



# PROVINCIA DI ORISTANO

## **PROCURA DELLA REPUBBLICA - TRIBUNALE DI ORISTANO**

c.a. del Procuratore della Repubblica  
Dott. Ezio Domenico BASSO

## **PREFETTURA DI ORISTANO**

c.a. del Prefetto  
Dott. Giuseppe GUETTA

## **CORTE DEI CONTI - SEZIONE REGIONALE**

c.a. del Presidente della Sezione di Controllo  
Dott. Francesco PETRONIO

## **ESPOSTO CAUTELATIVO**

I sottoscritti:

- dr. Massimo TORRENTE nato a Mandas (Prov. Sud Sardegna) il 27/08/1945 e residente a Palmas Arborea (Prov. Oristano) Località Gutturu Olias n.165, Amministratore Straordinario della Provincia di Oristano;
- dr.ssa Luisa OROFINO, nata a San Nicolò Gerrei (Prov. Sud Sardegna) il 18/08/1953 residente in Cagliari via Matteo Bandello n.15, Segretaria Generale titolare della Provincia di Oristano;
- dr.ssa Annalisa IACUZZI nata a Oristano il 17/12/1955 e residente a Oristano Via Manzoni n.20, dirigente Settore Affari Generali della Provincia di Oristano;
- dr. Antonio MASSIDDA nato a Oristano il 19.01/1954 e residente a Oristano Via Libeccio n.11, dirigente Settore Finanziario e delle Risorse Umane della Provincia di Oristano;
- dr. Alberto CHERCHI, nato a Oristano il 25/10/1956 residente a Oristano in Via Mattei, 120 , dirigente del Settore Ambiente e delle Attività Produttive della Provincia di Oristano;
- dr. ing. Piero Teodosio DAU, nato a Oristano il 27/12/1962 residente in Viale Repubblica s.n , dirigente del Settore Lavori Pubblici e Istruzione della Provincia di Oristano;

**PREMESSO CHE**

le Province si trovano ad affrontare una situazione finanziaria gravissima e, per certi versi, paradossale anche sul piano istituzionale.

Pur profondamente riformate dalla legge 56 del 2014, e per la nostra regione dalla legge regionale n. 2/2016, soprattutto per quanto riguarda il rinnovato modello di governo, le Province sono state confermate dal legislatore nel ruolo di enti territoriali, con l'attribuzione di funzioni fondamentali che hanno un impatto decisivo sulla vita dei cittadini.

Basti ricordare i compiti che proprio la legge 56/14 e che la citata legge regionale ha confermato, ha volutamente riconosciuto in capo alle Province:

- la costruzione e gestione delle strade provinciali;
- la gestione dell'edilizia scolastica per le scuole secondarie superiori;
- la tutela e valorizzazione dell'ambiente.

Funzioni queste che, già tradizionalmente assolate dagli enti provinciali e rafforzate nella loro dimensione anche quantitativa a seguito dei processi di conferimento della fine degli anni '90, trovano dunque piena conferma anche ad opera del legislatore che più di recente ha voluto perseguire un forte processo riformatore per gli enti di area vasta. Le Province sono chiamate a far fronte all'esercizio di queste funzioni con l'impegno di ingenti risorse finanziarie, che sole potrebbero assicurare il pieno assolvimento di compiti così rilevanti affidati alla loro cura: stiamo parlando di strade e scuole, dove dovrebbero essere assicurate la massima sicurezza e la migliore efficienza delle strutture.

A fronte di tali funzioni, però, oggi le Province si trovano a dover dichiarare la loro "impotenza", non certo per cattiva volontà o imperizia tecnico-amministrativa, ma solo e soltanto per la carenza delle risorse finanziarie.

È necessario a tale riguardo rendere conto di quanto sta avvenendo.

Attraverso i tre principali tributi propri degli enti provinciali – l'imposta provinciale di trascrizione, l'imposta sulle assicurazioni Rc auto e il tributo provinciale per i servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente –, nonché con le altre entrate, seppure di misura assai più ridotta se non irrisoria (entrate queste legate alla effettiva attività amministrativa/sanzionatoria degli enti, nonché all'esercizio di funzioni delegate dalla regione e da questa finanziate), le Province sarebbero in grado di adempiere all'esercizio delle funzioni ad esse affidate, secondo lo spirito dell'art. 119 Cost., che espressamente prevede che le risorse derivanti da entrate proprie, compartecipazioni a tributi erariali ed eventualmente da quelle a titolo perequativo, devono consentire agli enti territoriali "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Ciò che varrebbe per le Province innanzitutto rispetto alle funzioni fondamentali che proprio la l. 56 del 2014 e la l.r. 2/2016 ha riconosciuto in capo agli enti provinciali.

Ora però, il dato di maggior allarme è che, in virtù dei provvedimenti di "spending review" e agli obblighi di riversamento allo Stato dei tributi propri previsti dalla legge 190/14, le Province, anziché poter utilizzare le risorse derivanti dalle entrate proprie per le funzioni ad esse attribuite, devono in realtà riversarne l'intero ammontare allo Stato, in misura tale che si determina un totale azzeramento dei due principali tributi propri degli enti, in palese contraddizione non solo con l'attribuzione legislativa dei compiti ad esse affidati, ma ancor prima con la norma dell'art. 119 della Costituzione, prima richiamata.

Come affermato dalla Corte costituzionale (sent. 10/2016 e 188/2015), seppur con riferimento al finanziamento regionale di funzioni trasferite alle Province, la riduzione delle risorse necessarie per funzioni conferite alle Province "si riverbera sull'autonomia di queste", contrastando con le norme costituzionali "nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni stesse". Il che si

riflette inevitabilmente anche sul buon andamento dell'azione amministrativa, con "grave pregiudizio all'assolvimento delle funzioni attribuite".

Per rendersi conto di una tale situazione, che non può non definirsi palesemente insostenibile per le Province, rispetto ai compiti che esse dovrebbero assolvere, basti considerare la grave situazione di squilibrio finanziario che si è determinata in ragione di quanto le Province sono chiamate a "riversare" allo Stato nel 2017.

I dati sotto riportati sono riferiti ai contributi al risanamento richiesti dalle manovre finanziarie a tutte le Province delle Regioni a statuto speciale.

<b>OBBLIGO DI RIVERSAMENTO DEI TRIBUTI PROPRI ALLO STATO AL 2017</b>	
L.n. 190/2014	12.958.983,00
DL 66/14 "spending review"	1.549.032,00
DI 95/12 "costi politica"	1.154.660,00
<b>Totale</b>	<b>15.662.675,00</b>

Nel 2017, così, il sistema delle Province dovrà "contribuire" a favore dello Stato per 1,6 miliardi di euro, importo che già considera il contributo assegnato alle Province delle Regioni a Statuto Speciale – euro 10.000.000,00 – nel dpcm di riparto del fondo di cui all'articolo 1, comma 438 della legge di stabilità 2017 che ha ricevuto l'intesa in Conferenza Unificata in data 23 febbraio us.

Tale cifra, in realtà, corrisponde sostanzialmente a quello che tali enti **incassano annualmente dalle entrate derivanti dai tre tributi propri, IPT, RC auto e Addizionale taxa rifiuti.**

Facendo riferimento ai dati consolidati del 2014, infatti, si ha che i bilanci provinciali inscrivono una somma pari a poco più di 2 miliardi di euro derivante da entrate proprie. Dato questo che si può ritenere sostanzialmente costante anche per gli anni successivi al 2014.

#### **ENTRATE DA TRIBUTI PROPRI Provincia di Oristano**

*Tributi Provinciali RELATIVI ALLA IMPOSTA PROVINCIALE DI TRASCRIZIONE E R.C. AUTO anno 2015*

Imposta provinciale di trascrizione	3.090.994,90
Imposta sulle assicurazioni Rc auto	4.000.934,11
<b>Totale</b>	<b>7.091.929,01</b>

Vale a dire, che per tutte le funzioni fondamentali e, in primo luogo, per la gestione dei 19 Istituti scolastici e 12 edifici Istituzionali, per la manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché la gestione dei 981 km di rete stradale provinciale, per le funzioni di controllo e salvaguardia ambientale oltre che per le spese di personale, per quelle derivanti dai mutui, ecc., la Provincia ha a disposizione circa 9,5 milioni di euro a fronte di spese correnti nette per euro 14 milioni.

E non sono in grado di assicurare l'effettivo esercizio delle funzioni affidate, con la conseguenza di incidere profondamente in negativo non tanto sulla qualità delle prestazioni, quanto ancor prima sulla possibilità stessa di svolgere i compiti ad esse assegnate, con gravi conseguenze sulla cittadinanza che pure ha diritto ad avere strade e scuole sicure.

Per rendersi conto di ciò basti considerare come nel 2014 – sulla base di stime operate su dati dei certificati di conto consuntivo:

Impegni nei bilanci provinciali 2014 per le tre funzioni fondamentali :

Viabilità provinciale	3.603.210,00
Edilizia scolastica	2.279.145,00
Tutela ambientale	4.458.815,00
<b>Totale</b>	<b>10.341.170,00</b>

Ci si trova ora così nella concreta impossibilità di erogare servizi fondamentali per la collettività, legati alle funzioni individuate dalla legge n. 56/14 per le Province, con il rischio concreto ed attuale di interruzione dell'erogazione di pubblici servizi.

Per quanto nello specifico riguarda la Provincia di Oristano la situazione di squilibrio prevista per l'anno 2017 è la seguente:

<b>ENTRATE PER FUNZIONI FONDAMENTALI SENZA VINCOLO DI DESTINAZIONE</b>	<b>STIMA 2017</b>
imposta Rca auto	4.400.000,00
Imposta provinciale di trascrizione IPT	3.600.000,00
Addizionale rifiuti	700.000,00
Altre entrate tributarie	40.000,00
<b>TOTALE TRIBUTI</b>	<b>8.740.000,00</b>
<b>TOTALE OBBLIGO DI RIVERSAMENTO ALLO STATO</b>	<b>15.662.675,00</b>
<b>SQUILIBRIO NEI CONFRONTI DELLO STATO</b>	<b>6.922.675,00</b>

Non ci sono le risorse per le di spese manutenzione ordinaria di strade provinciali (per lunghi tratti si è dovuto limitare a 30 km la velocità di percorrenza), per gli sfalci delle erbe dalle pertinenze stradali anche al fine di prevenire gli incendi estivi ed edilizia scolastica ridotte al minimo solo senza poter garantire una manutenzione programmata a livello annuale né tantomeno pluriennale.

Di fatto il prelievo forzoso da parte dello Stato si sostanzia, per mancanza di risorse per effettuare il riversamento, in una sottrazione dei tributi locali (quelli pagati da i cittadini per i servizi locali) che vengono prelevati alla fonte sempre dallo Stato così come i limitati trasferimenti che sono stati attribuiti, tutti confluiscono a ridurre il debito verso l'erario. L'unica entrata certa è la quota del fondo unico regionale e, negli anni scorsi l'applicazione dell'avanzo di amministrazione libero oramai pressoché esaurito.

Va anche sottolineato che la Provincia con i soli tributi locali e senza nessun trasferimento da parte dello Stato sarebbe in grado di far fronte a tutte le funzioni.

Giova ricordare in questo contesto quanto rappresentato dalla Corte dei Conti nella deliberazione n. 17/2015 della Sezione delle Autonomie, in cui, presentando al Parlamento una relazione sul riordino delle Province, si afferma, nel richiamare l'attenzione sull'impatto delle misure conseguenti alla legge di stabilità n. 190/14, che tali misure sono da ritenere *“suscettibili di generare forti tensioni sugli equilibri finanziari”*; con la conseguenza, evidenziata dalla Corte, che *“ancora più problematico si prefigura il taglio incrementale per il biennio 2016-2017, atteso che una volta riallocate le funzioni e le risorse a queste destinate, le Province si troveranno a dover conseguire i risparmi richiesti su aggregati di spesa più ristretti e soprattutto vincolati alle funzioni fondamentali”*.

La medesima Corte dei Conti, in audizione il 23 febbraio 2017 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, ha avuto modo di ricordare i contenuti della sentenza Corte Costituzionale, su analoga questione, n. 188/2015 che sostanzialmente rileva che *“la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento”*

Emergono ora criticità ed emergenze sulla manutenzione degli edifici scolastici, ordinaria e straordinaria, a partire dall'adeguamento alle norme antincendio o alla acquisizione dei certificati di agibilità statico/sismica.

Senza contare che per la viabilità provinciale è stata introdotta, con la previsione del reato di omicidio stradale di cui all'art. 589 bis c.p., anche la responsabilità colposa a carico dei responsabili della manutenzione e costruzione delle strade, chiaramente indicata nella circolare del Ministero dell'Interno – dipartimento PS – del 25 marzo 2016. Lo stato manutentivo delle strade ha peraltro delle ricadute sui costi del contratto assicurativo.

Da ciò consegue il concreto pericolo di responsabilità non soltanto amministrativa, ma anche civile e penale, sia delle amministrazioni e sia, nel caso di responsabilità penali, dei funzionari e dei dirigenti addetti ai predetti servizi.

Ci si potrebbe trovare, pertanto, nella paradossale situazione di cittadini privati di servizi fondamentali per la loro vita, quali la sicurezza dei trasporti e la sicurezza nelle scuole, e di funzionari e dirigenti che, loro malgrado, potrebbero essere chiamati a rispondere di reati molto gravi, quali a mero titolo di esempio quelli previsti dal codice penale, per prevenire disastri colposi, o dalla normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro.

#### **CONSIDERATO CHE**

i fatti su illustrati, ovverosia i provvedimenti di cui sopra e la mancata previsione di un adeguato finanziamento delle Province, costituiscono una violazione dell'art. 119 della Costituzione, nonché del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione;

ciò comporta gravi danni non soltanto ai cittadini, ma anche al sottoscritto Ente territoriale, il quale potrebbe non essere in grado, come spiegato, di far fronte alle proprie specifiche funzioni istituzionali;

la naturale conseguenza di tale condizione è il porre in capo alle Province un serio rischio di incorrere in gravi responsabilità morali e patrimoniali e il porre in capo ai dirigenti ed ai funzionari delle stesse il rischio di incorrere anche in gravi responsabilità penali.

#### **PERTANTO, TUTTO QUANTO SOPRA PREMESSO E CONSIDERATO**

I sottoscritti amministratore straordinario, segretaria generale e dirigenti dell'ente, come sopra identificati, presentano il corrente esposto cautelativo affinché vengano valutate eventuali condotte illecite omissive e/o commissive.

Si allega copia del documento di identità dei sottoscritti.

Oristano, 24 maggio 2017