



Servizio Bilancio



Documento n. 8-2023

**Dossier sui profili di finanza pubblica locale
riguardanti gli enti intermedi in Sicilia**

**Analisi degli effetti finanziari del ddl nn. 319-97
“Disciplina in materia di funzioni, organi di governo e sistema
elettorale delle province e delle città metropolitane”**

XVIII Legislatura – 27 settembre 2023



Il Servizio redige documenti sui disegni di legge assegnati per l'esame alla Commissione Bilancio e su quelli ad essa trasmessi dalle Commissioni di merito per il parere sulla copertura finanziaria, sui documenti di finanza pubblica trasmessi all'Assemblea e sulle tematiche aventi rilievo finanziario, oggetto di discussione o di indagini conoscitive da parte degli organi dell'Assemblea.

Servizio Bilancio

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4884 – mail: serviziobilancio@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA.....	4
LE ENTRATE E IL GRADO DI AUTONOMIA IMPOSITIVA.....	6
LE SPESE, LE FINALITÀ E L'EVOLUZIONE NEL TEMPO.....	12
ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI DEL DDL NN. 319-97.....	17

PREMESSA

L'articolo 119 della Costituzione individua un principio che introduce una doppia dimensione dell'autonomia finanziaria. Secondo la Carta costituzionale, infatti, le Province e le Città metropolitane, insieme ai Comuni e alle 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". Si deduce, quindi, un disegno istituzionale che mira a ridurre le entrate degli enti locali eterodeterminate da parte di altri enti, creando una simmetria tra l'autonomia dal lato della spesa e quella delle entrate e collocandosi in un contesto di valorizzazione e responsabilizzazione delle autonomie locali. Il principio autonomistico è poi ulteriormente chiarito da quanto previsto nel comma 2 dell'articolo 119 della Costituzione, laddove si stabilisce che le Province e le Città metropolitane, insieme ai Comuni e alle Regioni), "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri" e "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio". La capacità degli enti locali di determinare ed applicare tributi propri viene limitata solo "dall'armonizzazione con la Costituzione" e dai "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Il quadro di disciplina costituzionale della finanza pubblica locale deve garantire un adeguato rapporto tra funzioni attribuite agli enti e risorse disponibili. Il comma 4 dell'articolo 119 della Costituzione, infatti, recita che "le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

La necessità di garantire un adeguato rapporto tra funzioni attribuite e risorse offre la giusta angolatura attraverso cui osservare il percorso di riforma delle ex province negli ultimi anni. A livello nazionale, all'esito della riforma di cui alla legge n. 56 del 2014 (cosiddetta riforma Delrio), si è avviato un processo di riassegnazione delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle province trasferendole ai Comuni e alle unioni di Comuni, fatta salva – sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza – l'acquisizione da parte delle Regioni. In parallelo è stata avviata l'istituzione delle Città metropolitane. Le Province sono state definite, così come le Città metropolitane, enti di area vasta. Viene definito così un assetto dalla normativa nazionale che risentiva della transitorietà propria di tale disciplina che voleva essere un momento di passaggio nel percorso verso la soppressione del livello provinciale; tuttavia, tale situazione si è protratta nel tempo generando incertezza nell'architettura ordinamentale.

Nel frattempo in Sicilia, la legge regionale n. 7/2013 di abolizione delle province regionali, fissa un termine per la costituzione dei liberi consorzi comunali alla stregua della terminologia statutaria, che vengono poi istituiti con la legge regionale n. 8/2014.

Successivamente, la disciplina è stata dettata dalla legge regionale n. 15/2015, la quale a sua volta è stata modificata da plurimi interventi normativi. Tra questi, si cita l'articolo 23 della legge regionale n. 8/2016, adottato su richiesta del Governo nazionale il quale, invocando la natura di «grande riforma economica e sociale» della legge Delrio (art. 1, comma 5), aveva chiesto che la Regione siciliana recepisce quasi integralmente il modello organizzativo e funzionale degli enti d'area vasta contemplato dalla l. n. 56 del 2014.

In generale, il ridimensionamento del ruolo delle Province – attuato anche modificando il sistema di elezione degli organi – si è accompagnato a disomogenee attribuzioni delle funzioni diverse da quelle fondamentali ex articolo 1, comma 85 della legge n. 56/2014, specialmente con riferimento alle Regioni a statuto speciale. Sul risultato di tale processo di attribuzione è stato rilevato dalla Corte dei Conti¹, riguardo al funzionamento delle ex province, che, “nella cornice delle proprie responsabilità istituzionali e nel quadro delle proprie attribuzioni, necessitano di risorse finanziarie, di personale e strumentali per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali e per la garanzia dei servizi essenziali per i cittadini e i territori”.

Da quanto premesso, il presente dossier effettua un quadro sintetico sulla finanza locale afferente alle Città metropolitane e ai Liberi consorzi in Sicilia, volto principalmente a rappresentare la situazione relativa alle entrate e alle spese, così da ricostruire un'analisi sull'autonomia impositiva e sulle finalità della spesa di tali enti.

Tale quadro è volto anche a supportare l'esame del disegno di legge nn. 319-97 “Disciplina in materia di funzioni, organi di governo e sistema elettorale delle province e delle città metropolitane”, il quale si colloca nel solco dell'Atto Senato n. 57, “Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto per le città metropolitane”, presentato in Parlamento nel settembre 2022.

In merito al disegno di legge regionale nn. 319-97, si presenta un'analisi relativa ai profili finanziari, con particolare riferimento agli articoli 4, 5 e 12.

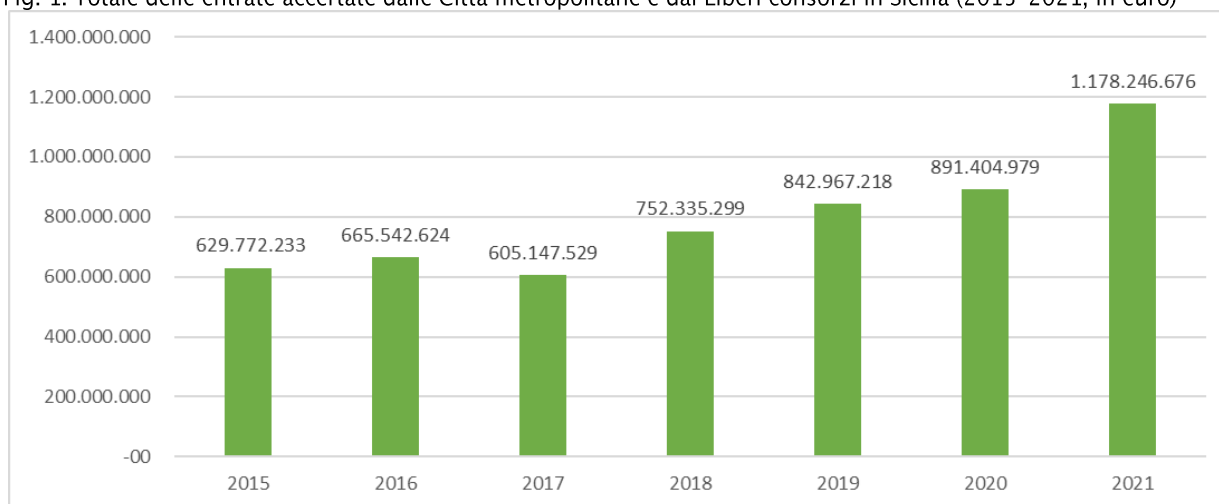
¹ Vedi il contributo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del gennaio 2023 al disegno di legge statale n. 57 su “Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle città metropolitane”.

LE ENTRATE E IL GRADO DI AUTONOMIA IMPOSITIVA

Il presente paragrafo fornisce un quadro complessivo dei dati di bilancio delle Città metropolitane e dei Liberi Consorzi nel territorio della Regione siciliana. Attraverso l'uso incrociato della banca dati SIOPE (SIOPE – Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) del Ministero dell'Economia e delle Finanze e le tavole dati annuali sulla finanza locale pubblicati dall'ISTAT, si costruiscono delle statistiche descrittive sulla finanza pubblica locale in Sicilia che consentono di osservare l'evoluzione temporale dal 2015 fino all'ultimo anno disponibile del 2021. I dati forniti sono “complessivi” in quanto riguardano la sommatoria dei dati di bilancio delle Città Metropolitane dei Liberi Consorzi in Sicilia. Di conseguenza, le entrate e le spese non possono essere analizzate con riferimento agli equilibri di bilancio, in quanto alla base dell'analisi sono considerate l'insieme delle unità istituzionali.

Il seguente grafico rappresenta il valore complessivo delle entrate accertate dall'insieme delle Città metropolitane e dei Liberi consorzi in Sicilia con riferimento alle annualità 2015–2021. Ciò che si osserva, in primis, è che queste hanno avuto, tranne che per il 2017, una costante crescita. In particolare, da un ammontare di entrate accertate nel 2015 pari a 629.772.233 euro, queste crescono fino a diventare 1.178.246.876 euro nel 2021, registrando perciò, nel periodo considerato, un aumento pari ad euro 548.474.443, ovvero del 77%.

Fig. 1. Totale delle entrate accertate dalle Città metropolitane e dai Liberi consorzi in Sicilia (2015–2021, in euro)



Fonte: proprie elaborazioni da fonte Istat

Una dinamica delle entrate molto diversa rispetto al complesso delle ex province a livello nazionale che invece registra, per lo stesso periodo, una certa stabilità². In Sicilia gran parte della crescita delle entrate è dovuta alle maggiori entrate in conto capitale,

² A livello nazionale, il totale delle entrate delle ex province si riduce tra il 2016 e il 2021 appena del 2% passando da 11.415.446.795 nel 2015 a 11.106.844.003 di euro nel 2021.

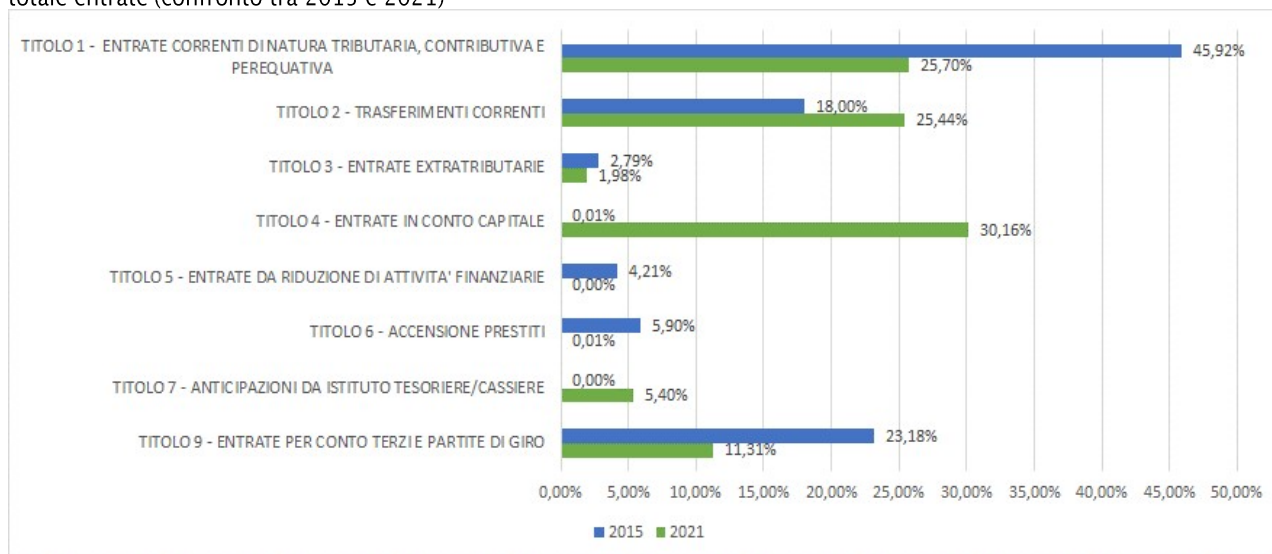
che insieme ai trasferimenti correnti da parte di altre amministrazioni pubbliche, sono le voci che sono cresciute maggiormente nell'intero arco temporale analizzato (2015–2021). È possibile verificare tale dato attraverso le seguenti rappresentazioni che scompongono le entrate complessive delle ex province in Sicilia nei diversi titoli.

Tab. 1. Entrate accertate per titoli dalle Città metropolitane e i Liberi Consorzi in Sicilia (2015–2021, in euro)

ENTRATE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TITOLO 1 – ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA	289.181.353	356.480.146	280.382.772	278.444.447	284.192.997	296.332.699	302.782.731
TITOLO 2 – TRASFERIMENTI CORRENTI	113.349.670	121.167.691	167.477.547	219.611.537	319.292.975	269.219.320	299.793.085
TITOLO 3 – ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	17.575.532	21.877.418	21.939.113	18.807.648	17.841.030	15.528.447	23.298.161
TITOLO 4 – ENTRATE IN CONTO CAPITALE	52.108	16.004.565	10.479.897	48.788.803	76.291.070	149.212.732	355.408.525
TITOLO 5 – ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	26.538.424	755.182	236.719	47.847	-	-	-
TITOLO 6 – ACCENSIONE PRESTITI	37.146.199	13.374.984	3.590.992	75.483.111	1.850.633	5.387.220	93.131
TITOLO 7 – ANTICIPAZIONI DA ISTITUTO TESORIERE/CASSIERE	-	3.767.230	1.446.648	-	-	-	63.648.207
TITOLO 9 – ENTRATE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	145.981.055	132.115.407	119.593.841	111.151.906	143.498.514	155.724.562	133.222.836

Fonte: proprie elaborazioni da fonte Istat

Fig. 2. Composizione percentuale delle entrate accertate per titoli dalle Città metropolitane e i Liberi Consorzi rispetto al totale entrate (confronto tra 2015 e 2021)



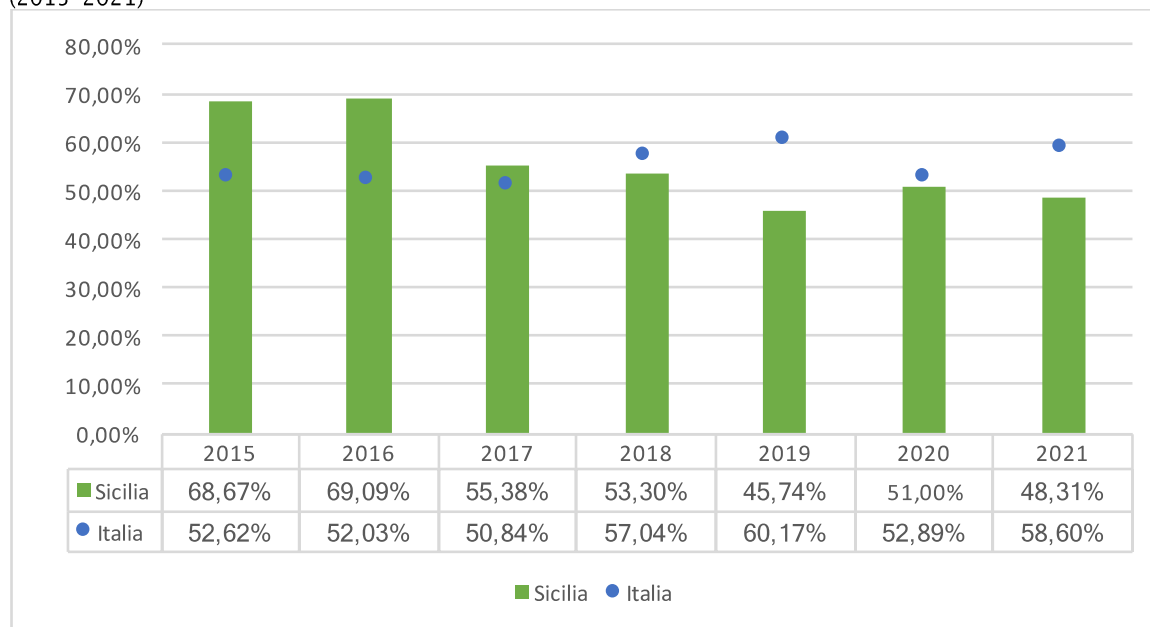
Fonte: proprie elaborazioni da fonte Istat

Le entrate in conto capitale, infatti, nel 2015, erano irrisorie nei bilanci delle province, per passare successivamente, nel 2021, ad aver un peso del 30% del totale delle entrate. Aumentano anche i trasferimenti correnti, che passano ad avere una consistenza, rispetto al totale delle entrate, dal 18% nel 2015 al 25,44% nel 2021. Le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, invece, da principale voce nel 2015, in cui pesavano il 45,92% del totale delle entrate, passano, nel 2021, ad avere un peso del solo 25,70%.

Emerge quindi una sostanziale modifica della composizione delle entrate nel tempo, che può essere ancora meglio analizzata dall'analisi dell'evoluzione nel tempo del grado

di autonomia impositiva, rappresentato nel seguente grafico. L'indicatore richiamato riguarda, in particolare, il rapporto tra le entrate tributarie e il totale delle entrate correnti (ovvero la sommatoria delle entrate tributarie, dei trasferimenti correnti e delle entrate extratributarie).

Fig. 3. Grado di autonomia impositiva delle Città metropolitane e i Liberi Consorzi in Sicilia e a livello nazionale (2015–2021)



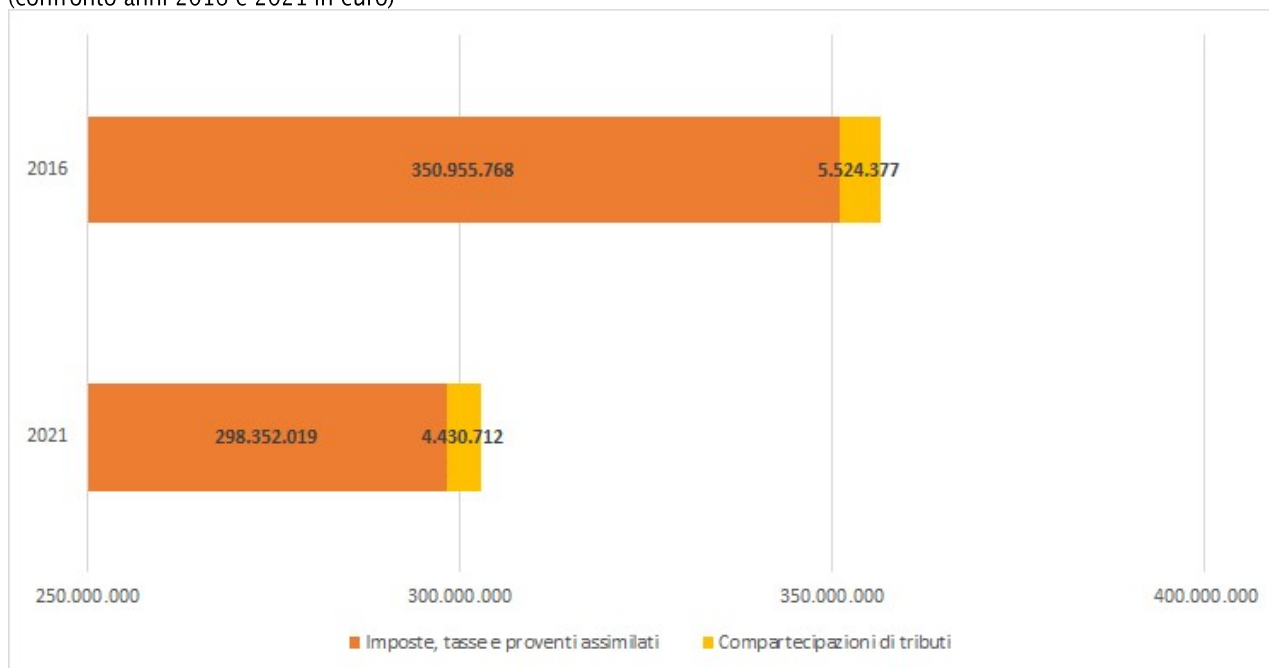
Fonte: proprie elaborazioni da fonte Istat

Il grafico mostra come il livello di autonomia impositiva delle Città metropolitane e dei Liberi consorzi della regione si è ridotto nel tempo passando da una quota, nel 2015, pari al 68,67% ad una quota, nel 2021, pari al 48,31%. Evoluzione che si differenzia da quella relativa alle ex province nell'ambito dell'intero territorio nazionale per due ragioni. In primo luogo, perché il dato nazionale mostra una sostanziale stabilità: il grado di autonomia impositiva resta per l'intero periodo analizzato ad un livello che si aggira tra il 50% e il 60%. Inoltre, perché **negli ultimi quattro anni della serie temporale, il grado di autonomia impositiva della regione è sceso costantemente dopo una fase durata fino al 2017 in cui le Città metropolitane e i Liberi consorzi in Sicilia godevano di un maggior grado di autonomia impositiva rispetto ai medesimi enti dell'intero territorio nazionale.** Tale dato, di natura complessiva, va tuttavia considerato anche nelle differenze che possono esserci a livello di singolo ente. Ad esempio, a livello nazionale, si toccano picchi molto elevati sul grado di autonomia impositiva per cui vediamo contraddistinguersi le province di Prato e di Ancona (con un livello, nel 2020, pari a circa il 75% per entrambi); e si registrano livelli anche molto bassi come quelli della provincia di Oristano (con un livello di autonomia impositiva pari al 16% nel 2020) e di Genova (con un livello pari al 23%, sempre nel 2020). In Sicilia, si osserva il maggior grado di autonomia impositiva nella Città metropolitana di Catania

(che raggiunge nel 2020 un livello pari al 55%), mentre troviamo il livello più basso per il Libero consorzio comunale di Enna (con un livello nel 2020 pari al 36%).

Andando ulteriormente ad analizzare le entrate correnti di natura tributaria, si rappresenta nel seguente grafico la composizione, confrontando le annualità 2016 e 2021.

Fig. 4. Composizione delle entrate (accertate) correnti di natura tributaria delle Città metropolitane e il Liberi Consorzi (confronto anni 2016 e 2021 in euro)

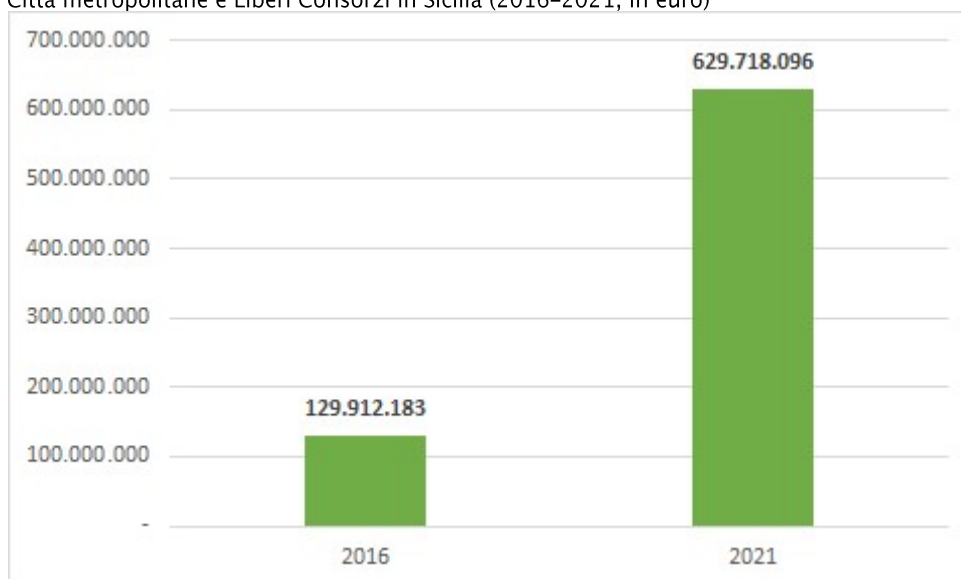


Fonte: proprie elaborazioni da fonte Istat

Ciò che si evidenzia è che gran parte delle entrate di natura tributaria delle ex province in Sicilia è costituita da “imposte, tasse e proventi assimilati” (per un importo pari 298 milioni nel 2021, pari al 98% del totale delle entrate di natura tributaria), mentre costituiscono una piccola parte le compartecipazioni. Si conferma, inoltre la contrazione, rispetto al 2016, proprio delle entrate derivante dalle imposte, tasse e proventi, causata principalmente dalla riduzione della riduzione dei così detti tributi propri. Infatti, tra queste, proprio le entrate dalle imposte sull’assicurazioni per RC auto passano da euro 196.871.455 nel 2016, a 142.101.443 nel 2021.

Per ciò che riguarda i trasferimenti e i contributi derivanti da altre amministrazioni pubbliche che ricevono le Città metropolitane e i Liberi consorzi in Sicilia, si è già detto di quanto questi hanno avuto una grande crescita negli anni, sostituendo buona parte delle entrate che prima derivavano dai tributi. Se si sommano i trasferimenti derivanti da altre pubbliche amministrazioni sia correnti che in conto capitale, nonché i contributi agli investimenti derivanti da altre amministrazioni, si osserva come questi siano passati da circa 130 milioni di euro nel 2016 (pari al 19,5% del totale delle entrate nel bilancio degli enti) a circa 630 milioni di euro nel 2021 (ovvero pari ad una quota di circa il 50% del totale delle entrate)

Fig. 5. Trasferimenti e contributi (accertati) derivanti da altre pubbliche amministrazioni alle Città metropolitane e Liberi Consorzi in Sicilia (2016-2021, in euro)

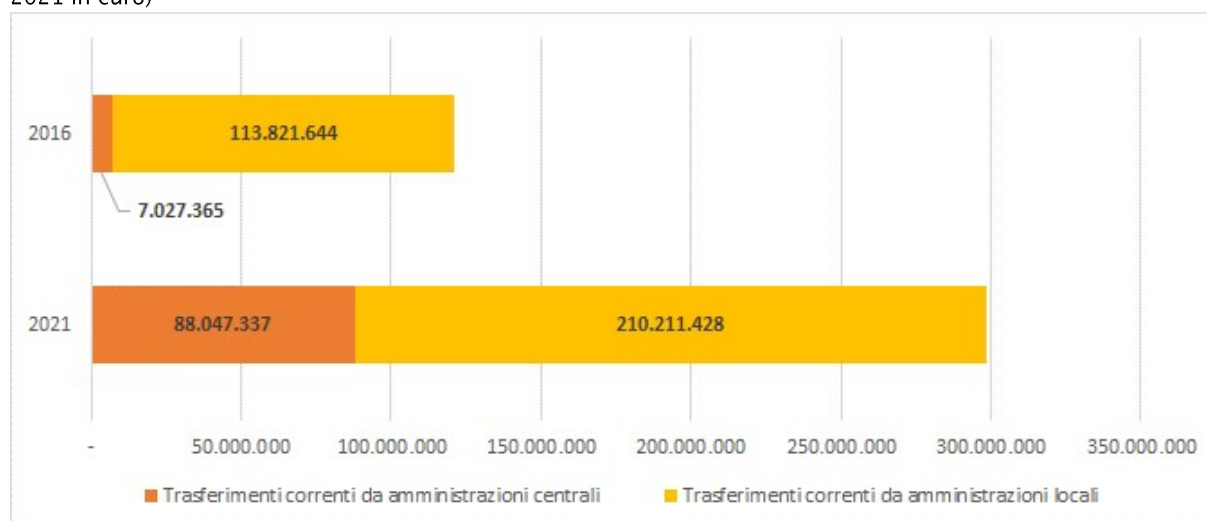


Fonte: proprie elaborazioni da fonte Istat

Con particolare riferimento ai trasferimenti correnti alle Città metropolitane e ai Liberi consorzi in Sicilia, risulta interessante l'analisi della composizione, suddivisa tra quelli derivanti dalle amministrazioni centrali e dalle amministrazioni locali (che include anche la Regione). Si osserva dal seguente grafico la grossa crescita dei trasferimenti di natura statale che da circa 7 milioni di euro nel 2016 (pari al 6% del totale dei trasferimenti correnti) raggiungono un importo pari a circa 88 milioni nel 2021 (pari a circa il 30% del totale dei trasferimenti correnti).

Anche se meno rilevante, una crescita dei trasferimenti si registra anche in quelli derivanti dalle amministrazioni locali che, come già detto, vede inclusi quelli di natura regionale.

Fig. 6. Composizione dei trasferimenti correnti delle Città metropolitane e il Liberi Consorzi (confronto anni 2016 e 2021 in euro)



Fonte: proprie elaborazioni da fonte Istat

Tuttavia, proprio sui trasferimenti da parte di amministrazioni locali si osserva una grossa differenza tra le Città metropolitane e i Liberi consorzi situati in Sicilia con il complesso dei medesimi enti a livello nazionale. Infatti, il grado di dipendenza da trasferimenti da amministrazioni locali (che rapporta i trasferimenti correnti locali con il totale delle entrate correnti) in Sicilia è stata mediamente più alto rispetto al dato complessivo nazionale. Nel 2021, infatti, tale indicatore ammontava a circa il 33,59%, mentre a livello nazionale il 18,8%. Inoltre, tale dipendenza, in Sicilia, è cresciuta nel tempo, a differenza di quanto è avvenuto a livello nazionale, in cui si è sempre più ridotta. Questo dimostra una maggiore rilevanza che i trasferimenti da parte dell'amministrazione regionale verso le ex province siciliane hanno assunto nel tempo per salvaguardarne le entrate, a differenza di quanto avvenuto nel complesso delle ex province a livello nazionale.

Con riferimento al dato sulle entrate in conto capitale, si evidenzia che le stesse sono interessate da una notevole crescita, soprattutto per ciò che riguarda i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale da parte di altre amministrazioni. Tale andamento crescente si conferma, seppur in misura più lieve, anche a livello nazionale.

Tab. 2. Entrate in conto capitale (accertate) delle Città metropolitane e i liberi consorzi in Sicilia (confronto tra 2016 e 2021)

Entrate in conto capitale	2016	2021
Contributi agli investimenti da amministrazioni pubbliche	1.210.401	231.492.478
Altri trasferimenti in conto capitale da amministrazioni pubbliche	7.852.773	99.966.852
Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	6.918.313	19.887.862
Altre entrate in conto capitale	23.078	4.061.333

Fonte: proprie elaborazioni da fonte Istat

Anche in questo, si sottolinea il particolare ruolo assunto dai trasferimenti da parte dell'amministrazione regionale. Al fine di apprezzare tale dato, nella tabella seguente si evidenzia l'andamento nel tempo di due capitoli di spesa del bilancio regionale: il capitolo 191302 sul "contributo di parte corrente in favore dei liberi consorzi comunali" e il capitolo 590412 su "contributo agli investimenti a favore dei consorzi e delle città metropolitane ai sensi del comma 883, dell'articolo 1, della legge 30 dicembre 2018, n.145". Si osserva come la somma dei trasferimenti e dei contributi in conto correnti e in conto capitale afferenti a tali capitoli del bilancio regionale passa da 19,1 milioni di euro nel 2015 a 198,5 milioni di euro nel 2023.

Tab. 3. Stanziamenti nel bilancio della Regione per trasferimenti correnti e in conto capitale della Regione verso le Città metropolitane e i liberi consorzi in Sicilia (2015-2023 in migliaia di euro)

CAPITOLO	DESCRIZIONE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
191302	Contributo di parte corrente in favore dei liberi consorzi comunali.	19.150	53.050	112.550	112.125	202.125	100.000	97.950	98.500	98.500
590412	Contributi agli investimenti a favore dei consorzi e delle città metropolitane ai sensi del comma 883, dell'articolo 1, della legge 30 dicembre 2018, n.145.	-	-	-	100.000	20.000	286.700	133.660	100.000	100.000
TOTALI		19.150	53.050	112.550	212.125	222.125	386.700	231.610	198.500	198.500

Dati: proprie elaborazioni da dati del SIC regionale

L'evoluzione delle entrate delle ex-province in Sicilia quindi presenta delle peculiarità. La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nel suo contributo al disegno di legge nazionale n. 57 su "Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle città metropolitane" evidenzia come, a livello nazionale, le entrate delle ex-province siano state caratterizzate da una forte tensione. Secondo il giudice contabile, con riferimento alla disponibilità finanziaria, elemento centrale del percorso di riordino delle funzioni, sono emersi alcuni profili di criticità legati alle entrate, a causa della forte riduzione dei trasferimenti (e in generale delle entrate derivate), che solo parzialmente sono compensate dal potenziamento delle entrate proprie. **Dall'analisi condotta sulle ex province che riguardano esclusivamente la Sicilia, invece, osserviamo una situazione diversa: una più ampia sostituzione nel tempo delle entrate da tributi con i trasferimenti derivanti da altre amministrazioni, con un ruolo importante rivestito dai trasferimenti da parte della Regione. L'aumento dei trasferimenti correnti e dei contributi agli investimenti derivanti da altre amministrazioni è stato tale in Sicilia da generare nel tempo persino un aumento complessivo delle entrate, a differenza invece di quanto avvenuto a livello nazionale, in cui le entrate complessive sono rimaste pressoché stabili.**

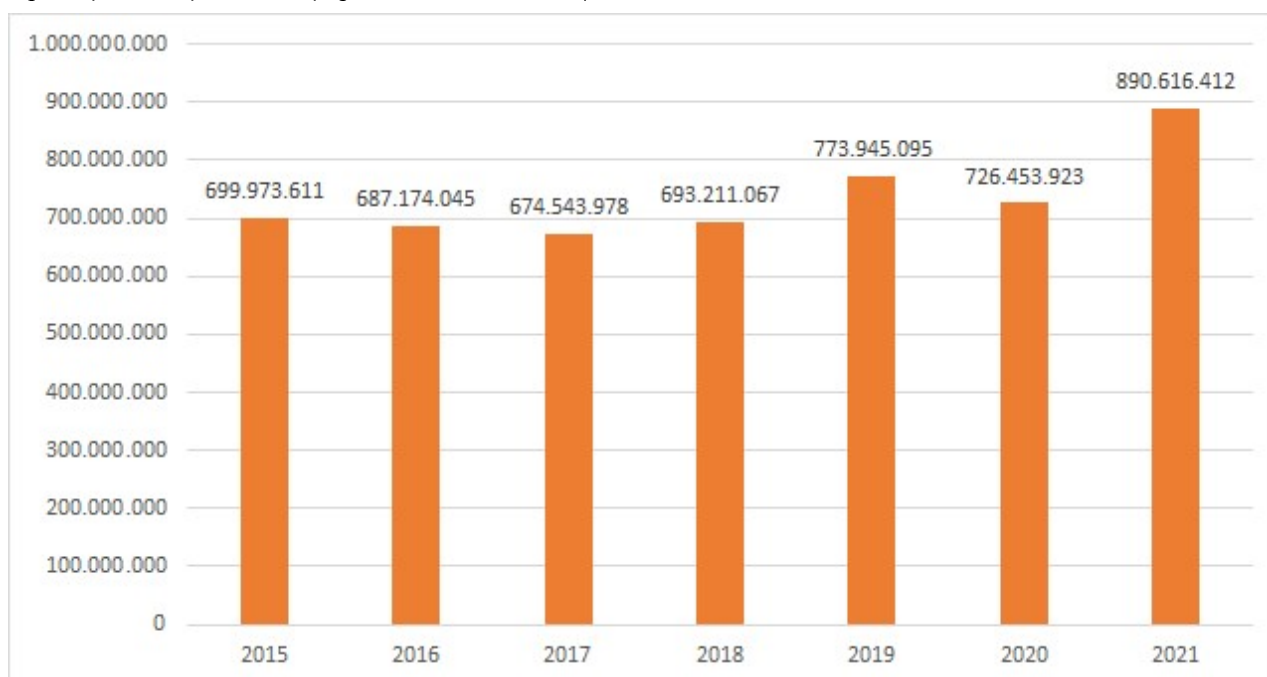
LE SPESE, LE FINALITÀ E L'EVOLUZIONE NEL TEMPO

Il presente paragrafo presenta un'analisi delle spese sostenute dall'insieme delle Città metropolitane e dei Liberi consorzi in Sicilia. Un'analisi che permette di verificare, oltre all'evoluzione nel tempo della spesa per categorie economiche, anche la relativa finalità grazie al processo di armonizzazione dei bilanci delle ex province a seguito

dell'attuazione della legge regionale n. 15 del 2015, che recepisce la struttura di bilancio per missioni e programmi introdotta dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

Il seguente grafico rappresenta il valore complessivo della spesa impegnata dall'insieme delle Città metropolitane e dei Liberi consorzi in Sicilia con riferimento alle annualità 2015–2021. **Ciò che si osserva è che questa ha avuto un andamento altalenante negli anni, tranne che per l'ultimo anno della serie, ovvero il 2021, in cui si registra un aumento molto intenso. Complessivamente, tra il 2015 e il 2021 la spesa cresce del 27,2%, di cui il 22,5% solo tra il 2020 e il 2021.**

Fig. 7. Spesa complessiva (impegnata) delle Città metropolitane e dei liberi consorzi in Sicilia (2015– 2021 in euro)



Dinamica che invece è opposta se si considera la spesa sostenuta dalle ex province a livello nazionale, che registra, tra il 2015 e il 2021, una riduzione del 17%³.

In Sicilia, gran parte della crescita della spesa è dovuta alle maggiori spese in conto capitale impegnate dalle ex province. È possibile verificare tale dato attraverso le seguenti rappresentazioni che scompongono le spese complessive delle ex province in Sicilia nei diversi titoli. **Le spese in conto capitale, infatti, nel bilancio delle ex province, tra il 2016 e il 2021, passa da una quota del 5,55% della spesa complessiva impegnata in bilancio ad una quota pari al 16,2%.** Tendenza in aumento che, in modo del tutto coerente, si osserva anche se si considera la spesa in conto capitale sostenuta dal complesso delle ex province a livello nazionale (passando dal

³ A livello nazionale la spesa totale delle ex province passa da euro 11.790.486.244 nel 2015 ad euro 9.747.154.649 nel 2021.

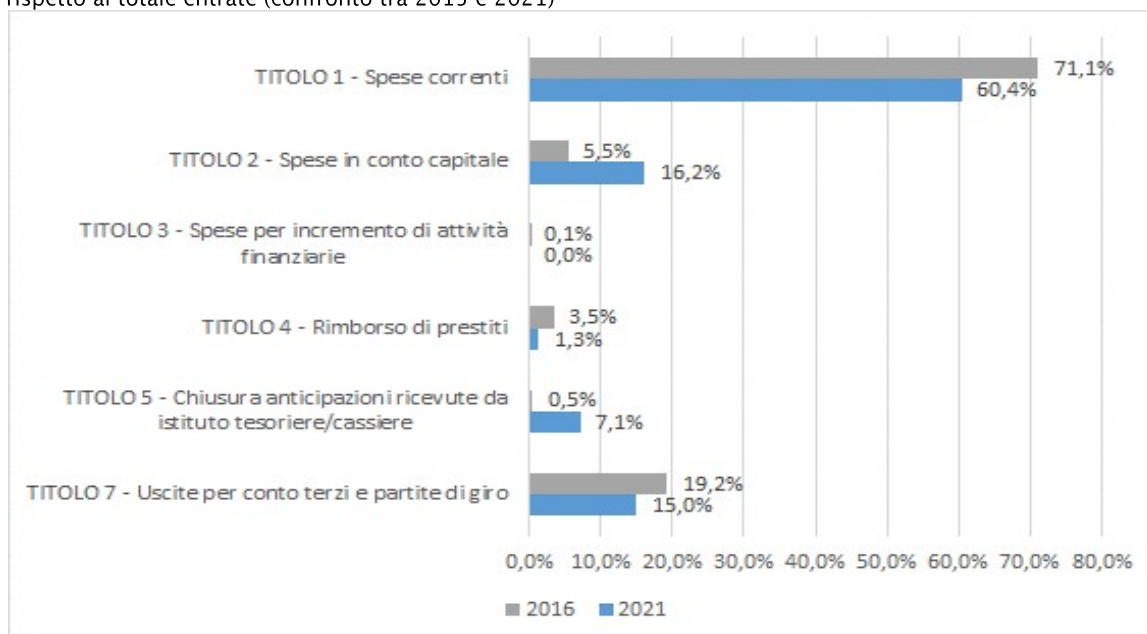
rappresentare una quota del 12% nel 2016 ad una quota pari al 18,2% della spesa complessiva).

Nel territorio regionale, anche le spese correnti sostenute dalle ex province aumentano nel tempo, seppur perdendo peso all'interno del bilancio, passando dal rappresentare una quota pari al 71,1% nel 2016 ad una quota pari al 60% nel 2021 della spesa complessiva.

Tab. 4. Spesa impegnata per titoli delle Città metropolitane e dei liberi consorzi in Sicilia (2016–2021 in euro)⁴

	2016*	2017	2018	2019	2020	2021
TITOLO 1 – Spese correnti	488.837.925	505.925.155	520.751.470	557.674.515	469.854.127	538.022.502
TITOLO 2 – Spese in conto capitale	38.091.475	26.528.080	42.860.832	53.958.025	82.555.851	144.051.833
TITOLO 3 – Spese per incremento di attività finanziarie	628.979	214.375	–	–	4.200	0
TITOLO 4 – Rimborso di prestiti	24.357.816	20.556.196	18.446.859	18.814.041	18.315.183	11.671.034
TITOLO 5 – Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	3.142.443	1.726.332	–	–	–	63.648.207
TITOLO 7 – Uscite per conto terzi e partite di giro	132.115.407	119.593.841	111.151.906	143.498.514	155.724.562	133.222.836

Fig. 9. Composizione percentuale della spesa impegnata per titoli dalle Città metropolitane e i Liberi Consorzi rispetto al totale entrate (confronto tra 2015 e 2021)



All'interno di questa analisi risulta interessante osservare l'andamento di due indicatori che misurano due aspetti importanti sulle decisioni di spesa: il grado di rigidità strutturale della spesa⁵ e l'incidenza dei redditi da lavoro dipendente⁶.

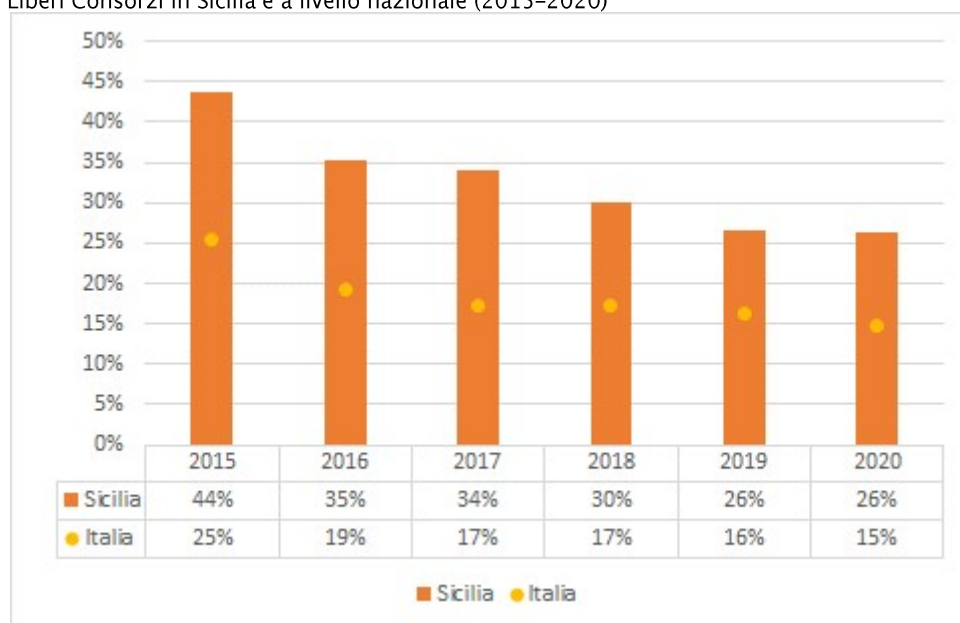
⁴ E' stato scelto di iniziare la serie storica dal 2016, perché rispetto al 2015, vengono modificate le classificazioni economiche, rendendo non confrontabili i dati con gli anni successivi.

⁵ Pari al rapporto della somma delle spese di personale e per il rimborso di prestiti rispetto al totale delle entrate correnti (pari alla somma delle entrate tributarie, dai trasferimenti correnti e dalle entrate extratributarie).

Fig. 10. Grado di rigidità strutturale della spesa delle Città metropolitane e dei Liberi Consorzi in Sicilia e a livello nazionale (2015–2020).



Fig. 11. Grado di incidenza dei redditi da lavoro dipendente delle Città metropolitane e dei Liberi Consorzi in Sicilia e a livello nazionale (2015–2020)



Dai precedenti grafici si osserva come il grado di rigidità strutturale della spesa, in quanto impegnata per redditi da lavoro dipendente e rimborso prestiti, e quello di incidenza dei redditi da lavoro dipendente, presentino per le ex province del territorio regionale storicamente un livello più elevato rispetto al medesimo dato a livello nazionale. Entrambi i dati, tuttavia, in coerenza con quanto rilevato a livello

⁶ Pari al rapporto tra le spese di personale e il totale delle entrate correnti (pari alla somma delle entrate tributarie, dai trasferimenti correnti e dalle entrate extratributarie).

nazionale, si sono ridotti notevolmente nel tempo. Per esempio, la parte di entrate correnti impiegate per coprire spese per redditi da lavoro dipendente passa, nelle ex province siciliane, dal 44% nel 2015 (solo il 25% a livello nazionale) al 26% nel 2020 (solo il 15% invece a livello nazionale).

Infine, nella successiva tabella, al fine di verificare il cambiamento delle decisioni di spesa rispetto alle finalità dell'intervento pubblico, si riportano i dati relativi alla spesa per missione delle ex province siciliane, confrontando il dato del 2016 con quello del 2021.

Tab. 5. Spesa corrente e in conto capitale impegnata dalle Città metropolitane e i Liberi Consorzi in Sicilia per missione di spesa e quote sul totale delle spese correnti (confronto 2016-2021)

Missione di spesa	Spesa corrente		Spesa in conto capitale	
	2016	2021	2016	2021
MISSIONE 1 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	309.423.815	340.860.652	2.704.134	7.397.602
MISSIONE 2 - Giustizia	0	0	-	-
MISSIONE 3 - Ordine pubblico e sicurezza	3.438.088	5.845.379	-	2.069.532
MISSIONE 4 - Istruzione e diritto allo studio	65.243.083	68.403.927	13.707.669	16.540.345
MISSIONE 5 - Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	5.123.328	5.031.940	330.601	328.791
MISSIONE 6 - Politiche giovanili, sport e tempo libero	4.465.408	2.557.814	514.712	302.441
MISSIONE 7 - Turismo	3.528.934	2.732.739	56.689	-
MISSIONE 8 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	2.400.770	1.559.679	2.586	995.364
MISSIONE 9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	17.011.118	17.732.849	1.264.463	612.666
MISSIONE 10 - Trasporti e diritto alla mobilità	43.818.811	45.417.304	15.009.354	114.946.098
MISSIONE 11 - Soccorso civile	1.974.449	2.205.313	906.545	446.506
MISSIONE 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	14.969.229	29.329.570	-	8.743
MISSIONE 13 - Tutela della salute	0	0	-	-
MISSIONE 14 - Sviluppo economico e competitività	6.570.367	4.440.925	669.547	403.746
MISSIONE 15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale	2.476.074	4.767.059	-	-
MISSIONE 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.493.512	1.193.955	-	-
MISSIONE 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	1.007.725	503.462	94.281	-
MISSIONE 18 - Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	0	0	-	-
MISSIONE 19 - Relazioni internazionali	0	0	-	-
MISSIONE 20 - Fondi e accantonamenti	0	0	-	-
MISSIONE 50 - Debito pubblico	4.899.373	5.439.935	-	-
MISSIONE 60 - Anticipazioni finanziarie	13.422	0	-	-

Una prima osservazione generale riguarda la composizione della spesa delle province. In termini di politiche attive i principali interventi di tali enti riguardano le missioni di spesa su "Istruzione e diritto allo studio" e su "trasporto e il diritto alla mobilità". Tuttavia, la spesa corrente si caratterizza per il grande peso che

assumono le spese per “servizi istituzionali” che rappresentano, in termini relativi, nel 2016 e nel 2021, una quota che si aggira intorno al 63% del totale delle spese correnti. Una quota, quindi, costante in termini relativi che, però, se si analizza in termini assoluti, è quella che è crescita maggiormente negli anni (tra il 2016 e il 2021 cresce di circa 31,4 milioni di euro). **Si sottolinea, inoltre, sempre tra le spese correnti, quelle per i “diritti sociali, politiche sociali e famiglia”, che tra il 2016 e il 2021 sono cresciute di un importo di circa 14,3 milioni di euro.**

La spesa in conto capitale invece si caratterizza per la grande crescita delle spese per “trasporti e diritto alla mobilità”: dal 42,6% delle spese totali in conto capitale del 2016 arriva a contare il 79,9% nel 2021, aumentando, in termini assoluti di quasi 100 milioni di euro. Si segnala, inoltre, la crescita delle spese in conto capitale per la già citata missione di spesa “istruzione e diritto allo studio” che se sommate a quelle in conto corrente dedicate alla stessa missione, risultano in totale un incremento, tra il 2016 e il 2021, di quasi 6 milioni di euro. La crescita della spesa per trasporti e per l’istruzione si inserisce nel solco di una riqualificazione delle Province e delle Città metropolitane, che vede dal 2018, l’erogazione di finanziamenti pluriennali per la manutenzione, sia ordinaria che straordinaria, delle strade e degli edifici scolastici, nonché, dal 2019, forme di finanziamento per l’efficientamento energetico degli edifici destinati all’istruzione scolastica.

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI DEL DDL NN. 319–97

In tale contesto si inserisce il disegno di legge in oggetto, di iniziativa governativa, elaborato dalla Commissione di merito e in atto all’esame della Commissione Bilancio per il parere ai sensi dell’articolo 65, comma 7 del regolamento interno. Di seguito un’analisi sui profili finanziari del disegno di legge, con particolare riferimento agli articoli 4 e 5 e 12.

Gli articoli 4 e 5 intervengono in materia di funzioni delle Province e delle Città metropolitane rinviando, da un lato, alla disciplina in atto vigente in materia e prevedendo, dall’altro, un’ulteriore attribuzione di competenze da effettuarsi con successiva legge regionale nelle seguenti materie: organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti; organizzazione del servizio idrico integrato; autorizzazioni e controlli in materia ambientale. Si prevede, inoltre, l’adozione di apposito modulo procedimentale per l’esercizio di competenze già attribuite in materia di procedure di gara e concorsuali.

Secondo la relazione tecnica tali disposizioni avrebbero natura programmatica, senza determinare la necessità di copertura finanziaria.

Al riguardo si rappresenta che la definizione del percorso di attribuzione di tali nuove funzioni, da compiersi nel termine di 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, comporterà la successione delle Province e delle Città metropolitane ai precedenti enti gestori, con il relativo trasferimento di funzioni e personale.

In questa fase basti soltanto richiamare il **principio di corrispondenza tra funzioni e risorse**, da approfondire nell'ambito di una più completa riflessione sull'adeguatezza delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da attribuirsi agli enti intermedi nella nuova configurazione.

A tal proposito, l'articolo 19 della legge n. 196 del 2009 stabilisce che le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali, anche nel caso di oneri posti a carico della finanza di altre amministrazioni pubbliche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite.

L'articolo 12, al comma 4, differisce al momento dell'insediamento dei nuovi organi elettivi l'abrogazione del regime di gratuità delle cariche in atto disposto dall'articolo 20 della legge regionale 15 del 2015.

Come noto, il tema dei costi derivanti dal ripristino dell'elezione diretta degli organi rappresentativi provinciali forma oggetto del dibattito nazionale, nell'ambito dell'esame del disegno di legge 57 presso il Senato della Repubblica. Negli approfondimenti condotti in tale sede, ed in particolare nel contributo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del gennaio 2023, dopo un'analisi della spesa per organi istituzionali degli enti intermedi dall'avvio fino al (mancato) completamento del processo di riforma è stato, tra l'altro, sottolineato come “i costi che si accompagnano al ripristino dell'elezione diretta rappresentano una componente di non particolare significatività nell'ambito delle grandezze di finanza pubblica, mentre di maggiore interesse possono essere i temi di riorganizzazione complessiva dei livelli di governo territoriale...”.

Tornando al disegno di legge in esame, il passaggio dal regime di gratuità delle cariche (di cui alla legge regionale 15 del 2015) al regime di onerosità (di quelle previste dal disegno di legge in esame) si ricava dalla RT nella parte in cui afferma che “non può che farsi riferimento” alle misure in atto determinate dal Decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 2000, n.119 (e successive modificazioni), per effetto delle previsioni di cui all'articolo 2, comma 1 della legge regionale 11 del 2015 per la disciplina delle indennità e dei gettoni di presenza di cui all'articolo 19 della legge regionale 30 del 2000, tra le quali sono contemplate le indennità di carica relative alle amministrazioni provinciali.

La relazione tecnica, dopo aver proceduto alla quantificazione degli oneri relativi alle nuove cariche mediante rinvio alla normativa in atto applicabile, conclude sul punto affermando che “Gli oneri come sopra quantificabili, in quanto attinenti al funzionamento degli organi istituzionali delle amministrazioni interessate, potranno trovare copertura” nell'ambito delle risorse di cui al capitolo 191302 del bilancio regionale (contributo di parte corrente in favore dei liberi consorzi comunali), nonché nelle ulteriori fonti di finanziamento in favore dei medesimi enti previste dalla vigente legislazione, senza maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Al riguardo occorre, in primo luogo, sottolineare **l'opportunità del richiamo espresso nell'articolo** alla normativa applicabile in materia di indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori locali, esplicitando che i conseguenti oneri sono a carico dei bilanci dei rispettivi enti, senza maggiori oneri per il bilancio regionale.

Inoltre, come già segnalato in sede di assegnazione del disegno di legge, occorrerebbe fornire, **anche in termini numerici** e non soltanto mediante il rinvio alle tabelle di cui alla normativa richiamata, i dati relativi alla quantificazione degli oneri, al fine di consentire un'adeguata analisi sulla **sostenibilità dei bilanci delle province** del ritorno al sistema oneroso (degli incarichi), stante il quadro attuale di funzioni e risorse.

In mancanza di tali elementi, al fine di considerare i possibili risparmi derivanti dalle riforme che hanno riguardato le ex province si rappresenta, in particolare, la voce di spesa relativa al Programma 1 “Organi istituzionali”, nel titolo I della spesa, nel quale viene allocata, secondo il nuovo modello di bilancio armonizzato, la spesa per l'amministrazione, il funzionamento e supporto agli organi esecutivi degli enti, incluse le spese per il personale consulente, per i comitati di supporto, le spese per la comunicazione istituzionale e per il difensore civico.

A questo riguardo, è possibile, attraverso l'esame dei risultati di cassa (tratti dal sistema SIOPE) del periodo 2011-2016, ricostruire l'andamento dei pagamenti relativi alle **voci di spesa afferenti agli Organi istituzionali** (Cod. 1325 Indennità e Cod. 1326 Rimborsi) delle Province e (dal 2015) delle Città metropolitane siciliane.

Tab. 6. Spese per gli Organi istituzionali – Pagamenti – Esercizi 2011-2016

	Spese per gli organi istituzionali dell'ente – Indennità (cod 1325)	Spese per gli organi istituzionali dell'ente – Rimborsi (cod. 1326)	Totale
2011	14.488.977,42	3.718.063,85	18.207.041,27
2012	13.017.248,16	4.052.245,31	17.069.493,47
2013	6.449.462,10	2.478.252,74	8.927.714,84
2014	916.456,05	413.322,37	1.329.778,42
2015	758.214,69	210.821,37	969.036,06
2016	636.270,81	244.175,34	880.446,15

L'articolo 12, al comma 7, individua la copertura finanziaria degli oneri relativi allo svolgimento delle elezioni di cui al presente disegno di legge, quantificati in 5 milioni di euro per l'esercizio finanziario 2023.

Nella relazione tecnica e nel relativo allegato sono indicati i criteri di quantificazione seguiti dal Servizio elettorale del competente Dipartimento, al fine di incrementare la dotazione del capitolo 190515 (spese obbligatorie). La copertura è assicurata mediante corrispondente riduzione del capitolo 215744 (Fondo di riserva per spese obbligatorie dipendenti dalla legislazione in vigore).