamento logico immediato è evidentemente con l'attuazione della l. n. 56/2014, in considerazione dei tagli operati dalla l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015), che non appaiono del tutto congruenti con il meccanismo previsto dalla citata l. n. 56/2014, che ha disposto la riallocazione delle funzioni provinciali non fondamentali, in modo tale da assicurare agli enti

destinatari delle stesse l'attribuzione, in assoluta simmetria di patrimonio, strumentazioni e risorse precedentemente spettanti alle Province¹³.

Il processo di attuazione della riforma delle Province presenta, peraltro, aspetti peculiari riferiti a specifici ambiti, fra cui merita un'attenzione a parte quello dell'**edilizia scolastica**. Com'è noto, la gestione dell'edilizia scolastica rientra da sempre fra le competenze istituzionalmente intestate alle Province ed è stata confermata fra le funzioni fondamentali conservate in capo alle stesse, anche in forza della l. n. 56/2014. Gli interventi rientranti nell'ambito di tale competenza consistono oltre che nella messa in sicurezza degli edifici già esistenti, nell'*efficientamento* energetico, nella manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché nella costruzione di nuovi edifici. A fronte dell'impegno profuso dalle Province nello specifico comparto¹⁴, deve rammentarsi la tradizionale scarsità delle risorse messe a disposizione, sebbene, rispetto al passato, debba, senza dubbio, apprezzarsi lo sforzo compiuto in questa direzione, rappresentato dall'individuazione di un piano articolato per l'edilizia scolastica, comprensivo di risorse statali specificamente destinate (per complessivi 450 milioni di euro), cui si sono accompagnati lo sblocco del patto per il 2015 ed il 2016, i fondi INAIL destinati alla costruzione di nuove scuole (per complessivi 300 milioni di euro), i fondi derivanti dallo scorrimento delle graduatorie di cui al d.l. n. 66/2014 ed i muti trentennali, con oneri a totale carico dello Stato previsti dal d.m. 23 gennaio 2015, per favorire interventi di ristrutturazione, miglioramento e messa in sicurezza degli edifici di proprietà degli Enti locali.

1.3.3 Gli interventi normativi e le soluzioni e le soluzioni applicative in materia di personale delle Province

Fra i vari interventi normativi a sostegno dell'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, meritano un approfondimento specifico le misure adottate in materia di personale, *in primis*, dalla legge di stabilità per l'anno 2015 (legge 23 dicembre 2014 n. 190) che, per un verso, ha imposto agli Enti locali oggetto della riforma, tenuto conto delle nuove competenze, la riduzione della spesa del personale del 30% o del 50% (a seconda che, rispettivamente, fossero destinati a rifluire o meno

¹³ Sulla scia della sentenza n. 188/2015 si colloca la recente pronuncia della Consulta n. 10/2016, nella quale è stato ribadito un principio fondamentale e cioè che non è possibile una riduzione radicale degli stanziamenti a favore degli Enti locali che vada ad incidere in modo irragionevole e sproporzionato sulle risorse a loro disposizione, ovvero che ne disponga una contrazione significativa in assenza di un progetto di riorganizzazione dei servizi e dell'eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite e del personale assegnato per lo svolgimento delle stesse. Come ulteriormente precisato dalla Corte Costituzionale, una riduzione eccessiva e l'incertezza sulla definitiva entità delle risorse assegnate non consentono una proficua utilizzazione delle stesse, con conseguente violazione non solo del principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., ma anche dell'autonomia finanziaria degli Enti locali e del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost.

¹⁴ Sono 2.769 gli istituti scolastici di istruzione secondaria e 5.389 gli edifici scolastici rientranti nella competenza delle Province (cifre UPI).

nelle Città Metropolitane) e, per altro verso, ha previsto che i dipendenti rivelatisi in soprannumero, a seguito del riassetto delle funzioni e dell'anzidetto taglio, fossero ricollocati presso le altre Amministrazioni statali, regionali e comunali, anche in relazione alle leggi regionali di riallocazione delle competenze non fondamentali già indicate dalla l. n. 56/2014.

L'anzidetto processo di trasferimento delle risorse umane in esubero ancora oggi risulta tutt'altro che completato per una serie di motivi riconducibili, in parte, alla lentezza delle Istituzioni coinvolte nell'attuazione della riforma, anche in ragione della particolare circostanza del contestuale rinnovo elettorale dei vertici politici di molte Regioni e Comuni (fissato al 31 maggio 2015), ed, in parte, alla mancanza di chiarezza del quadro regolamentare generale.

A tale ultimo proposito, è bene precisare che nell'arco del primo semestre dell'anno 2015 le misure adottate hanno riguardato lo stanziamento dei fondi e la predisposizione delle tabelle di equipollenza tra le categorie di dipendenti dei diversi Comparti, ma novità importanti, in vista del completamento del processo di riforma delle Province, sono state introdotte con il d.l. 19 giugno 2015, n. 78.

A fronte dell'esigenza di riassorbimento del personale delle Province devono rammentarsi le sanzioni limitanti, in concreto, la possibilità per i predetti enti di acquisire nuove risorse umane fra cui, le disposizioni recate dall'art.41 del d.l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014. Quest'ultima disposizione prevede, a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, una sanzione a carico di tutte le amministrazioni, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale, che, sulla base dell'attestazione, a firma del legale rappresentante e del responsabile del servizio finanziario, recante l'importo dei pagamenti effettuati oltre la scadenza prevista ex d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, abbiano fatto registrare tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015. La sanzione consiste nel divieto per i suddetti enti, nell'anno successivo a quello di riferimento, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

La suddetta disposizione è stata dichiarata incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 272/2015, là dove questa prevede per qualsiasi violazione dei predetti tempi, a prescindere dalla gravità del ritardo e dalle cause che lo hanno determinato, la stessa sanzione consistente, come detto sopra, nel divieto di assumere personale. La pronuncia, tuttavia, non ha eliminato il valore di principio di coordinamento della finanza pubblica da attribuirsi alle norme, come quelle censurate, in materia di contenimento della spesa di personale e, pur avendo bocciato la disposizione nella sua componente sanzionatoria, non ha fatto venir meno la necessità di rispetto

della tempestività dei pagamenti da parte delle amministrazioni pubbliche e della verifica di tale rispetto da parte degli organi di controllo interno degli enti interessati.¹⁵

Il blocco imposto alle assunzioni di personale si è rivelato un serio ostacolo all'assorbimento del personale soprannumerario delle Province, al quale ha cercato di porre rimedio l'art. 1, comma 424, della legge di stabilità 2015 (l. 23 dicembre 2014, n. 190), prevedendo che le Regioni e gli Enti locali, per gli anni 2015 e 2016, salva l'assunzione dei vincitori di concorso delle proprie graduatorie già approvate, destinassero, per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Per espressa previsione della stessa norma, inoltre, le spese per il personale ricollocato non si calcolano ai fini del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Con l'intervento del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 "Disposizioni urgenti in materia di enti locali" ed in particolare dell'art. 4, concernente disposizioni in materia di personale, era stata prevista, ancor prima della bocciatura da parte della Consulta, una deroga a quanto disposto dall'articolo 41, co. 2, del d.l. n. 66/2014, nonché dall'art. 1, co. 462, lett. d) della l. n. 228/2012 e dall'art. 31, co. 26, lett. d) della l. n. 183/2011. Deroga consistente nella disapplicazione delle sanzioni previste per il mancato rispetto dell'indicatore dei tempi medi nei pagamenti, del patto di stabilità interno e dei termini per l'invio della relativa certificazione, al solo fine di consentire la ricollocazione del personale delle Province.

Ulteriore rimedio per incentivare l'esodo dei dipendenti provinciali è stato quello introdotto dallo stesso art. 4¹⁶ co. 2, consistente nel definitivo trasferimento degli stessi alle Amministrazioni presso le quali risultino temporaneamente assegnati in posizione di comando o distacco, salva la capienza della dotazione organica e nei limiti delle dotazioni finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Infine, il comma 3 del ripetuto art. 4 ha risolto, una volta per tutte, le questioni poste in merito al corretto impiego dei residui di cui all'art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014, a mente del quale, a

¹⁵ Al riguardo deve evidenziarsi che la Consulta nella sentenza n. 272 del 2015 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 41 co. 2 del d.l. n. 66/2014 convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014 la quale prevede che qualsiasi violazione dei tempi medi di pagamento dei debiti commerciali da parte di una pubblica amministrazione, a prescindere dall'entità dell'inadempimento e dalle sue cause, debba essere sanzionata con una misura rigida e senza eccezioni quale il blocco delle assunzioni. La disposizione risulta, infatti, essere lesiva del principio di proporzionalità ricavabile dall'art. 3 della Cost., che deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione e tale violazione si risolve in un'illegittima compressione dell'autonomia regionale in materia di organizzazione amministrativa.

¹⁶ L'art. 4, co. 2 del d.l. n. 78/2015, prevede che "Il personale delle province che alla data del 31 dicembre 2014 si trova in posizione di comando o distacco presso altra pubblica amministrazione, è trasferito, previo consenso dell'interessato, presso l'amministrazione dove presta servizio, a condizione che ci sia capienza nella dotazione organica e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque ove risulti garantita la sostenibilità finanziaria a regime della relativa spesa."

decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile. Infatti, integrando l'anzidetta disposizione, aggiunge un ultimo capoverso, in forza del quale viene consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente, ampliando, perciò, la capacità di reclutamento delle amministrazioni interessate.

Non è stato necessario l'intervento del d.l. n. 78/2015 per porre rimedio, invece, alle criticità determinate dalla legge di stabilità 2015, laddove l'art. 1, co. 424, nel sanzionare con la nullità ogni nuovo reclutamento, in spregio al divieto imposto a tutte le Amministrazioni fino alla risistemazione del personale provinciale in soprannumero, di fatto, ha impedito anche le assunzioni di quel personale con specifiche professionalità necessario a fronteggiare vacanze di organico in determinati settori, come quello della scuola, in cui non era in ogni caso possibile impiegare i lavoratori delle disciolte Province¹⁷.

Sul punto, è intervenuta la deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG che, interpretando la reale portata dei divieti assunzionali recati dalla l. n. 190/2014, li ha esclusi con riferimento a tutti quei profili professionali specifici, che richiedano titoli abilitativi o iscrizioni ad albi, funzionali all'espletamento di servizi essenziali per le Amministrazioni, non ricompresi fra quelli posseduti dai dipendenti provinciali in esubero.¹⁸

Per quanto riguarda, in particolare, il personale addetto ai Centri provinciali per l'impiego, non più rientranti, secondo la legge n. 56/2014, tra le funzioni fondamentali, una prima soluzione per ricollocarlo è stata tentata dalla legge n. 190/2014 (stabilità 2015), che all'art. 1, co. 429, al fine di

¹⁷ A tale ultimo proposito, deve rammentarsi che il legislatore è intervenuto prevedendo al co. 2 bis dell'art. 4 del citato d.l. n. 78/2015 facendo salva la possibilità di indire procedure concorsuali finalizzate all'assunzione di educatori ed insegnanti per gli asili nido e per le scuole dell'infanzia gestite direttamente dai Comuni in caso di dimostrata assenza fra le unità soprannumerarie di figure professionali in grado di assolvere a tali funzioni.

¹⁸ La prima, nell'affrontare le diverse questioni rimesse dalle Sezioni regionali di controllo per il Piemonte e per la Lombardia, ha chiarito, innanzitutto, che per gli anni 2015 e 2016 la novella introdotta dal co. 424 della legge di stabilità per il 2015 deve essere considerata *lex specialis* valevole per le indicate annualità ed integrante un regime derogatorio rispetto alla disciplina generale che regola le facoltà assunzionali degli Enti locali. Pertanto, anche la facoltà di attingere alle graduatorie dei concorsi pubblici già approvate risulta preclusa, fino alla completa riallocazione del personale soprannumerario delle Province, senza alcuna limitazione geografica.

Sempre nell'ottica di dover destinare tutti gli spazi assunzionali possibili al conseguimento della predetta finalità di riassorbimento la Sezione delle autonomie ha ribadito che gli Enti locali per gli esercizi 2015 e 2016 possono esclusivamente indire bandi di procedure di mobilità riservate al personale soprannumerario degli enti di area vasta. Inoltre, nella stessa direzione è stato precisato che la capacità di assumere a tempo indeterminato i vincitori dei concorsi pubblici collocatisi nelle graduatorie degli enti si esaurisce con l'utilizzazione delle risorse corrispondenti al 60% (80% nel 2016) della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Infine, appare di particolare interesse la soluzione del quesito posto dalla Sezione di controllo per la Lombardia che fa riferimento alla possibilità di effettuare assunzioni tramite mobilità volontaria per la copertura di posti infungibili non altrimenti destinabili mediante concorso. Al riguardo, premesso che la condizione di infungibilità che rileva ai fini dell'applicazione del co.424 è quella che presuppone il ricorrere di alcuni presupposti relativi al fatto che il posto da ricoprire sia prevista una qualificata professionalità attestata da titoli di studio specificatamente individuati e che l'assunzione sia necessaria per garantire l'espletamento di un servizio essenziale. Accertata la ricorrenza degli indicati presupposti, l'ente, constatata l'inesistenza delle suddette professionalità, potrà procedere ad assumere anche con le procedure della mobilità volontaria.

garantire l'ordinario espletamento delle funzioni dei Centri medesimi ed in vista della realizzazione del Piano per l'attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013 (sull'istituzione di una "Garanzia per i giovani"), ha autorizzato le Città metropolitane e gli enti di area vasta a prorogare i contratti a termine o di collaborazione a progetto (in deroga al divieto del comma 420 della legge di stabilità per i soli enti di area vasta) ed a finanziare quelli a tempo indeterminato, strettamente necessari alla realizzazione delle attività di gestione dei fondi strutturali, con l'ausilio finanziario del Ministero del lavoro, attraverso il Fondo di rotazione¹⁹.

Il d.l. n. 78/2015, all'art. 15²⁰ ha messo a disposizione delle Regioni un ulteriore strumento per consentire il transito del personale provinciale, prevedendo che il Ministero del lavoro, previa intesa raggiunta in Conferenza Unificata, predisponga, in accordo con le Regioni e le Province autonome, un Piano di rafforzamento dei Servizi per l'impiego, in grado di coordinare l'utilizzo

¹⁹ Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha cercato di incentivare la riallocazione del personale dei Centri per l'Impiego presso le diverse Regioni, rendendo nota la disponibilità di circa 60 milioni di euro, a valere sul Fondo di rotazione per la formazione professionale e l'accesso al fondo sociale europeo di cui all'art. 25 della l. 21 dicembre 1978, n. 845. Somma disponibile per poter essere anticipata al fine di fronteggiare i costi del personale già dipendente delle ex Province ed addetto ai progetti finanziati dai fondi strutturali nell'ambito del programma "Garanzia Giovani", previsto dalla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea 22 aprile 2013.

Tuttavia, tale sovvenzionamento, nei limiti della capienza del fondo, sarebbe stato disposto a favore solo di quei progetti ricompresi nell'ambito dei programmi operativi regionali co-finanziati dai fondi strutturali e che prevedessero la partecipazione dei suddetti dipendenti, i cui oneri fossero posti a carico dei medesimi programmi. A tal fine, le stesse regioni avrebbero dovuto aver già completato la procedura di decentramento o accentrato funzionale loro demandata dalla l. n. 56/2014 e dai successivi decreti ed accordi attuativi, mediante l'emanazione della relativa legge. Adempimento, però, di fatto, non ancora concluso, visto l'inutile spirare del termine del 31 marzo 2015 senza che fossero stati individuati nominativamente i dipendenti delle ex province, già addetti ai Servizi per l'impiego da far transitare alle Regioni. Conseguentemente le regioni non hanno potuto compilare e sottoscrivere i moduli predisposti dal Ministero del lavoro per l'accesso alle anticipazioni del Fondo di rotazione di cui trattasi, atteso che, tra le notizie da fornire vi erano quelle relative al numero dei dipendenti in servizio presso i Servizi per impiego, con relativo inquadramento e tipologia contrattuale di reclutamento nonché quelle inerenti alla quantificazione dei relativi oneri.

²⁰ L'art. 15 recita testualmente: "1. Allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive del lavoro, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le regioni e le province autonome, definiscono, con accordo in Conferenza unificata, un piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego ai fini dell'erogazione delle politiche attive, mediante l'utilizzo coordinato di fondi nazionali e regionali, nonché dei programmi operativi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo e di quelli cofinanziati con fondi nazionali negli ambiti di intervento del Fondo Sociale Europeo, nel rispetto dei regolamenti dell'Unione europea in materia di fondi strutturali.

2. Allo scopo di garantire i medesimi livelli essenziali attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali stipula, con ogni regione e con le province autonome di Trento e Bolzano, una convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti ed obblighi in relazione alla gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro nel territorio della regione o provincia autonoma.

3. Nell'ambito delle convenzioni di cui al comma 2 stipulate con le regioni a statuto ordinario, le parti possono prevedere la possibilità di partecipazione del Ministero agli oneri di funzionamento dei servizi per l'impiego per gli anni 2015 e 2016, nei limiti di 70 milioni di euro annui, ed in misura proporzionale al numero di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato direttamente impiegati in compiti di erogazione di servizi per l'impiego.

4. Subordinatamente alla stipula delle convenzioni di cui al comma 2 e nei limiti temporali e di spesa stabiliti dalle medesime, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è autorizzato ad utilizzare una somma non superiore a 70 milioni di euro annui, a carico del fondo di rotazione di cui all'articolo 9 del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, per le finalità di cui al comma 3.

5. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, in deroga a quanto previsto dal comma 4 ed esclusivamente per l'anno 2015, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede, su richiesta di ciascuna regione a statuto ordinario e in via di mera anticipazione rispetto a quanto erogabile a seguito della stipula della convenzione di cui al comma 2, all'assegnazione a ciascuna regione della relativa quota annua, a valere sul Fondo di rotazione di cui al comma 4. Laddove con la medesima regione destinataria dell'anticipazione non si addivenga alla stipula della convenzione entro il 30 settembre 2015, è operata una riduzione di importo corrispondente alla erogazione effettuata a valere sui trasferimenti statali a qualsiasi titolo disposti in favore della regione stessa. Le predette risorse sono riassegnate al Fondo di rotazione di cui al primo periodo del presente comma.

6. All'articolo 1, comma 429, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le parole da "Allo scopo di consentire il temporaneo finanziamento dei rapporti di lavoro" fino alla fine del comma sono abrogate."