



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

LE PROVINCE REGIONALI ABRUZZESI DAL FEDERALISMO FISCALE AL LORO RUOLO ATTUALE



CORTE DEI CONTI

Magistrato Istruttore:
Stefano SIRAGUSA

Supporto analisi giuridico-finanziaria
Stefano SANTAMARIA
Franco INCORVATI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'ABRUZZO

**LE PROVINCE REGIONALI ABRUZZESI DAL
FEDERALISMO FISCALE AL LORO RUOLO
ATTUALE**

INDICE

1.	Il quadro normativo di riferimento.....	6
1.1.	Aspetti normativi regionali	13
2.	Aspetti contabili.....	18
2.1.	Riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015	18
2.2.	Equilibrio di parte corrente e di parte capitale	20
2.3.	Analisi della gestione corrente	23
2.4.	Concorso alla finanza pubblica	27
2.5.	Risultato di amministrazione	30
2.6.	Gestione della liquidità	32
2.7.	Gestione del personale ed i riflessi sull'attività	33
2.8.	I debiti fuori bilancio	34
3.	Le Province della Regione Abruzzo ad oggi.....	35
4.	Considerazioni conclusive	39

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Riaccertamento straordinario	19
Tabella 2 - Verifica degli equilibri	20
Tabella 3 - Entrate titolo 1 e 2.....	24
Tabella 4 - Fondo sperimentale di riequilibrio	24
Tabella 5 - Contributo alla finanza pubblica articolo 1, comma 150-bis, legge 56 del 2014 contributo alla finanza pubblica art. 19 d.l. n. 66 del 2014, conv. in legge 89 del 2014 – riduzione costi delle elezioni provinciali e della politica.....	27
Tabella 6 - Contributo per la riduzione della spesa pubblica anno 2017 e successivi - art. 47 d.l. 66 del 2014.....	28
Tabella 7 - Riduzione della spesa corrente che ciascun ente deve conseguire annualmente per gli anni 2017 e seguenti ai sensi del comma 418 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014.....	28
Tabella 8 - Contributo a favore delle province - articolo 20 del decreto-legge 50 del 2017.....	30
Tabella 9 - Contributo a favore delle province - articolo 1 comma 754 della legge n. 208 del 2015..	30
Tabella 10 - Contributo a favore delle province - articolo 1 comma 438 della legge n. 232 del 2016	30
Tabella 11 - Contributo a favore delle province - articolo 1 comma 838 della legge 205 del 2017	30
Tabella 12 - Risultato di amministrazione.....	31
Tabella 13 - Gestione di cassa.....	32
Tabella 14 - Retribuzioni lorde.....	33
Tabella 15 - Indicatore di tempestività dei pagamenti	34
Tabella 16 - Debiti fuori bilancio.....	34
Tabella 17 - Contributo art. 106 decreto-legge 34 del 2020	37
Tabella 18 - Contributo art. 232 comma 8 decreto-legge 34 del 2020	37
Tabella 19 – Equilibrio di parte corrente, risultato di amministrazione – parte disponibile, fondo di cassa: confronto 2019 - 2018.....	37
Tabella 20 – Entrate per titoli – esercizio 2019.....	38
Tabella 21 – Spese per titoli – esercizio 2019.....	38

1. Il quadro normativo di riferimento

Nell'ultimo decennio gli enti provinciali sono stati al centro di numerose riforme economiche e politiche italiane.

Agli inizi degli anni duemila si realizza la riforma del Titolo V, della Costituzione¹ con la trasformazione dei principi costituzionali che regolavano alcuni rapporti tra Stato e livelli decentrati di governo, secondo il principio di equiordinazione degli attori istituzionali, stabilito nell'art.114, ponendo in essere una nuova visione della distribuzione delle competenze e delle funzioni pubbliche che, in un'ottica localistica, per via sussidiaria dovrebbero muovere dall'ente prossimo in una scala ascendente.

L'articolo 118 della Costituzione modificato stabilisce, infatti, che: *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”*.

Il successivo nuovo articolo 119 dispone che: *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”*.

In attuazione dei principi di riforma, viene emanata la legge 5 maggio 2009, n. 42², che, per gli aspetti che riguardano più da vicino il comparto delle province, trova il suo sviluppo nel successivo decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68³

La normativa attuativa della delega recata dalla legge n.42 del 2009 è intervenuta sulla fiscalità provinciale con gli articoli da 16 a 24 del citato decreto legislativo determinando la soppressione dei trasferimenti erariali e regionali e la loro sostituzione - ai fini del finanziamento delle funzioni attribuite alle province - con entrate proprie (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali ecc.) e con risorse di carattere perequativo.

In particolare, con l'articolo 17, commi 1 e 2, del suddetto decreto identifica l'imposta sulle assicurazioni (RC Auto) contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, come tributo proprio, a carattere derivato, delle province. Con questo

¹ Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

² Legge 5 maggio 2009, n. 42 Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. (GU Serie Generale n.103 del 6-5-2009).

³ Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. (GU Serie Generale n.109 del 12-05-2011).

riconoscimento le province potevano aumentare o diminuire l'aliquota base vigente in misura non superiore a 3,5 punti percentuali.

I successivi commi dal 6 all'8, agiscono sull'imposta provinciale di trascrizione con la soppressione della specifica tariffa per gli atti soggetti ad I.V.A. (unica per ogni fattispecie) così da renderla uniforme ai criteri utilizzati per gli atti non soggetti ad I.V.A. (tariffa proporzionale in base alle singole fattispecie).

L'aumento del margine di manovra nei suddetti tributi, che rappresentano il cardine nella costruzione dei bilanci provinciali, ha il fine di garantire maggiori risorse alle province per finanziare l'ordinaria attività amministrativa anche alla luce delle cancellazioni stabilite nel successivo articolo 18 che fissa l'abolizione:

- dei trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale alle province delle regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza (comma 2);
- dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica con il relativo gettito attribuito allo Stato (comma 5).

Il comma 1 dello stesso articolo, stabilisce che l'aliquota della compartecipazione provinciale all'IRPEF assicura il gettito delle entrate sopprese con i commi 2 e 5. Le risorse derivanti da questa compartecipazione avrebbero dovuto alimentare il fondo sperimentale di riequilibrio che, inizialmente, aveva il ruolo di realizzare, in forma progressiva e territorialmente equilibrata, l'autonomia di entrata delle province.

Tale fondo doveva avere, infatti, durata biennale, cessando di esistere contestualmente all'attivazione *"del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009"* (articolo 21 comma 1 del d.lgs. 68 del 2011).

È tuttavia opportuno evidenziare che il fondo perequativo provinciale, così come disciplinato dall'articolo 23 del d.lgs. n. 68 del 2011, non risulta ancora entrato in vigore.

L'articolo 19 della medesima legge ha disposto la soppressione, a decorrere dall'anno 2013, di tutti i trasferimenti regionali aventi carattere di generalità e permanenza. A compensazione di tali mancati trasferimenti, le Regioni devono garantire una compartecipazione alla tassa automobilistica regionale nonché un fondo sperimentale di riequilibrio di durata triennale alimentato da una quota non superiore al 30 per cento dal gettito della suddetta compartecipazione. Allo stato dei fatti, la disposizione di cui all'articolo 19 non è mai stata attuata, in quanto le successive manovre finanziarie limitative nei confronti degli enti locali, in particolare delle province, sono entrate in vigore prima dell'effettiva attuazione della norma.

La successiva crisi economica ha di fatto modificato gli scenari in cui si erano sviluppate le previsioni del Legislatore e posto un evidente limite al processo di federalismo fiscale a livello provinciale in quanto già con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (art. 14 comma 1), il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (art. 28 comma 8 – cd. decreto salva Italia) e il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (art. 16 commi dal 1 al 7 – decreto sulla “*spending review*” implementato nella legge di stabilità per il 2013, n. 228, del 24 dicembre 2012,) sono stati effettuati dei pesanti interventi sulle risorse provinciali.

Tali interventi normativi avevano la finalità di comprimere l’importo del fondo sperimentale di riequilibrio da versare ai singoli enti e ridurre, pertanto, il trasferimento “compensativo” introdotto con il federalismo fiscale.

In questa situazione di federalismo “incompiuto” si è giunti fino alla legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. legge Delrio),⁴ che ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, denominati tutti "enti territoriali di area vasta", legge che, tra l’altro, doveva rappresentare il primo passo per la definitiva abolizione delle province, da confermare tramite referendum.

La legge di riforma del 2014 definiva, altresì, le funzioni fondamentali di città metropolitane e province, riconoscendo un contenuto più ampio alle prime e delineando, con riferimento alle sole province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni da realizzarsi con l’emanazione di specifiche leggi regionali.

In base alle disposizioni contenute nella suddetta legge vengono riconosciute in capo ai singoli enti provinciali le seguenti funzioni:

- pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali;
- programmazione provinciale della rete scolastica;
- raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- gestione dell'edilizia scolastica;
- controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Le province possono altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

⁴ Recante: “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”.

Ulteriore elemento di novità, contenuto nella legge di riordino, è rappresentato, almeno in un primo momento, dall'abolizione dei costi della politica in quanto viene prevista la gratuità del mandato di presidente e di quello di consigliere provinciale. Tuttavia, per la figura del presidente, la gratuità della carica è stata successivamente soppressa con il comma 4 dell'articolo 57 quater del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

Il sistema elettorale disegnato dalla legge n. 56 del 2014 prevede una votazione di secondo livello in quanto il presidente è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia e deve essere scelto fra i sindaci di uno dei comuni della provincia. Parimenti sono eleggibili a consigliere provinciale, esclusivamente sindaci e consiglieri dei comuni della provincia.

Altro organo individuato dalla riforma è l'assemblea dei sindaci, composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia. Quest'ultima è competente per l'adozione dello statuto, ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuire altri poteri propositivi, consultivi e di controllo.

Va segnalato, peraltro, che immediatamente dopo l'emanazione della legge n. 56 veniva approvato il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66,⁵ che, all'art. 47, pone a carico delle province e delle città metropolitane un concorso alla finanza pubblica assicurato mediante la richiesta di risparmi di spesa corrente da versare al bilancio dello Stato. In aggiunta, l'articolo 19 del medesimo decreto-legge n. 66 del 2014, ha previsto un contributo alla finanza pubblica da parte di province e città metropolitane in considerazione dei minori costi della politica derivanti dalla legge n. 56 del 2014 (gratuità delle cariche politiche e venir meno del sistema elettorale provinciale).

Il contributo più rilevante è stato, però, quello richiesto dall'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, che (anche in considerazione delle misure di riordino delle funzioni introdotte dalla citata legge n. 56 del 2014) impone alle province e città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna risparmi di spesa corrente nell'importo di 1 miliardo di euro per il 2015, di 2 miliardi per il 2016 e di 3 miliardi a decorrere dal 2017 (da versare ad apposito capitolo del bilancio dello Stato).

Tali contributi alla finanza pubblica, a tutt'oggi, continuano ad essere erogati dagli enti provinciali allo Stato, come si indicherà nel seguito di questa trattazione.

Se agli inizi del decennio il comparto aveva avuto maggiori poteri con l'introduzione del federalismo fiscale, qualche anno dopo, l'emanazione della legge n. 56 del 2014, unita all'esito

⁵ Recante: «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria.»; convertito con la legge 23 giugno 2014, n. 89.

negativo del referendum di abolizione, ha creato non pochi scompensi economici e gestionali e, solo nell'ultimo recente triennio, si può affermare che appare si stia cercando di recuperare questa situazione di incertezza.⁶

Il 4 dicembre 2016, con la bocciatura del referendum abrogativo delle province e la conferma del loro ruolo, è emersa la necessità di dover, ulteriormente, razionalizzare gli assetti istituzionali e finanziari degli enti in questione. Come rilevato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell' audizione sulla finanza delle province e città metropolitane ⁷ , *"la mancata conferma in sede di consultazione referendaria del testo di riforma costituzionale, (...) ha determinato l'interruzione del processo di riforma, creando una condizione di incertezza sia nella prospettiva del riassetto dei livelli di governo locale, sia nella gestione della situazione esistente"*.

Al già tortuoso contesto normativo si è venuta ad aggiungere l'introduzione dell'armonizzazione contabile operata dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Sempre la Sezione delle Autonomie, aveva analizzato anche tale sostanziale modifica operativa osservando che *"ferma restando la necessità che il «processo di armonizzazione» non deve subire alcun rallentamento, non può trascurarsi di considerare che, sulla situazione di difficoltà emersa nel processo di riordino istituzionale e funzionale, si proiettano anche gli effetti dei complessi e finanziariamente impegnativi meccanismi di avvio delle procedure per l'armonizzazione dei bilanci, quali il riaccertamento straordinario dei residui e la costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità. L'eventuale emersione di maggiori disavanzi di gestione all'esito del suddetto riaccertamento e gli accantonamenti al fondo crediti, che bloccano una parte delle risorse destinate alla spesa, rappresentano elementi rilevanti nella prospettiva degli equilibri finanziari"*.⁸

Al fine di fronteggiare la situazione così venutasi a creare, il decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, ha consentito alle province di adottare il bilancio di previsione su base annuale e non triennale, tale opzione è stata mantenuta sino al bilancio per gli anni 2018 – 2020.

Va aggiunto che gli effetti della legge n. 56 del 2014 hanno avuto ripercussioni anche sul personale delle province in quanto i dipendenti assegnati alle funzioni non fondamentali sono stati assorbiti dall'ente a cui veniva destinata la funzione stessa.

⁶ La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG, ha analizzato il riordino delle province con riguardo agli aspetti ordinamentali e finanziari giungendo alla conclusione che *"appare anche auspicabile la verifica della compatibilità della situazione determinatasi per le rilevate anomalie, finora registrate nello sviluppo delle fasi attuative della legge di riordino, con la sostenibilità finanziaria del contributo richiesto al comparto. Nel contesto di tale verifica andrebbe considerata la possibilità della previsione normativa di misure di flessibilità idonee a superare le situazioni di criticità che i rilevati ritardi e le evidenziate conseguenze, fin qui prodotte, riflettono sia nella prospettiva della gestione, sia in quella della programmazione triennale. E ciò anche al fine di contenere il deterioramento della situazione finanziaria del medesimo comparto che, per non pochi enti sta rendendo in concreto particolarmente precaria la conservazione degli equilibri strutturali, mentre per quelli già in percorso di riequilibrio finanziario sta rendendo meno agevole il raggiungimento del risultato di risanamento"*.

⁷ Tenuta presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 23 febbraio 2017.

⁸ Cfr. deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG.

Infatti, il nodo logisticamente più gravoso del processo di riordino delle province è rappresentato dalla riassegnazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali connesse all'esercizio delle funzioni non fondamentali. Tale riassegnazione veniva inquadrata in un *iter* procedurale ben definito ed articolato in base alle linee tracciate dai commi 92 e seguenti della legge n. 56 del 2014, dall'accordo dell'11 settembre 2014 (attuativo dell'art. 1 comma 91 della legge n. 56 del 2014) e dal d.p.c.m. 26 settembre 2014.

Tale *iter* ha avuto, già con la legge 23 dicembre 2014, n. 190, le prime difficoltà di realizzazione, in quanto invece di assicurare alle province i fondi necessari da corrispondere agli enti subentranti per le funzioni trasferite, ha imposto, nella logica di una riduzione della spesa corrente, una serie di divieti per le assunzioni con correlata riduzione degli oneri per il personale.

L'articolo 1, comma 420, della suddetta legge ha fatto divieto di effettuare determinate tipologie di spese e di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

Si ricorda che la Corte costituzionale con sentenza n. 143 del 2016 ha rigettato tutte le eccezioni relative alla legittimità del citato comma 420 in quanto *“deve tenersi conto dell'obiettivo finale e unitario – che la disposizione censurata concorre a perseguire – di progressiva riduzione e razionalizzazione delle spese delle Province, in considerazione della programmata loro soppressione previa cancellazione dalla Carta costituzionale come enti costitutivi della Repubblica”*.

Il successivo comma 421 ha previsto la riduzione delle dotazioni organiche in proporzione al nuovo assetto delle funzioni, facendo riferimento alla spesa sostenuta dalla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, con un decremento in termini percentuali pari al 30 e al 50 per cento (rispettivamente per città metropolitane e province delle regioni a statuto ordinario).

La consistenza finanziaria della dotazione organica, rimodulata con la riduzione imposta, genera, per differenza con la spesa sostenuta antecedentemente, il valore finanziario del personale soprannumerario che viene individuato in relazione alle unità impegnate nello svolgimento delle funzioni e dei compiti in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, di compiti di vigilanza e di polizia locale, nonché di personale ripartito nelle funzioni oggetto di riordino.

Con il venir meno della soppressione definitiva, gli enti provinciali si sono trovati a dover fronteggiare le funzioni fondamentali con strutturali carenze di organico, che sostanzialmente sono quelle storicamente più onerose in termini di risorse economiche e umane (il riferimento maggiore è alle funzioni di gestione delle strade e dell'edilizia scolastica che hanno immediato e rilevante riflesso nella vita quotidiana dei cittadini).

Tuttavia, tali difficoltà sono state parzialmente superate con l'abrogazione del comma 421 dell'articolo 1 della legge 190 del 2014, prevista dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 e sue ss. mm. e ii⁹. Ciò ha consentito agli enti provinciali una gestione più flessibile in materia di personale.

La situazione venutasi a creare dalla vigenza della legge n. 56 del 2014 e dalla successiva bocciatura del collegato referendum abrogativo, unitamente al richiesto concorso alla finanza pubblica per importi sostanziosi e "certi" (infatti qualora l'ente provinciale non avesse provveduto direttamente al versamento alle casse dello Stato, quest'ultimo avrebbe effettuato il recupero coattivo sulle somme incassate a titolo di RC Auto ed IPT, gestite indirettamente dalle province, tramite rispettivamente l'Agenzia delle Entrate e l'A.C.I.), e non da ultimo, alle rappresentate criticità in tema di gestione del personale hanno determinato, in definitiva, un quadro ordinamentale assai complesso recante con sé rilevanti problemi gestionali, accentuati dal trasferimento del personale e dal mancato pieno *turnover* del personale cessato per sopraggiunti limiti di età.

Il legislatore ha provato a tamponare la situazione tramite contributi riconosciuti a vario titolo in favore delle province e delle città metropolitane (principalmente per l'esercizio delle funzioni fondamentali e in materia di viabilità e di edilizia scolastica) al fine di riassorbire parte del concorso alla finanza pubblica. Alcuni di questi contributi, precisamente quelli attribuiti ai sensi del comma 838 dell'art.1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205,¹⁰ per il 2018 sono versati direttamente dal Ministero dell'interno all'entrata del bilancio dello Stato, a titolo di parziale concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti. Soltanto nel caso in cui i suddetti contributi eccedano il concorso alla finanza pubblica, il Ministero dell'interno provvede al trasferimento della parte eccedente all'ente interessato.

Oltre a questi contributi "compensativi", negli ultimi esercizi 2017-2018-2019 sono stati riconosciuti trasferimenti, tuttora vigenti, per:

- l'esercizio delle funzioni fondamentali che, dopo un importo variabile per il periodo 2018 – 2020, presenta un importo fisso da ripartire a decorrere dal 2021 (art. 1 comma 838 della legge n. 205 del 2017);
- interventi in materia di edilizia scolastica per il periodo 2017 – 2020 (art. 25 commi 1 e 2-bis del decreto-legge 50 del 2017);

⁹ Recante: «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi.» Tale decreto- legge convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, come modificato dal decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante: «Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica.», convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n.8.

¹⁰ L. 27 dicembre 2017, n. 205 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020".

- finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria per il periodo 2018 – 2023 (art. 1 comma 1076 della legge n. 205 del 2017) esteso, con incremento delle risorse messe a disposizione, all'esercizio 2034 con l'art. 1 comma 62 della legge n. 160 del 2019;
- contributo per la manutenzione di strade e scuole per il periodo 2019 – 2033 (art. 1 comma 889 della legge n. 145 del 2018).

1.1. Aspetti normativi regionali

La Regione Abruzzo, con legge 20 ottobre 2015, n. 32 ¹¹ ha recepito, con evidente ritardo - peraltro inizialmente comune a molte altre regioni - la riforma introdotta con la legge n. 56 del 2014, ripartendo le funzioni non fondamentali delle province¹².

In particolare, l'articolo 3 elenca le funzioni amministrative attribuite, conferite o comunque esercitate dalle Province che con tale disposizione normativa vengono trasferite alla Regione Abruzzo. Nello specifico, si tratta delle funzioni in materia di:

- valorizzazione dei beni culturali e in materia di biblioteche di enti locali e di interesse locale;
- espropriazione per pubblica utilità con esclusione delle funzioni in materia di espropriazione collegate all'esercizio delle funzioni fondamentali delle province individuate dalla legge 56/2014;
- di agricoltura e forestazione;
- di risorse idriche e di difesa del suolo, di cui all'articolo 7 della legge regionale 12 agosto 1998, n. 72 (Organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale) e s.m.i., fatta eccezione per i compiti e le funzioni conferiti ai Comuni ai sensi del successivo articolo 4, comma 1, lett. e);
- vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia fatte salve le competenze spettanti ai comuni ai sensi dell'articolo 35 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)¹³;

¹¹ Recante: "Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della Legge 56/2014", (approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 44/1 del 13 ottobre 2015, pubblicata nel BURA 28 ottobre 2015, n. 40, ripubblicata, con avviso di errata corrige, nel BURA 28 ottobre 2015, n. 113 Speciale ed entrata in vigore il 29 ottobre 2015).

¹² Cfr. art.1 L.R. 32/2015: (comma 1) "...La Regione Abruzzo, con la presente legge, e con successivi atti normativi da approvare entro il 28 febbraio 2016, provvede al complessivo processo di riordino e riallocazione delle funzioni amministrative nel proprio territorio, individuando le dimensioni ottimali per l'esercizio delle medesime funzioni amministrative, con l'obiettivo di favorire l'associazionismo tra gli enti locali, la gestione delle funzioni di area vasta e la coesione tra le istituzioni del sistema Regione-Autonomie locali"; e il successivo comma 4: "La Regione promuove, anche attraverso lo sviluppo e il potenziamento della rete telematica e informatica, l'azione delle Province per l'espletamento delle funzioni istituzionali compreso l'esercizio da parte delle Province delle funzioni di centrale di committenza, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive, indicate dall'articolo 1, comma 88 della legge 56/2014, nonché di ulteriori funzioni per lo svolgimento delle quali i Comuni intendano avvalersi, mediante accordi o convenzioni con le Province".

- formazione e orientamento professionale;
- industria, artigianato e commercio;
- caccia e pesca nelle acque interne;
- ristoro dei danni provocati alle produzioni agricole ed alla zootecnia dalla fauna selvatica;
- protezione della flora e della fauna;
- servizi sociali fatta eccezione per i compiti e le funzioni trasferiti ai comuni ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettere a) e b);
- emigrazione;
- edilizia residenziale pubblica;
- energia, comprese le funzioni di controllo degli impianti termici;
- attività estrattive;
- protezione civile;
- tutela ambientale, in particolare, sulla base delle competenze assegnate alla Regione dalla vigente normativa statale di settore; in particolare ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2013, n. 59 (Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35), la Regione è l'autorità competente ai fini del rilascio, rinnovo e aggiornamento dell'autorizzazione unica ambientale;
- turismo fatta eccezione per i compiti e le funzioni trasferiti ai comuni ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c).

Le funzioni amministrative attribuite, conferite o comunque esercitate dalle province e oggetto di trasferimento ai comuni vengono individuate nell'articolo 4 della legge e sono relative alle seguenti funzioni in materia di:

- assistenza scolastica e diritto allo studio di cui all'articolo 5 bis della legge regionale 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio);

¹³ Per l'interpretazione autentica della disposizione di cui alla lettera e) del comma 1, vedi l'art. 7, comma 1, L.R. 12 gennaio 2018, n. 4, che così recita: *1. La disposizione di cui alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 3 della legge regionale 20 ottobre 2015, n. 32 (Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della Legge 56/2014) è interpretata nel senso che tra le "funzioni di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia", oggetto di trasferimento alla Regione, si intendono ricomprese anche quelle previste al comma 1, lettere b) e c) e ai commi 1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinquies, 1-sexies dell'articolo 44 della legge regionale 3 marzo 1999, n. 11 (Attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112: Individuazione delle funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali ed alle autonomie funzionali)".*

- compiti di cui all'articolo 3 della legge regionale 9 aprile 1997, n. 32 (Norme di attuazione dell'art. 5 della L. 18 marzo 1993, n. 67. Restituzione alle province delle competenze relative all'assistenza ai ciechi e sordomuti ed alla tutela della maternità ed infanzia) in materia di non vedenti e non udenti;
- turismo limitatamente alle funzioni amministrative concernenti le agenzie di viaggio e turismo;
- sport;
- difesa del suolo e di risorse idriche limitatamente ai compiti di polizia idraulica e di pronto intervento di cui al Regio Decreto 25 luglio 1904, n. 523 (Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie) e Regio Decreto 9 dicembre 1937, n. 2669 (Regolamento sulla tutela delle opere idrauliche di 1^a e 2^a categoria e delle opere di bonifica), ivi comprese le limitazioni e i divieti dell'esecuzione di opere in grado di influire sul regime dei corsi d'acqua e i compiti di progettazione, realizzazione e manutenzione delle opere idrauliche ai sensi del R.D. n. 523 del 1904 sui corsi d'acqua non di competenza regionale ai sensi dell'articolo 94, comma 5, della L.R. 17 aprile 2003, n. 7 (Legge finanziaria regionale 2003).

In riferimento a due funzioni provinciali di estrema importanza strategica, vale a dire alle politiche attive del lavoro e alla polizia provinciale, gli articoli 6 e 7 della legge regionale dettano le seguenti disposizioni:

- per la prima funzione viene indicato che *“con specifici accordi stipulati e recepiti secondo le procedure di cui all'articolo 8 sono disciplinati i rapporti e gli obblighi in relazione alla gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro sulla base di quanto stabilito nella convenzione stipulata tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la Regione Abruzzo, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto all'articolo 15, comma 2, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito con modificazione dalla legge 6 agosto 2015, n. 125”*;
- per la seconda funzione, invece, viene definito che *“...fermo restando l'obbligo per le Province di individuare il personale di polizia provinciale necessario per l'esercizio delle proprie funzioni fondamentali, la Regione, per l'esercizio delle attività di vigilanza e controllo connesse alle funzioni diverse da quelle fondamentali di cui all'articolo 3, si avvale del personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale come individuato nell'ambito degli accordi stipulati e recepiti secondo le procedure dell'articolo 8”*.

Il procedimento di trasferimento di beni e risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative, viene disciplinato dal successivo articolo 7 che dispone “...entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, su proposta dell'Osservatorio regionale per la riforma delle Province di cui al punto 13, lettera b) dell'Accordo stipulato ai sensi dell'articolo 1, comma 91, della L. 56/2014 previo esame congiunto con le OO.SS. maggiormente rappresentative, adotta linee guida con cui definisce criteri, modalità e termini per la stipulazione degli accordi di cui agli articoli 8 e 10 relativi all'individuazione e al trasferimento dei beni, delle risorse umane, delle risorse finanziarie, delle risorse strumentali e organizzative connessi all'esercizio delle funzioni da allocare. Le linee guida prevedono un termine per la sottoscrizione degli accordi non superiore, di norma, a 60 giorni dall'approvazione del provvedimento amministrativo della Giunta regionale”.

Con l'articolo 8 viene disposto che “ai fini del trasferimento delle funzioni di cui all'articolo 3, sulla base delle linee guida di cui all'articolo 7 e nel rispetto della normativa statale vigente, Regione e Province stipulano, nell'ambito dell'Osservatorio regionale, specifici accordi che disciplinano la effettiva decorrenza del trasferimento, le modalità operative, nonché l'entità dei beni, delle risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative destinate dalla Provincia all'esercizio della singola funzione e individuano eventuali risorse aggiuntive rinvenibili a carico del bilancio regionale con la relativa copertura finanziaria, in un quadro di piena e durevole sostenibilità. Ciascun accordo può prevedere il trasferimento di una o più funzioni secondo criteri di gradualità”.

Il susseguente articolo 9 reca delle disposizioni per il trasferimento dei beni e la successione nei rapporti attivi e passivi; in particolare, il comma 1 prevede che “entro sei mesi dalla data di recepimento degli accordi ai sensi dell'articolo 8, la Regione e le Province adottano i provvedimenti amministrativi di competenza per il trasferimento dei beni, delle risorse strumentali e la successione nei rapporti attivi e passivi in corso da trasferire nel rispetto di quanto stabilito dal presente articolo”.

I successivi commi dal 2 al 5 del medesimo articolo, invece, elencano tutte le fattispecie che sono escluse dal trasferimento in essere, nello specifico:

- i residui attivi e passivi esistenti al 31 dicembre 2014 e i debiti e i crediti per prestazioni oggetto di obbligazioni scadute prima del trasferimento medesimo. È altresì esclusa la successione nei rapporti passivi derivanti da fatti e comportamenti, anche di natura omissiva, posti in essere nell'esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento.
- i procedimenti già avviati al momento del trasferimento delle funzioni. Le province concludono tali procedimenti, mantengono la titolarità dei rapporti attivi e passivi da essi generati, curano l'eventuale contenzioso e l'esecuzione delle sentenze che ad essi si riferiscono.
- la realizzazione di opere e interventi per i quali alla data di trasferimento della funzione è già stato avviato il procedimento per l'individuazione del soggetto affidatario. Le Province

concludono tali opere e interventi, mantengono la titolarità dei rapporti attivi e passivi da essi generati, curano l'eventuale contenzioso e l'esecuzione delle sentenze che ad essi si riferiscono.

- i progetti e le attività, in corso all'entrata in vigore della presente legge, anche relativi a funzioni diverse da quelle fondamentali, per i quali sono stati concessi finanziamenti a seguito di partecipazione a bandi pubblici per i quali le province sono stati individuati come soggetti attuatori dallo Stato o dalla Regione.

In base ai commi 6 e 9 del medesimo articolo *“restano nella disponibilità delle Province le risorse finanziarie già assegnate dalla Regione, dallo Stato e dall'Unione Europea”* (comma 6) e che *“per la conclusione delle attività di cui al presente articolo, le Province possono avvalersi del personale trasferito alla Regione, secondo modalità e criteri stabiliti negli accordi di cui all'articolo 8”* (comma 9).

In particolare, il suddetto comma 9, non ha trovato la piena attuazione così come nelle intenzioni del legislativo regionale. Inoltre, la definitiva attuazione della disposizione di cui all'articolo 8, con la sottoscrizione dei singoli accordi di effettivo trasferimento dei beni, delle risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative, si è avuta solamente nel 2016 ed in due *tranche* (1° aprile e 4 novembre).

A causa di questo ritardo, gli enti provinciali della Regione Abruzzo, oltre al contributo alla finanza pubblica, hanno dovuto fare fronte anche al costo delle funzioni non fondamentali prima del definitivo passaggio agli altri enti che si è verificato, in notevole ritardo rispetto all'emanazione della legge n. 56 del 2014.

Tali importi sono oggetto di rimborso da parte della Regione Abruzzo, che, a tutt'oggi, ancora non è stato definito in modo integrale.

Nel 2017, il legislatore regionale è nuovamente intervenuto sulla materia con la legge 30 agosto 2017, n. 50, di modifica della legge 32 del 2015. In particolare, la lettera p) del comma 1 dell'articolo 3 della legge regionale n.32 del 2015-è stata sostituita dalla seguente:

«p) le funzioni in materia di energia, fatta eccezione per le funzioni esercitate dalle Province ai sensi dell'articolo 4 bis»”. È stato introdotto, inoltre, l'articolo 4 bis intitolato: *“Funzioni delle Province in materia di energia”*, il quale dispone che *“in materia di energia, ferma restando la potestà regolamentare della Regione, le Province, in forma singola o associata, esercitano le seguenti funzioni amministrative:*

a) funzione di controllo degli impianti termici;

b) funzioni relative ai controlli della qualità del servizio di certificazione energetica ai sensi della lettera e) del comma 2 dell'articolo 4 e del comma 1 dell'articolo 5 del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 75 (Regolamento recante disciplina dei criteri di accreditamento per assicurare la qualificazione e l'indipendenza degli esperti e degli organismi a cui affidare la certificazione energetica degli edifici, a norma dell'articolo 4, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192).”

Dopo neanche due anni dall’emanazione della legge regionale n. 32 del 2015, è stata riassegnata alle province la funzione di controllo degli impianti termici nonché un ulteriore adempimento normativo (art. 4 bis comma b), senza tuttavia prevedere ulteriori disposizioni in materia di trasferimento di personale.

Infine, con la legge regionale 29 gennaio 2019, n. 1.¹⁴ è stato abrogato il comma 3 dell’art.9 della L.R. n.32 del 2015 *[Sono esclusi dalla successione i procedimenti già avviati al momento del trasferimento delle funzioni. Le Province concludono tali procedimenti, mantengono la titolarità dei rapporti attivi e passivi da essi generati, curano l'eventuale contenzioso e l'esecuzione delle sentenze che ad essi si riferiscono]*.

2. Aspetti contabili

Di seguito vengono analizzati partitamente alcuni aspetti significativamente rappresentativi della situazione contabile degli Enti provinciali abruzzesi nel periodo temporale interessato dalle diverse e varie normative di riforma.

2.1. Riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015

Nell’analizzare la fondamentale attività di riaccertamento straordinario dei residui¹⁵, propedeutica all’introduzione della nuova contabilità armonizzata, svoltasi in fase di cambiamento del ruolo delle province nel sistema italiano, è emerso chiaramente il difficile contesto in cui questi enti hanno dovuto garantire ai cittadini i servizi essenziali rappresentati principalmente dalla gestione delle strade e degli edifici scolastici.

Nella tabella che segue sono individuate le voci componenti la situazione di bilancio delle Province abruzzesi, determinatasi a seguito del riaccertamento straordinario dei residui con riferimento alla data del 1° gennaio 2015.

Dalla medesima tabella è stata espunta l’Amministrazione provinciale di Pescara che, per il suo status di “ente sperimentatore” dei nuovi principi contabili, ha effettuato il riaccertamento straordinario nel 2012, antecedentemente alle riforme che hanno condizionato l’attività finanziaria delle rimanenti Province a metà degli anni ’10 del duemila.

¹⁴L.R. 29 gennaio 2019, n. 1 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2019 - 2021 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità regionale 2019)”, dall’art. 16, comma 6.

¹⁵ Di cui all’art. 3 comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante: “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118).

Tabella 1 - Riaccertamento straordinario

	L'Aquila	Chieti	Teramo
Risultato di Amministrazione	85.177.419	21.499.054	6.307.836
Accantonamenti	15.735.195	32.582.461	5.180.752
Vincoli	40.849.183	12.830.036	5.553.944
Investimenti	567.379	5.003.752	1.710.195
Avanzo / Disavanzo di Amministrazione	28.025.662	-28.917.195	-6.137.055

Fonte: estrapolazione dati BDAP

Si osserva come sia l'Amministrazione provinciale di Chieti, sia quella di Teramo hanno registrato un disavanzo di gestione che le norme contabili collegate al riaccertamento straordinario hanno permesso di rateizzare in un massimo di 30 anni¹⁶.

In particolare, l'Amministrazione provinciale di Chieti già beneficiava di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale decennale ¹⁷, approvato, da questa Sezione di controllo nel 2013, a causa delle carenze finanziarie emerse nel corso degli anni precedenti ¹⁸.

Va riferito che l'Amministrazione provinciale di Chieti si è adoperata celermente, tanto da risultare il primo Ente, sul territorio nazionale, ad aver usufruito della norma che disponeva tale beneficio: con deliberazione di Giunta provinciale n. 281 del 4 dicembre 2012, aveva infatti approvato lo schema di deliberazione da proporre al Consiglio provinciale per attivare la procedura. Il Consiglio provinciale, con deliberazione n. 153 del 10 dicembre 2012, aveva a sua volta approvato il ricorso a tale procedura, dopo appena due mesi dall'introduzione della normativa e, con deliberazione n. 8 del 7 febbraio 2013 aveva approvato il piano pluriennale finanziario di riequilibrio.

Il Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - Direzione centrale della Finanza Locale, in data 20 febbraio 2013, aveva comunicato che l'importo effettivamente attribuibile a titolo di fondo di rotazione era pari ad euro 6.483.310 e, in data 22 agosto 2013 aveva trasmesso a questa Sezione la relazione relativa al suddetto piano, così come predisposta dalla Commissione per la stabilità finanziaria pluriennale degli enti locali.

Questa Sezione, come accennato, deliberava *“di approvare il piano di riequilibrio finanziario della Provincia di Chieti nei termini descritti nello schema istruttorio con prescrizioni e con l'avvertenza che la Sezione vigilerà sulle misure correttive adottate dall'ente locale, con ogni strumento normativo a disposizione”*.

¹⁶ Art. 3, commi 15 e 16, del d.lgs. n. 118/2011.

¹⁷ Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, ha introdotto l'art. 243-bis nel d.lgs. 267 del 2000 (Tuel) che consente il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocarne il dissesto finanziario.

¹⁸ Cfr. deliberazione n. 373/2013/PRSP del 25 settembre 2013, nonché deliberazione n.31/2015/PRSP.

2.2. Equilibrio di parte corrente e di parte capitale

Grazie ai successivi interventi legislativi correttivi, a seguito dell'esito negativo del referendum, gli Enti provinciali hanno cominciato, in modo progressivo, a ricevere maggiori contributi da parte dello Stato per migliorare la qualità dei servizi offerti.

Il trasferimento di tali nuove risorse ha generato un cambiamento in senso positivo delle partite contabili che ha permesso, in primo luogo, di migliorare l'equilibrio di bilancio di parte corrente negli esercizi successivi al 2015, come può evincersi dalla tabella che segue.

La possibilità di garantire un equilibrio economico veritiero e durevole fra le entrate e le spese di parte corrente del bilancio costituisce, come è noto, oltre che un adempimento del dettato costituzionale contenuto nell'art. 81, anche un elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria degli enti locali.

Tabella 2 - Verifica degli equilibri

	L'Aquila		
	2016	2017	2018
Equilibrio di parte corrente	8.824.858	7.848.940	8.523.797
Equilibrio di parte capitale	7.574.487	273.327	-88.279
Equilibrio totale	16.399.345	8.122.267	8.435.517
	Chieti		
	2016	2017	2018
Equilibrio di parte corrente	2.677.488	3.390.278	4.821.300
Equilibrio di parte capitale	2.308.568	13.009.825	4.882.072
Equilibrio totale	4.986.055	16.400.103	9.703.372
	Pescara		
	2016	2017	2018
Equilibrio di parte corrente	-9.009	568.732	1.771.195
Equilibrio di parte capitale	669.091	319.744	403.839
Equilibrio totale	660.082	888.476	2.175.034
	Teramo		
	2016	2017	2018
Equilibrio di parte corrente	-1.294.748	1.115.407	2.229.219
Equilibrio di parte capitale	5.820.826	3.136.027	726.280
Equilibrio totale	4.526.078	4.251.434	2.955.499

Fonte: estrapolazione dati BDAP

Come emerge dalla tabella, gli Enti provinciali abruzzesi, grazie al trasferimento di ulteriori fondi per la gestione delle funzioni fondamentali, sono riusciti a riportare nel corso del triennio la gestione corrente ad un saldo positivo (con l'eccezione dell'esercizio 2016 per le Province di Pescara e di Teramo, che hanno raggiunto tale risultato a partire dall'esercizio successivo).

Considerando anche gli investimenti di parte capitale, la cui programmazione ha beneficiato di ulteriori specifici contributi ¹⁹, si può osservare come tutte le Province abruzzesi registrino comunque un equilibrio totale positivo.

¹⁹ Cfr. art. 1, comma 1076, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020".

La difficoltà nella gestione dell'attività ordinaria delle Province era risultata talmente evidente che con l'art. 1 *ter* del decreto-legge n. 78 del 2015²⁰ e con l'art. 1, comma 756, della legge²¹ n. 208 del 2015 veniva previsto che *“per il solo esercizio 2015, le province e le città metropolitane, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri finanziari, possono applicare al bilancio di previsione, sin dalla previsione iniziale, l'avanzo destinato”* e che *“per l'esercizio 2016, le province e le città metropolitane al fine di garantire il mantenimento degli equilibri finanziari, possono applicare al bilancio di previsione l'avanzo libero e destinato”*.

Le suddette disposizioni venivano reiterate anche per l'esercizio 2017 dall'articolo 18 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50²².

In linea generale, si rileva come l'avanzo libero e quello destinato, come opportunamente ed espressamente ribadito anche dalla giurisprudenza costituzionale²³, non possono essere utilizzati prima dell'approvazione del rendiconto²⁴.

Le deroghe a tali regole sono state evidentemente rivolte a facilitare la predisposizione dei bilanci di previsione degli esercizi 2015, 2016 e 2017, ossia quelli successivi alla riforma delle province, nel rispetto degli equilibri finanziari. Infatti, la possibilità concessa di anticipare l'utilizzo dell'avanzo destinato nonché, per gli anni 2016 e 2017, di quello libero, ha consentito di non dover ricorrere a risorse difficilmente reperibili in quel particolare momento storico al fine di assicurare gli equilibri di bilancio.

L'utilizzo dell'avanzo presunto prima dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, infatti, costituisce già di per sé una deroga eccezionale ad un principio che, oltre su regole di sana gestione, trova riconoscimento, come detto, anche nella giurisprudenza costituzionale.

Le Province della Regione Abruzzo non hanno usufruito della suddetta deroga in quanto hanno sempre approvato il bilancio di previsione successivamente alla redazione del rendiconto di

²⁰ Decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 recante: «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali», convertito dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

²¹ Legge 28 dicembre 2015, n. 208: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge di stabilità 2016).

²² Recante: «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», convertito dalla legge 21 giugno 2017, n. 96. Si riportano di seguito i primi due commi dell'art.18: (Disposizioni sui bilanci di province e città metropolitane) 1. Per l'esercizio 2017, le province e le città metropolitane: a) possono predisporre il bilancio di previsione per la sola annualità 2017; b) al fine di garantire il mantenimento degli equilibri finanziari, possono applicare al bilancio di previsione l'avanzo libero e destinato. 2. Al comma 3, dell'articolo 1-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, le parole: «per l'anno 2016» sono sostituite dalle seguenti: «per gli anni 2016 e 2017» e le parole: «per l'anno 2015» sono sostituite dalle seguenti: «per l'anno precedente».

²³ Cfr. Sentenza della Corte cost. n. 70 del 2012.

²⁴ Cfr. art. 187 Tuel e principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, par. 9.2; principio contabile applicato concernente la programmazione, par. 9.7 e 9.7.3.

gestione. La legge ha, infatti, stabilito una proroga per l'approvazione dei bilanci di previsioni (di carattere annuale) delle province e città metropolitane, con un termine di scadenza successivo a quello di approvazione del rendiconto di gestione.

A ciò si aggiunge che l'articolo 15 *–quinquies* del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91,²⁵ convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, ha, tra l'altro, disposto l'attribuzione alle province delle regioni a statuto ordinario, che versano in una situazione di disequilibrio di parte corrente, di un contributo, per l'anno 2017, per l'esercizio delle funzioni fondamentali²⁶.

Ciascun Presidente di provincia doveva, per il tramite dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), attestare la necessità di risorse per il perseguimento dell'equilibrio di parte corrente, così come risultante dal prospetto "equilibri di bilancio", di cui all'allegato 9 del d.lgs. 118 del 2011, con riferimento alle funzioni fondamentali. Il prospetto doveva essere formulato in coerenza con lo schema di bilancio presentato, con l'asseverazione dell'organo di revisione e con l'evidenza dell'integrale utilizzo dell'avanzo in base a quanto disposto dal già richiamato articolo 18 del decreto-legge n. 50 del 2017.

L'Amministrazione provinciale di Pescara, che già nell'esercizio 2016 aveva evidenziato una difficoltà nel conseguimento dell'equilibrio di parte corrente, è stata l'unica della Regione Abruzzo ad aver attivato l'*iter* per beneficiare del contributo compensativo.

La ripartizione del contributo complessivo di euro 72.000.000, è stato effettuato, tra gli enti richiedenti, con decreto del Ministero dell'Interno del 29 settembre 2017 e l'Amministrazione Provinciale di Pescara ha potuto beneficiare della somma di euro 2.275.716.

²⁵ Recante: «Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno.»

²⁶ Art. 15 quinquies, comma due: (Contributo alle province e alle città metropolitane) 2. Alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, è attribuito un contributo complessivo di 100 milioni di euro per l'anno 2017, di cui 72 milioni di euro a favore delle province e 28 milioni di euro a favore delle città metropolitane. Le risorse di cui al periodo precedente sono ripartite secondo criteri e importi da definire, su proposta dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle province d'Italia (UPI), previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 10 settembre 2017. Al fine della proposta da parte dell'UPI, ciascun presidente di provincia, entro il 4 settembre 2017, attesta all'UPI, tramite posta elettronica certificata, la necessità di risorse per il perseguimento dell'equilibrio di parte corrente, risultante dal prospetto «equilibri di bilancio» di cui all'allegato 9 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, con riferimento alle funzioni fondamentali. Tale prospetto è formulato in coerenza con lo schema di bilancio presentato dallo stesso presidente della provincia ai sensi dell'articolo 174, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, asseverato dall'organo di revisione, e dal quale deve emergere, anche considerando l'integrale utilizzo dell'avanzo di cui all'articolo 18, comma 1, lettera b), del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, lo squilibrio di parte corrente, limitatamente alle funzioni fondamentali. Tale attestazione è verificata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Qualora l'intesa non sia raggiunta entro dieci giorni dalla data della prima iscrizione della proposta di riparto del contributo di cui al presente comma all'ordine del giorno della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il decreto è comunque adottato tenendo anche conto della stima dell'equilibrio corrente 2016, al netto dell'utilizzo dell'avanzo sulla base degli ultimi dati disponibili relativi all'anno 2016".

Lo squilibrio evidenziato dalla documentazione prodotta, in data 29 agosto 2017, è stato pari ad euro 5.448.102 e tale attestazione, in base al comma 2 del suddetto articolo 15 – quinquies, doveva essere *“verificata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti”*.

Questa Sezione, nel controllo effettuato²⁷, evidenziando che *“il legislatore non ha fornito alcuna indicazione in ordine ai caratteri essenziali dell’attività di controllo richiesta”*, ha individuato i parametri di riferimento in base ai quali la verifica doveva essere svolta.

In primo luogo *“è stato preliminarmente svolto anche un controllo estrinseco di tipo cartolare sulla documentazione ricevuta”* per poi *“proseguire con la finalità di valutare la veridicità di ogni singolo punto attestato”*.

Considerato che l’oggetto dell’attestazione era il perseguimento dell’equilibrio di parte corrente riferito alle sole funzioni fondamentali, questa Sezione, anche tramite apposite richieste istruttorie, ha verificato che le voci di spesa si potevano ricondurre alle funzioni oggetto del contributo. Il criterio di analisi utilizzato è stato quello di raffronto degli importi iscritti per ciascuna posta contabile nel prospetto di squilibrio presentato, con il bilancio di previsione, esercizio 2017, approvato in data 27 dicembre 2017.

Con deliberazione n. 34/2018/VSG del 15 marzo 2018, questa Sezione, rilevando *“l’assenza di ingiustificati scostamenti tra le voci del prospetto di squilibrio di parte corrente delle funzioni fondamentali e quelle del bilancio di previsione esercizio 2017”*, ha certificato *“di aver verificato, nei termini di cui in motivazione, l’attestazione della necessità per la Provincia di Pescara di risorse per il perseguimento dell’equilibrio di parte corrente nell’esercizio finanziario 2017, di cui all’attestazione del Presidente della Provincia di Pescara del 29 agosto 2017”*.

Da ultimo, non va dimenticato che le difficoltà nella redazione del bilancio di previsione, da parte delle Province in esame, sono state ulteriormente amplificate dalla particolare situazione del territorio della Regione Abruzzo che nell’ultimo decennio è stato colpito più volte da emergenze sismiche e meteorologiche che hanno contribuito ad aggravarne la già precaria gestione ordinaria.

2.3. Analisi della gestione corrente

Nella tabella sottostante sono messe a confronto le entrate correnti (di natura tributaria, contributiva e derivanti da trasferimenti dello Stato, della Regione e altri enti pubblici) degli accertamenti registrati dagli Enti provinciali nel biennio 2010 – 2011 con quelle parimenti registrate in sede di accertamento del quadriennio 2015 – 2018. Tale prospettazione pone in rilievo la situazione delle Province abruzzesi prima dell’inizio delle riforme collegate all’introduzione del

²⁷ Cfr. deliberazione n. 34/2018/VSG del 15 marzo 2018,

federalismo fiscale (individuabile nella data del 1° gennaio 2012) raffrontata con quella successiva, collegata alla entrata in vigore della legge n. 56 del 2014.

Tabella 3 - Entrate titolo 1 e 2

L'Aquila						
Entrate	2010	2011	2015	2016	2017	2018
Titolo 1	24.636.525	28.736.411	35.636.149	36.006.024	34.907.204	34.921.253
Titolo 2	34.657.336	40.435.606	7.405.208	10.875.312	15.601.103	12.106.320
Totale	59.293.860	69.172.017	43.041.357	46.881.335	50.508.308	47.027.573
Chieti						
Entrate	2010	2011	2015	2016	2017	2018
Titolo 1	23.504.655	33.491.301	24.732.170	25.127.391	27.051.800	28.373.043
Titolo 2	18.024.389	17.418.028	11.787.815	10.947.518	11.374.842	5.989.985
Totale	41.529.044	50.909.328	36.519.985	36.074.909	38.426.642	34.363.027
Pescara						
Entrate	2010	2011	2015	2016	2017	2018
Titolo 1	28.865.784	30.874.057	21.894.380	17.250.492	21.679.275	22.115.130
Titolo 2	10.138.278	25.168.577	3.420.418	13.417.418	11.892.016	2.418.068
Totale	39.006.072	56.044.646	25.316.813	30.669.926	33.573.308	24.535.216
Teramo						
Entrate	2010	2011	2015	2016	2017	2018
Titolo 1	26.561.451	29.485.135	35.636.149	27.080.908	26.373.189	25.770.756
Titolo 2	15.388.576	22.348.922	7.405.208	11.607.192	4.217.751	6.331.127
Totale	41.952.037	51.836.067	43.043.372	38.690.116	30.592.958	32.103.902

Fonte: estrapolazione dati BDAP e Sir.Tel.

Nell'analizzare la situazione del titolo 1 emerge chiaramente come gli importi registrati nell'esercizio 2011 non sono stati più riscontrati nei successivi esercizi. Questo dato, oltre ad essere influenzato dall'andamento della gestione dei tributi, risente anche delle variazioni nell'alimentazione del fondo sperimentale di riequilibrio introdotto con il federalismo fiscale a far data dal 1° gennaio 2012.

Tale fondo, infatti, aveva lo scopo di neutralizzare sia i mancati trasferimenti dallo Stato, sia l'abolizione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica.

La soppressione dei trasferimenti è evidenziata anche dal sostanzioso calo degli accertamenti sul titolo 2 delle entrate, dove si allocavano i contributi di parte corrente da parte dello Stato e dalle regioni, anche per funzioni trasferite alle province a fine anni '90 ed oggetto, nuovamente, di trasferimento con la legge n. 56 del 2014.

Lo Stato ha imposto tagli agli enti provinciali agendo proprio sull'elemento compensativo del fondo sperimentale di riequilibrio che si mantiene pressoché costante, come attestato nella tabella seguente e, tuttavia, al tempo stesso, non riesce a colmare il *gap* tra le risorse gestite dagli Enti nel biennio 2010 - 2011 e quelle successivamente disponibili a seguito dell'introduzione nell'ordinamento delle disposizioni di cui alla legge 56 n. del 2014.

Tabella 4 - Fondo sperimentale di riequilibrio

	L'Aquila	Chieti	Pescara	Teramo
2016	14.996.139	3.392.328	580.730	3.033.998
2017	15.015.976	3.392.943	581.418	3.034.609
2018	14.997.349	3.387.091	581.594	3.034.821

Fonte: estrapolazione dati su Finanza Locale

Va inoltre considerato che i primi tagli alle risorse devolute agli enti provinciali risalgono ad un periodo anteriore rispetto all'introduzione del fondo sperimentale di riequilibrio e che, pertanto, la costituzione di tale fondo subisce già il "sacrificio" precedentemente imposto a tutti gli enti locali ed in particolare alle province.

In particolare, le disposizioni di legge che impongono tagli antecedentemente alla costituzione del fondo sperimentale di riequilibrio cui si fa riferimento sono le seguenti:

- l'articolo 14 comma 2 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 ²⁸ convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che prevede un contributo a carico delle province *"per 300 milioni di euro per l'anno 2011 e per 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2"*.
- l'articolo 28, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 ²⁹ convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che così dispone in ordine al suddetto fondo: *"il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 23, del medesimo decreto legislativo n. 68, del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti alle Province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 415 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi"*.

Tali misure di finanza pubblica sono tutt'oggi operative a carico delle finanze provinciali così come il successivo onere imposto, ai sensi dell'articolo 16, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 ³⁰ convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in base al quale *"il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 23 del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di 500 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1.200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 1.250 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Le riduzioni da imputare a ciascuna provincia sono determinate, tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, degli elementi di costo nei singoli settori merceologici, dei dati raccolti nell'ambito della procedura per la determinazione dei fabbisogni standard, nonché dei fabbisogni standard stessi, e dei conseguenti risparmi potenziali di ciascun ente, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base dell'istruttoria condotta dall'UPI, e recepite con decreto del Ministero dell'interno entro il 15 ottobre 2012, relativamente*

²⁸ Recante: "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

²⁹ Recante: "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti" (cd. decreto "salva Italia").

³⁰ Recante: "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini ((nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario.))".

alle riduzioni da operare nell'anno 2012, ed entro il 31 gennaio 2013 relativamente alle riduzioni da operare per gli anni 2013 e successivi. In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il decreto del Ministero dell'interno è comunque emanato entro i 15 giorni successivi, ripartendo le riduzioni in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. In caso di incapienza, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province interessate a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'articolo 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, riscossa tramite modello F24, all'atto del riversamento del relativo gettito alle province medesime. Qualora le somme da riversare alle province a titolo di imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'articolo 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 risultino incipienti per l'effettuazione del recupero di cui al quarto periodo del presente comma, il versamento al bilancio dello Stato della parte non recuperata è effettuato a valere sulle disponibilità presenti sulla contabilità speciale n. 1778 «Agenzia delle Entrate - Fondi di Bilancio» che è reintegrata con i successivi versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori».

Va osservato come questi interventi normativi, sostanzialmente, vengono già considerati nel calcolo dell'importo base del fondo sperimentale di riequilibrio rendendo così, di fatto, già in partenza, poco efficace la natura compensativa del fondo stesso.

A sostegno di quanto appena affermato, si può riscontrare (v. tabella 3) come l'ammontare del titolo 1 (dove è allocato il fondo sperimentale di riequilibrio) e quello del titolo 2 (dove sono allocati i trasferimenti residui dello Stato) abbiano subito, nel confronto tra i periodi 2010 - 2011 e quelli 2015 - 2018, un calo significativo che ha determinato per gli enti gravi difficoltà nella gestione dei servizi essenziali.

La situazione di difficoltà è venuta ad amplificarsi a seguito della crisi economica generale che si è verificata contestualmente al parziale progetto di riforma.

I provvedimenti recanti il taglio dei contributi sono stati, di fatto, immediatamente esecutivi, mentre i vantaggi della totale gestione di alcuni tributi e dei trasferimenti compensativi non si sono mai pienamente realizzati a causa delle successive manovre finanziarie restrittive.

Per quanto concerne, in particolare, l'Amministrazione provinciale de L'Aquila, si osservano, in termini assoluti, maggiori trasferimenti del titolo 2 nel biennio 2010-2011 e un minor calo delle entrate del titolo 1.

Questo andamento è risultato condizionato dagli eventi conseguenti al sisma del 6 aprile 2009, che hanno garantito maggiori specifici contributi dallo Stato per il biennio 2010 - 2011 e minor tagli al fondo sperimentale di riequilibrio per i successivi esercizi. Bisogna, purtroppo,

considerare che gli elementi di calcolo del fondo sperimentale di riequilibrio risentono, oltre che dei tributi e trasferimenti soppressi, anche di elementi quali: la popolazione e l'estensione territoriale che garantiscono all'Amministrazione provinciale de L'Aquila maggiori risorse unitamente a anche costi notevolmente più elevati, in particolar modo per quanto riguarda la gestione della rete stradale attività totalmente nuova per l'ente territoriale che si trovato ad affrontare problemi tecnici e strutturali che non appartengono alla sua "cultura" istituzionale al punto di suggerirne un ripensamento.

2.4. Concorso alla finanza pubblica

Oltre agli effetti delle norme già precedentemente citate, gli enti provinciali hanno dovuto fronteggiare ulteriori tagli nell'anno 2014, in concomitanza dell'approvazione della più volte citata legge n. 56 del 2014.

Infatti, con l'articolo 19, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 ³¹ convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, è stato introdotto, all'articolo 1 della legge 56 del 2014, il comma 150-bis che così dispone: *"in considerazione delle misure recate dalla presente legge, le Province e le Città metropolitane assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 100 milioni di euro per l'anno 2014, a 60 milioni di euro per l'anno 2015 e a 69 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016. Con decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di riparto del contributo di cui al periodo precedente"*.

La ripartizione dell'onere a carico delle Province della Regione Abruzzo è risultata essere determinata come da tabella seguente.

Tabella 5 - Contributo alla finanza pubblica articolo 1, comma 150-bis, legge 56 del 2014 contributo alla finanza pubblica art. 19 d.l. n. 66 del 2014, conv. in legge 89 del 2014 - riduzione costi delle elezioni provinciali e della politica.

	L'Aquila	Chieti	Pescara	Teramo
2014 (D.M. 16/09/2014)	-	1.151.461	1.201.924	828.846
2015 (D.M. 29/05/2015)	1.301.238	784.281	1.018.290	469.215
2016 (D.M. 01/06/2016)	755.328	783.239	1.016.937	468.592
2017 e successivi (D.M. 01/06/2016)	827.264	857.833	1.113.788	513.220

Fonte: decreto ministeriale 1° giugno 2016 e 18 novembre 2016

Il successivo articolo 47 del decreto-legge n. 66 del 2014 ha previsto, ulteriormente, che *"le province e le città metropolitane, a valere sui risparmi connessi alle misure di cui al comma 2 e all'articolo 19, nonché in considerazione delle misure recate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, nelle more dell'emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio di cui al comma 92 dell'articolo 1 della medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 444,5 milioni di euro per l'anno 2014 e pari a 576,7 milioni di euro per l'anno 2015 e 585,7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018"*.

³¹ Recante: "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".

A seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui al decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50³² convertito con legge 21 giugno 2017, n. 96, si è provveduto a ripartire l'onere per gli esercizi 2017 e 2018 per le Province abruzzesi, nelle misure indicate nella tabella sottostante, riferite alle singole voci e ai totali generali.

Tabella 6 - Contributo per la riduzione della spesa pubblica anno 2017 e successivi - art. 47 d.l. 66 del 2014

	L'Aquila	Chieti	Pescara	Teramo
Art. 47 comma 2 lettera a) ³³	4.079.577	3.639.582	2.938.808	2.026.163
Art. 47 comma 2 lettera b) ³⁴	8.034	4.285	1.607	1.071
Art. 47 comma 2 lettera c) ³⁵	137	64.747	0	128.859
Totale	4.087.748	3.708.614	2.940.415	2.156.093

Fonte: elaborazione su decreto-legge n. 50 del 2017 (art. 16 comma 2)

La legge di stabilità per il 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190), con il comma 418 dell'articolo 1, ha ulteriormente inasprito il sacrificio imposto agli enti provinciali che *“concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017”*.

In base alla ripartizione effettuata, per l'esercizio 2017 e seguenti, con il decreto-legge 50 del 2017,³⁶ la riduzione imposta alle Province della Regione Abruzzo è riportata nella tabella seguente.

Tabella 7 - Riduzione della spesa corrente che ciascun ente deve conseguire annualmente per gli anni 2017 e seguenti ai sensi del comma 418 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014

	L'Aquila	Chieti	Pescara	Teramo
anno 2017 e seguenti	-24.260.694	-14.739.415	-19.228.203	-19.182.048

Fonte: decreto-legge n. 50 del 2017 - tabella 1

Come già ricordato, l'esito negativo della consultazione referendaria ha fatto venir meno l'abolizione delle province ma al tempo stesso ha creato problemi gestionali, in quanto i tagli già disposti restavano in vigore.

³² Recante: “Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”.

³³ L'articolo 47 comma 2 lettera a) prevede: “per quanto attiene agli interventi di cui all'articolo 8, relativi alla riduzione della spesa per beni e servizi, la riduzione è operata nella misura complessiva di 340 milioni di euro per il 2014 e di 510 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, proporzionalmente alla spesa media, sostenuta nell'ultimo triennio, relativa ai codici SIOPE indicati nella tabella A allegata al presente decreto”.

³⁴ L'articolo 47 comma 2 lettera b) prevede: “per quanto attiene agli interventi di cui all'articolo 15, relativi alla riduzione della spesa per autovetture di 0,7 milioni di euro, per l'anno 2014, e di un milione di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, la riduzione è operata in proporzione al numero di autovetture di ciascuna provincia e città metropolitana comunicato annualmente al Ministero dell'interno dal Dipartimento della Funzione Pubblica”.

³⁵ L'articolo 47 comma 2 lettera c) prevede: “per quanto attiene agli interventi di cui all'articolo 14, relativi alla riduzione della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, di 3,8 milioni di euro per l'anno 2014 e di 5,7 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, la riduzione è operata in proporzione alla spesa comunicata al Ministero dell'interno dal Dipartimento della Funzione Pubblica”.

³⁶ Recante: “Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”, convertito dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.

Sono, pertanto, intervenute delle attribuzioni da parte dello Stato di contributi correnti a vario titolo, con il solo scopo di ridurre l'onere a carico delle province, stabilito con il comma 418 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190.³⁷

Con la successiva legge di bilancio del 2017³⁸, al comma 838 dell'art.1, veniva infatti disposto che : *“Alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, è attribuito un contributo complessivo di 428 milioni di euro per l'anno 2018, di cui 317 milioni di euro a favore delle province e 111 milioni di euro a favore delle città metropolitane, e a favore delle province un ulteriore contributo di 110 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 180 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. Le risorse di cui al periodo precedente sono ripartite, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, secondo criteri e importi da definire, su proposta dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle province d'Italia (UPI), previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da conseguire entro il 31 gennaio 2018. Qualora l'intesa non sia raggiunta, ovvero non sia stata presentata alcuna proposta, il decreto è comunque adottato, entro il 10 febbraio 2018, ripartendo il contributo in proporzione alla differenza per ciascuno degli enti interessati, ove positiva, tra l'ammontare della riduzione della spesa corrente indicato nella tabella 1 allegata al decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, al netto della riduzione della spesa di personale di cui al comma 421 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e l'ammontare dei contributi di cui all'articolo 20 e del contributo annuale di cui alla tabella 3 del medesimo decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, nonché alle tabelle F e G allegate al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 marzo 2017, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 123 del 29 maggio 2017. Ai fini della determinazione della differenza di cui al periodo precedente per gli anni 2019 e successivi si tiene conto dell'importo non più dovuto dalle province del versamento previsto sino all'anno 2018 dall'articolo 47 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, negli importi indicati nella tabella 2 allegata al citato decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50”*.

In buona sostanza, si parte dalla riduzione di spesa, disposta ai sensi del comma 418 dell'articolo 1 della legge 190 del 2014 (definita per l'esercizio 2017 ed i seguenti, dalla tabella 1 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 e sopra riportata in dettaglio per le Province abruzzesi) a cui vanno sottratti i contributi riconosciuti alle province per arrivare all'onere da versare allo Stato (o in caso contrario da ricevere dallo Stato stesso). Nello specifico i contributi riconosciuti, per ammortizzare la riduzione di spesa imposta, sono risultati i seguenti:

³⁷ Recante: “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (legge di stabilità 2015).

³⁸ Legge 27 dicembre 2017, n. 205 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”.

- Contributo per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 20 del decreto-legge 50 del 2017, come da tabella.

Tabella 8 - Contributo a favore delle province - articolo 20 del decreto-legge 50 del 2017

	L'Aquila	Chieti	Pescara	Teramo
periodo 2017 - 2018	3.250.004	1.877.779	1.775.445	1.673.790
anno 2019 e seguenti	1.444.446	834.568	789.087	743.907

Fonte: decreto del Ministero dell'Interno 14 luglio 2017

- Contributo per il finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica di cui al comma 754 dell'articolo 1 della legge 208 del 2015, come da tabella.

Tabella 9 - Contributo a favore delle province - articolo 1 comma 754 della legge n. 208 del 2015

	L'Aquila	Chieti	Pescara	Teramo
periodo 2017 - 2020	3.972.227	2.295.063	2.169.988	2.045.743
anno 2021 e seguenti	2.708.337	1.564.816	1.479.537	1.394.825

Fonte: decreto-legge n. 50 del 2017 - tabella 3

- Contributo per interventi a favore degli enti territoriali di cui al comma 438 della legge 232 del 2016, come da tabella.

Tabella 10 - Contributo a favore delle province - articolo 1 comma 438 della legge n. 232 del 2016

	L'Aquila	Chieti	Pescara	Teramo
anno 2017 e seguenti	8.103.911	4.923.748	6.422.885	6.407.468

Fonte: art.4 comma 1 del DPCM 10 marzo 2017

- Contributo per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui al comma 838 della legge 205 del 2017, come da tabella.
- Tabella 11 - Contributo a favore delle province - articolo 1 comma 838 della legge 205 del 2017

	L'Aquila	Chieti	Pescara	Teramo
anno 2018	1.369.265	1.335.914	3.034.901	2.815.981
periodo 2019 - 2020	0	0	719.872	652.782

Fonte: decreto Ministero dell'Interno 19 febbraio 2018

2.5. Risultato di amministrazione

In linea generale, l'introduzione dei nuovi principi contabili ha posto come obiettivo strumentale alla realizzazione delle finalità della riforma quello della scomposizione e dell'analisi del risultato di amministrazione in maniera dettagliata nelle diverse componenti, rappresentando una delle attività più delicate nell'ambito dell'armonizzazione contabile, a cui spesso viene dedicata scarsa attenzione, esponendo l'ente al rischio di emersione di un disavanzo celato dalla sottostima dei fondi accantonati o, addirittura, dalla mancata costituzione di fondi.

L'istituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità è stata la principale novità finalizzata a tale scopo in quanto viene proposto quale sterilizzatore della spesa a fronte di possibili mancate future riscossioni, per scongiurare l'evenienza che spese esigibili possano trovare copertura finanziaria in residui di difficile riscossione. Tale fondo rappresenta l'elemento più consistente degli accantonamenti predisposti nel prospetto del risultato di amministrazione.

Nella tabella che segue sono riportati i risultati di amministrazione delle singole Amministrazioni provinciali abruzzesi con l'avanzo o il disavanzo registrato a seguito di accantonamenti, vincoli o destinazioni agli investimenti.

Tabella 12 - Risultato di amministrazione

	L'Aquila		
	2016	2017	2018
Risultato di Amministrazione	96.544.959	104.151.748	104.483.821
Accantonamenti	5.515.878	10.812.168	14.433.782
Vincoli	55.725.888	60.420.387	54.744.744
Investimenti	567.379	567.379	639.807
Avanzo / Disavanzo di Amministrazione	34.735.814	32.351.814	34.665.488
	Chieti		
	2016	2017	2018
Risultato di Amministrazione	24.195.413	28.088.915	27.610.120
Accantonamenti	13.873.007	15.136.170	15.606.851
Vincoli	9.268.017	7.118.292	9.393.837
Investimenti	719.089	2.673.600	1.429.773
Avanzo / Disavanzo di Amministrazione	335.300	3.160.853	1.179.659
	Pescara		
	2016	2017	2018
Risultato di Amministrazione	4.552.345	2.330.559	4.145.902
Accantonamenti	2.554.681	2.111.079	2.779.742
Vincoli	1.896.885	386.428	997.192
Investimenti	100.779	333.052	614.822
Avanzo / Disavanzo di Amministrazione	0	-500.000	-245.854
	Teramo		
	2016	2017	2018
Risultato di Amministrazione	14.182.531	14.296.628	13.024.123
Accantonamenti	7.701.650	6.692.200	7.899.355
Vincoli	1.587.166	3.340.697	3.473.278
Investimenti	3.857.073	3.149.097	641.746
Avanzo / Disavanzo di Amministrazione	1.036.642	1.114.634	1.009.744

Fonte: estrapolazione dati BDAP

Dai dati sopra riportati si può osservare, nonostante la sempre maggiore attenzione dedicata agli accantonamenti (crescenti nel corso del triennio con il picco nell'ultimo esercizio analizzato per i quattro Enti), come la parte disponibile di risultato di amministrazione sia tale da poter garantire la copertura di eventuali oneri futuri, non previsti, che potrebbero alterare gli equilibri di una sana gestione finanziaria. Unica eccezione è rappresentata dall'Amministrazione provinciale di Pescara che risulta avere in corso politiche volte alla copertura del disavanzo generato con l'approvazione del rendiconto di gestione 2017.

Si nota, infine, che l'immissione nella gestione ordinaria dei contributi statali per lo svolgimento delle funzioni fondamentali ha permesso di aumentare gli elementi di segno positivo nel calcolo del risultato di amministrazione, vale a dire, le riscossioni o i residui attivi (qualora i contributi dovessero, causa sfasamento temporale, essere erogati nell'annualità successiva a quella di riferimento), garantendo un saldo positivo maggiore e concreto, in considerazione della certezza del trasferimento.

2.6. Gestione della liquidità

Un ulteriore aspetto meritevole di attenzione è costituito dalla gestione della liquidità, che negli ultimi anni, per molti enti ha rappresentato il problema più importante da affrontare, al punto tale che il legislatore nazionale con il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 ³⁹, ha introdotto dei fondi per assicurare anticipazioni di liquidità per far fronte ai debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti territoriali.

Dei quattro Enti provinciali abruzzesi solo l'Amministrazione di Teramo è ricorsa a questo istituto, con un'erogazione di euro 4.365.064 nel corso dell'esercizio 2013. Il rimborso di questa somma avverrà in un arco di tempo trentennale e, a seguito dell'introduzione dei nuovi principi contabili, si è reso necessario, per questa Amministrazione, apporre uno specifico accantonamento nel risultato di amministrazione.

Tabella 13 - Gestione di cassa

L'Aquila			
	2016	2017	2018
Fondo di cassa	109.135.445	126.880.129	125.559.890
- di cui vincolato	40.722.122	37.764.322	40.148.459
Anticipazione di tesoreria	-	-	-
Anticipazione di liquidità	-	-	-
Chieti			
	2016	2017	2018
Fondo di cassa	34.266.511	22.451.566	28.346.644
- di cui vincolato	3.832.063	9.386.092	11.746.359
Anticipazione di tesoreria	-	-	-
Anticipazione di liquidità	-	-	-
Pescara			
	2016	2017	2018
Fondo di cassa	18.026.298	12.151.716	13.238.656
- di cui vincolato	7.106.263	6.063.836	4.496.240
Anticipazione di tesoreria	-	-	-
Anticipazione di liquidità	-	-	-
Teramo			
	2016	2017	2018
Fondo di cassa	15.876.409	25.662.599	16.971.373
- di cui vincolato	9.736.506	11.228.188	9.823.177
Anticipazione di tesoreria	-	-	-
Anticipazione di liquidità	-	-	4.365.064

Fonte: dati estrapolati dalle relazioni ai rendiconti

Nessuna delle Province abruzzesi ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria, che si ricorda essere un istituto volto a sopperire la temporanea mancanza di liquidità dell'ente a seguito del disallineamento temporale tra flussi in entrata ed uscita.

Tutte le Amministrazioni provinciali in esame hanno calcolato la parte vincolata del fondo di cassa, quale adempimento estremamente importante per garantire, in ogni momento, il pagamento delle spese vincolate di cui si è già avuto il correlato incasso. Tale adempimento

³⁹ Recante: "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria", convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

assume maggiore rilievo in quanto gli Enti della Regione abruzzese sono beneficiari di contributi statali per le emergenze sismiche e meteorologiche che hanno colpito il territorio nell'ultimo decennio.

2.7. Gestione del personale ed i riflessi sull'attività

Uno dei nodi principali della parziale riforma delle province, è costituito dalla riallocazione del personale assegnato alle funzioni non fondamentali, problema al quale si sono venuti ad aggiungere i successivi tagli alla spesa del personale che hanno comportato una significativa riduzione degli organici provinciali, con conseguenze sulla gestione dell'ordinaria attività.

In riferimento alle Province abruzzesi, la spesa di personale è stata quella riportata nella tabella che segue.

Tabella 14 - Retribuzioni lorde

	L'Aquila	Chieti	Pescara	Teramo
2016	11.750.757,38	6.646.540,29	6.012.726,29	7.728.604,78
2017	9.598.354,39	5.646.690,54	4.723.755,40	5.897.124,67
2018	8.822.159,74	5.127.106,31	4.770.048,76	5.804.964,85

Fonte: Estrapolazione dati SIOPE

Dai dati indicati si rileva come la spesa per le retribuzioni subisca un importante decremento tra il 2016 e il 2017 per effetto del trasferimento del personale non assegnato alle funzioni fondamentali. Tale passaggio, per la Regione Abruzzo, si è verificato tra il marzo e il novembre 2016.

I vincoli imposti alla capacità di spesa non hanno consentito la sostituzione di personale collocato a riposo per sopraggiunti limiti di età e, pertanto, se da un lato le Amministrazioni provinciali hanno potuto gestire costi inferiori a titolo di retribuzioni, dall'altro si sono trovate a far fronte con minori risorse umane alla gestione delle funzioni fondamentali, in particolare, con riguardo alla gestione delle strade.

I problemi organizzativi delle province, dovuti al trasferimento di funzioni e personale e al divieto di assunzioni con conseguente mancato *turnover*, si evidenziano anche in altri importanti aspetti gestionali come, per esempio, con riguardo ai tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni e forniture (si ricorda che l'indice di tempestività dei pagamenti è definito in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture ⁴⁰).

⁴⁰ Il calcolo dell'anzidetto rapporto, che deve tenere conto di tutte le transazioni commerciali pagate nel periodo di riferimento (anno solare o trimestre), si fonda sui seguenti elementi:

- al numeratore la somma dell'importo di ciascuna fattura o richiesta di pagamento di contenuto equivalente pagata moltiplicato per la differenza, in giorni effettivi, tra la data di pagamento della fattura ai fornitori e la data di scadenza;
- al denominatore, la somma degli importi pagati nell'anno solare o nel trimestre di riferimento.

In base al secondo comma dell'articolo 41 del decreto-legge n. 66 del 2014,⁴¹ il valore dell'indice, a partire dall'esercizio 2015, non può superare i 60 giorni.

A tal proposito, si richiamano gli indirizzi euro - unitari contenuti nella direttiva 2011/7/UE che richiede l'adozione di una *“cultura dei pagamenti rapidi”* e deve rappresentare un punto di partenza per un cambiamento nella gestione dei rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

Nella successiva tabella si evidenzia il valore dell'indice nel periodo 2015 - 2018 per le singole Province.

Tabella 15 - Indicatore di tempestività dei pagamenti

	L'Aquila	Chieti	Pescara	Teramo
2015	34,40	38,74	113,26	35,00
2016	50,51	17,52	97,99	102,00
2017	26,77	13,88	77,12	45,00
2018	18,25	17,65	69,39	96,00

Fonte: siti internet delle varie Amministrazioni provinciali e Deliberazioni adottate dalla Sezione

Si considera come la fase di riorganizzazione post legge 56 del 2014 e i problemi di carenza di personale degli enti provinciali possono aver influito sull'andamento dei pagamenti, anche laddove, non sono emerse sostanziali carenze in termini di liquidità, come mostrato nella tabella 13 relativa alla gestione di cassa.

2.8. I debiti fuori bilancio

La situazione di difficoltà conseguente alla fase di riorganizzazione si evidenzia anche analizzando un altro elemento importante nella gestione finanziaria degli Enti provinciali, ossia il riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

La formazione di debiti fuori bilancio costituisce indice della difficoltà nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal Tuel.

Nella tabella che segue si evidenziano gli importi riconosciuti come debiti fuori bilancio al 31 dicembre di ogni esercizio.

Tabella 16 - Debiti fuori bilancio

	L'Aquila	Chieti	Pescara	Teramo
2015	1.355.754	1.922.174	1.791.347	4.000.525
2016	557.951	799.942	692.377	2.242.598
2017	821.833	316.792	1.089.861	23.262.612
2018	173.463	316.138	985.591	698.647

Fonte: Relazioni dell'Organo di revisione e Deliberazioni adottate dalla Sezione

Si può osservare che il picco massimo dei debiti fuori bilancio si è avuto, per tutti gli Enti provinciali abruzzesi, nel corso dell'esercizio 2015, il quale ha risentito maggiormente della

⁴¹ Recante: «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Delege al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria.», convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

congiuntura di transizione generata dall'introduzione della legge 56 del 2014, con tutte le conseguenze sull'attività gestionale ordinaria.

Si evidenzia, in particolare, che l'importo del debito fuori bilancio dell'esercizio 2017 dell'Amministrazione provinciale di Teramo è dovuto quasi totalmente a situazioni relative alla gestione delle emergenze sismiche – meteorologiche. Tali somme sono state rendicontate alla Protezione civile al fine di ottenerne il rimborso integrale.

3. Le Province della Regione Abruzzo ad oggi

Come si è fin qui osservato, può affermarsi che, a livello nazionale, l'obiettivo della legislazione di questi ultimi anni è stato quello di aumentare i trasferimenti verso le Amministrazioni provinciali sia per garantire le risorse necessarie per offrire ai cittadini servizi efficienti e sia per attenuare le conseguenze del concorso alla finanza pubblica, unica certezza verificata nell'ultimo decennio dell'esistenza dell'ente provincia.

Contestualmente a questa situazione nazionale, è emerso, a livello locale, un ritardo nell'attuazione della legge 56 del 2014 (definita nella Regione Abruzzo con legge regionale n. 32 del 2015 e concretizzata con il trasferimento delle funzioni e del relativo personale rispettivamente a far data dal 1° aprile e dal 4 novembre 2016) che ha comportato per le Province la necessità di far fronte alla gestione finanziaria, alla spesa per le funzioni istituzionali e per il personale con le minori risorse garantite dallo Stato, per un tempo superiore rispetto alle previsioni normative.

Questo accollo di costi ha generato ulteriori scompensi, in quanto la Regione Abruzzo, non ha rimborsato tempestivamente gli oneri sostenuti dalle Province sussistendo tuttora partite finanziarie e contabili oggetto di confronto con l'Ente regionale.

La successiva ed ancora attuale crisi economica determinata dall'emergenza COVID-19, ha creato ulteriori problemi nella gestione ordinaria dell'attività amministrativa anche degli Enti provinciali con conseguente ritardi nella definizione della gestione finanziaria del passaggio di funzioni a seguito della più volte citata legge 56 del 2014. Tale emergenza ha creato molti problemi nella gestione delle entrate degli enti locali e territoriali, costretti ad affrontare con meno risorse l'aumento di costi dovuti agli interventi urgenti a tutela della popolazione.

Per quanto riguarda l'ambito provinciale, risultano attribuiti di recente dei contributi statali, in particolare, in materia di edilizia scolastica, ambito con evidenti riflessi sotto l'aspetto della sicurezza vieppiù in un territorio ad accentuata sismicità.

Il Ministero dell'Istruzione – Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione – Direzione generale per i fondi strutturali per l'istruzione, l'edilizia scolastica e la scuola digitale, con nota AOODGEFID n. 13194 del 24 giugno 2020, ha pubblicato un avviso denominato *“Interventi di adeguamento e di adattamento funzionale degli spazi e delle aule didattiche in*

conseguenza dell'emergenza sanitaria da COVID-19" che si inserisce nel programma operativo nazionale *"Per la scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento 2014 - 2020"*, asse II - *"Infrastrutture per l'istruzione - fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)"* e più precisamente nel quadro di attività finalizzate alla presentazione di proposte per l'attuazione dell'Obiettivo specifico 10.7 *"aumento della propensione dei giovani a permanere nei contesti formativi, attraverso il miglioramento della sicurezza e della fruibilità degli ambienti scolastici"* e in particolare dell'azione 10.7.1 *"interventi di riqualificazione degli edifici scolastici"*.

Il bando definisce le tipologie di interventi e spese ammissibili precisando *"che un importo pari a circa il 30% dell'intero ammontare delle risorse disponibili viene riservato alle Province, alle Città metropolitane e agli enti territoriali che hanno competenza, ai sensi della legge 11 gennaio 1996, n. 23, sulle scuole secondarie di secondo grado delle regioni di cui all'art. 1"* (cfr. art. 4 del bando).

A ciascun ente *"ammesso a finanziamento a seguito di presentazione di regolare candidatura sarà assegnata una quota di risorse prestabilita e parametrata, per fasce, alla popolazione scolastica del proprio territorio, determinata secondo i dati consolidati delle iscrizioni all'anno scolastico 2019-2020"*.

In data 7 luglio 2020, la Direzione generale per interventi in materia di Edilizia Scolastica del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, ha pubblicato le graduatorie degli enti ammessi a finanziamento e le quattro Province della Regione Abruzzo, hanno beneficiato di un contributo di euro 750.000 ciascuna, in quanto tutte rientravano nella fascia 10.001 - 20.000 relativa alla popolazione scolastica territorialmente competente.

Più in generale, al fine di assicurare agli enti locali le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, l'articolo 106, commi 1 - 3 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 ⁴², ha previsto l'istituzione di un fondo con una dotazione di 3,5 miliardi di euro a favore di comuni, di province e di città metropolitane.

Tale fondo deve tutelare la possibile perdita di entrate locali connesse all'emergenza COVID-19 quantificando nella misura di 3 miliardi di euro gli interventi per i comuni e di 0,5 miliardi di euro quelli per le province e le città metropolitane.

La ripartizione del fondo, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e previa intesa in Conferenza Stato - Città - Autonomie locali, è avvenuta utilizzando come parametri principali gli effetti del COVID-19 sui fabbisogni di spesa e sulle minori entrate garantendo un'erogazione immediata del 30% del fondo a titolo di acconto sulle somme spettanti.

⁴² Recante: «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

Con decreto del Ministero dell'Interno 24 luglio 2020 è stato effettuato il riparto dei fondi stanziati con il citato articolo 106 del decreto-legge n. 34 del 2020 e le somme spettanti alle Province della Regione Abruzzo sono risultate quelle indicate nella tabella seguente.

Tabella 17 - Contributo art. 106 decreto-legge 34 del 2020

	L'Aquila	Chieti	Pescara	Teramo
Popolazione	299.031	358.316	318.909	308.052
Totale minori entrate (semestre)	2.019.627	3.336.576	2.959.235	3.355.717
Totale minori spese (semestre, stime SOSE)	-112.999	-50.922	-39.132	-60.612
Differenza	1.906.628	3.285.654	2.920.103	3.295.105
Incidenza	0,40%	0,70%	0,60%	0,70%
Assegnazione	1.904.231	3.281.522	2.916.431	3.290.962
Acconto	668.751	977.552	835.010	678.043
Saldo	1.235.480	2.303.970	2.081.421	2.612.918

Fonte: Decreto Ministero dell'Interno 24 luglio 2020

Il successivo articolo 232, al comma 8, ha ulteriormente, previsto che *“al fine di supportare gli enti locali in interventi urgenti di edilizia scolastica, nonché per l'adattamento degli ambienti e delle aule didattiche per il contenimento del contagio relativo al Covid-19 per l'avvio del nuovo anno scolastico 2020-2021, il fondo per le emergenze di cui al Fondo unico per l'edilizia scolastica di cui all'articolo 11, comma 4-sexies, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, è incrementato di euro 30 milioni per l'anno 2020”*.

Infine, con decreto ministeriale n. 77 del 29 luglio 2020, l'ulteriore fondo di cui al suddetto comma 8, è stato ripartito tra gli enti locali in base al numero di studenti negli importi indicati nella sottostante tabella.

Tabella 18 - Contributo art. 232 comma 8 decreto-legge 34 del 2020

	L'Aquila	Chieti	Pescara	Teramo
n. studenti	12.351	16.849	15.497	12.272
importo concesso	80.000	12.000	12.000	80.000

Fonte: Decreto Ministero dell'Istruzione n. 77 del 29 luglio 2020

Durante la fase iniziale dell'emergenza pandemica, gli Enti provinciali hanno approvato il rendiconto di gestione relativo all'esercizio 2019.

Dall'analisi dei dati, estrapolati dalla Banca dati delle amministrazioni pubbliche è emersa la seguente situazione finanziaria e contabile per gli Enti provinciali della Regione, con riferimento agli equilibri di bilancio e più in dettaglio anche alle voci di entrata e di spesa, situazione che viene a posta a confronto con l'esercizio 2018.

Tabella 19 - Equilibrio di parte corrente, risultato di amministrazione - parte disponibile, fondo di cassa: confronto 2019 - 2018

	L'Aquila		Chieti		Pescara		Teramo		Totale 2018	Totale 2019
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019		
Equilibrio di parte corrente	8.523.797	8.743.632	4.821.300	5.295.770	1.771.195	-760.758	2.229.219	162.923	17.345.511	13.441.567
Risultato di amministrazione - parte disponibile	34.665.488	47.925.101	1.179.659	4.204.329	-245.854	-568.567	1.009.744	895.370	36.609.037	52.456.232
Fondo di cassa	125.559.890	139.601.934	28.346.644	39.512.042	13.238.656	18.830.893	16.971.373	23.163.751	184.116.563	221.108.620

Fonte: BDAP

Tabella 20 – Entrate per titoli – esercizio 2019

Parte Entrata	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	Totale 2018	Totale 2019
Titolo 1	34.921.253	35.603.890	28.373.043	29.113.726	22.115.130	22.626.641	25.770.756	25.580.752	111.180.182	112.925.010
Titolo 2	12.106.320	10.154.240	5.989.985	8.557.027	2.418.068	2.240.361	10.742.995	5.042.337	31.257.367	25.993.966
Titolo 3	2.139.411	1.378.584	5.747.009	3.913.987	4.412.651	3.780.917	6.331.127	6.076.815	18.630.199	15.150.303
Titolo 4	3.472.389	9.437.727	6.996.402	9.437.727	17.230.207	24.197.670	18.865.120	15.052.339	46.564.117	58.125.465
Titolo 5	11.696	1.965	0	23.593.335	0	0	0	0	11.696	23.595.300
Titolo 6	0	0	0	0	366.039	977.772	0	7.376.941	366.039	8.354.713
Titolo 7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Titolo 9	5.413.928	5.261.493	5.031.080	5.788.624	4.262.092	4.310.658	9.491.318	7.818.441	24.198.418	23.179.216

Fonte: BDAP

Tabella 21 – Spese per titoli – esercizio 2019

Parte Spesa	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	Totale 2018	Totale 2019
Titolo 1	39.390.078	35.117.021	32.651.681	28.764.195	26.470.205	22.295.078	48.267.525	30.192.067	146.779.489	116.368.362
Titolo 2	8.267.673	9.340.408	10.844.945	18.288.145	13.059.821	27.642.664	24.758.903	15.909.579	56.931.341	71.180.796
Titolo 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Titolo 4	2.326.739	3.047.111	4.360.836	4.723.795	3.758.596	3.122.963	3.915.454	11.371.755	14.361.625	22.265.624
Titolo 5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Titolo 7	5.413.928	5.261.493	5.031.080	5.788.624	4.262.092	4.310.658	9.491.318	7.818.441	24.198.418	23.179.216

Fonte: BDAP

Come si può osservare dal confronto fra i due esercizi, il comparto delle Province della Regione Abruzzo registra un aumento della parte disponibile di risultato di amministrazione (da euro 36.609.037 ad euro 52.456.232) e del fondo di cassa (da euro 184.116.563 ad euro 221.108.620) contrapposto ad un decremento della positività dell'equilibrio di parte corrente (da euro 17.345.511 ad euro 13.441.567).

Nello specifico, è l'Amministrazione provinciale di Pescara l'unico Ente che riporta un peggioramento, con risultati negativi sia in termini di equilibrio corrente che di risultato di amministrazione (rispettivamente per euro 760.758 ed euro 568.567); quest'ultimo dato evidenzia, tra l'altro, un ulteriore disavanzo rispetto all'esercizio 2018.

L'Amministrazione provinciale di Teramo, invece, pur avendo una situazione con andamento decrescente rispetto all'esercizio 2018, registra, comunque, risultati positivi.

In termini di cassa tutti e quattro gli Enti registrano un incremento della liquidità.

Andando ad analizzare i singoli titoli di entrata e di spesa si riscontra una diminuzione degli accertamenti delle entrate correnti (la somma dei primi tre titoli passa, infatti, in termini globali, da euro 161.067.748 ad euro 154.069.279), determinata principalmente dall'andamento del titolo 2 (che subisce un decremento da euro 31.257.367 ad euro 25.993.966).

Parimenti si riscontra un importante decremento degli impegni del titolo 1 di spesa che passano da euro 146.779.489 ad euro 116.368.362. Tale diminuzione rientra nelle politiche di tagli

alla spesa corrente introdotte con le varie manovre economiche che ha subito il comparto nel corso degli anni.

Dall'analisi della gestione in conto capitale emerge sia un aumento degli impegni del titolo 2 della spesa (da euro 56.931.341 ad euro 71.180.796) e sia un aumento degli accertamenti del titolo 4 delle entrate (da euro 46.564.117 ad euro 58.125.465), segno indicativo di come i maggiori contributi trasferiti dallo Stato, per la gestione della manutenzione straordinaria, stanno influenzando positivamente gli investimenti sulle opere pubbliche, rimasti fermi per anni a causa delle vicissitudini congiunturali del comparto.

Tale difficoltà nella gestione degli investimenti sulle opere pubbliche, sia in termini di manutenzione ordinaria che straordinaria, ha reso imprescindibile una concreta analisi del patrimonio viario delle province. Nell'ultimo biennio, infatti, si è reso necessario trasferire la gestione di tratti di strade provinciali allo Stato. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 20 febbraio 2018, recante la *"Revisione delle reti stradali di interesse nazionale e regionale ricadenti nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Toscana e Umbria"*, sono state individuate le reti stradali di interesse nazionale che per la Regione Abruzzo sono indicate nell'allegato A al decreto. I problemi derivanti dalla carenza di risorse economiche ed umane hanno comportato l'attivazione di un ulteriore *iter* di trasferimento della competenza della gestione di tratti della rete viaria dalle province allo Stato, al fine di garantire una maggiore sicurezza dei cittadini.

4. Considerazioni conclusive

L'attuazione del federalismo fiscale secondo il disegno istituzionale del legislatore nazionale ha incontrato un grande ostacolo nella successiva crisi economica che non ha consentito di realizzare la maggiore autonomia nella gestione delle entrate al comparto delle province.

Il primo consistente contributo alla finanza pubblica, imposto nel periodo immediatamente successivo alla riforma del federalismo fiscale, ha recato con sé, nei fatti, il venir meno del principio originario di un fondo sperimentale di riequilibrio volto a compensare i minori fondi trasferiti dallo Stato.

Così gli enti provinciali si sono trovati a dover gestire le risorse di natura tributaria e di natura compensativa in quantità inferiore rispetto al progetto normativo, con, in aggiunta, un ulteriore contributo da riconoscere allo Stato, contributo che ha assunto con il passare del tempo sempre più peso sui bilanci degli Enti sottraendo risorse importanti alla gestione dell'ordinaria attività istituzionale.

In un contesto già precario è subentrata l'ulteriore riforma normativa che, a distanza di tre anni dal progetto di federalismo fiscale, ha cambiato radicalmente la visione delle province in

Italia: si è passati, infatti, dalla individuazione di un comparto territoriale da rendere finanziariamente autonomo ad uno, invece, da abolire.

La conseguente riforma parziale, a seguito della mancata abrogazione degli Enti provinciali tramite referendum, ha contribuito, ulteriormente, a creare loro difficoltà gestionali, in particolar modo nella programmazione a breve - medio tempo, a cui lo Stato ha cercato di porre rimedio successivamente *in primis*, con norme *ad hoc* quali la previsione della predisposizione di bilanci a carattere annuale e la concessione di deroghe all'applicazione dell'avanzo di amministrazione.

La costante difficoltà nell'assicurare la gestione dell'attività ordinaria ha reso necessari vari interventi statali rivolti ad aumentare i trasferimenti per l'esercizio delle funzioni fondamentali definite dalla legge 56 del 2014, che incidono direttamente nella vita quotidiana dei cittadini, interessando la gestione della rete viaria e degli edifici scolastici, comportando un alleggerimento del peso imposto sui bilanci degli enti dai costanti e sempre maggiori richiesti contributi alla finanza pubblica.

L'introduzione della nuova contabilità ed in particolar modo l'adozione di accantonamenti prudenziali obbligatori, quale il fondo crediti di dubbia esigibilità, hanno sottratto ulteriori risorse per l'adempimento delle funzioni rimaste in capo alle province che risentono in modo rilevante delle forti limitazioni imposte al comparto in materia di spesa di personale.

Come peraltro rilevato nell'audizione sulla finanza delle Province e delle Città metropolitane del 23 febbraio 2017, da parte della Sezione per le Autonomie di questa Corte, gli Enti " *nella cornice delle proprie responsabilità istituzionali e nel quadro delle proprie attribuzioni, devono poter disporre delle risorse finanziarie, di personale e strumentali necessarie per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali e per la garanzia dei servizi essenziali per i cittadini ed i territori, sempre nell'ottica della massima razionalizzazione dell'uso delle risorse*".

Il ruolo svolto dalla Regione nel processo di riordino delle funzioni del comparto, nel caso dell'Abruzzo, sconta gli evidenti ritardi iniziali – comuni, peraltro, ad altre realtà regionali - nell'emanazione delle disposizioni di recepimento della legge n. 56 del 2014, che hanno comportato ulteriori problemi ai quali le Province hanno dovuto far fronte.

Non si può non sottolineare, inoltre, come gli Enti locali della Regione Abruzzo abbiano dovuto fronteggiare le drammatiche conseguenze derivanti dal sisma del 2009 e di quello del 2016, nonché emergenze climatiche straordinarie avverse, recanti ulteriori drammatiche conseguenze in termini di perdite di vite umane e di beni materiali.

I successivi ed inevitabili ritardi nel trasferimento delle funzioni non fondamentali hanno costituito una criticità non indifferente per le Province della Regione Abruzzo tanto che

all'attualità il processo di definizione dei rimborsi per i maggiori costi sostenuti per funzioni non più di competenza di tali enti non ha ancora trovato una totale definizione.

La Regione è, in definitiva, chiamata a dare concretezza al procedimento di rimborso degli oneri per i trasferimenti di funzioni realizzando gli ultimi aspetti dalla riforma di riorganizzazione delle Province.

Dal canto loro, gli enti provinciali dovranno saper ottimizzare le risorse in possesso per non vanificare gli enormi sforzi profusi in termini di contributo alla finanza pubblica, avendo particolare attenzione alla gestione delle spese correnti per le quali è necessaria una costante attività di efficientamento e monitoraggio.

Questa ottimizzazione delle risorse, considerando peraltro la difficile situazione economica e finanziaria del Paese generata dall'emergenza pandemica, dovrà perseguire il risultato di realizzare una gestione delle funzioni strategiche, in particolare, nella materia della amministrazione della rete viaria e dell'edilizia scolastica, volta ad evitare sprechi di denaro pubblico e al tempo stesso garantire la sicurezza dei cittadini abruzzesi, già duramente provati.

Conclusivamente, in considerazione della realtà del comparto provinciale e delle competenze umane che vi sono presenti in numero sempre più ridotto, nonché delle difficoltà tecniche ed amministrative legate a funzioni nuove – si pensi alla progettazione o alla gestione della rete viaria – rispetto alla recente storia istituzionale che ha riguardato gli enti provinciali, si ritiene che il Legislatore nazionale ben potrebbe essere chiamato a ridisegnare stabilmente la distribuzione di tali funzioni fra i diversi attori istituzionali.