



Città metropolitane e province

30 settembre 2020

La riforma degli enti locali introdotta con la legge 56 del 2014 ha ridefinito l'ordinamento delle province ed istituito le città metropolitane. In particolare, le province sono state definite (così come le città metropolitane) enti di area vasta e i relativi organi – il presidente della provincia ed il consiglio provinciale - sono divenuti organi elettivi di secondo grado; analogo impianto è seguito per il consiglio nelle città metropolitane, con la differenza che il sindaco metropolitano coincide con il sindaco del comune capoluogo. La *governance* degli enti di area vasta si completa con l'assemblea dei sindaci, per le province, e la conferenza metropolitana, per le città metropolitane, che sono composte dai sindaci dei comuni dell'ente.

La riforma si accompagnava al progetto di riforma costituzionale che prevedeva la soppressione delle province quali enti costituzionalmente necessari. Venuto meno il progetto di revisione costituzionale, all'esito del referendum del 4 dicembre 2016, si è aperto il dibattito sull'opportunità di un nuovo intervento legislativo. In tale contesto, il decreto legge n. 91 del 2018 ha disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per la redazione di linee guida finalizzate ad una serie di obiettivi, tra i quali l'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane. Nel corso degli ultimi anni sono intervenute inoltre alcune disposizioni modificative della disciplina delle elezioni provinciali.

La riforma del 2014 ha inciso anche sul personale delle province, interessato da alcune disposizioni di riordino. Per quanto concerne gli assetti finanziari, dopo alcuni interventi che hanno ridimensionato le risorse del Fondo di riequilibrio provinciale, sono poi intervenute - stante la conferma dell'ente provincia a seguito degli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 - diverse misure di sostegno finanziario, volte al conferimento delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali dell'ente. Il decreto-legge 162 del 2019 reca inoltre talune disposizioni in materia di facoltà assunzionali delle Province e delle Città metropolitane per molti aspetti analoghe a quelle introdotte per le regioni a statuto ordinario e per i comuni dal DL n. 34 del 2019.

La riforma attuata con la legge n. 56/2014

La [legge 7 aprile 2014, n. 56](#) (cd. 'legge Delrio') 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**, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. Nel fare ciò, la legge definisce "enti territoriali di area vasta" sia le città metropolitane che le province.

Le **città metropolitane** sostituiscono le province in dieci aree urbane, i cui territori coincidono con quelli delle preesistenti province, nelle regioni a statuto ordinario: Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

Sono organi della città metropolitana:

- il sindaco metropolitano, che è di diritto il sindaco del comune capoluogo;
- il consiglio metropolitano, organo elettivo di secondo grado, per cui hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci ed i consiglieri comunali;
- la conferenza metropolitana, composta da tutti i sindaci dei comuni della città metropolitana.

La legge definisce altresì il contenuto fondamentale dello statuto della città metropolitana.

Per quanto riguarda il **riordino delle province**, per esse è previsto un assetto ordinamentale analogo a quello della città metropolitana. Sono pertanto organi della provincia: il presidente della provincia (che però è organo elettivo di secondo grado), il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci.

La legge definisce altresì le **funzioni fondamentali**, rispettivamente, di città metropolitane e province,

riconoscendo un contenuto più ampio alle prime, e delinea, con riferimento alle sole province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni.

La **Corte costituzionale**, nella [sentenza n. 50 del 2015](#), ha ritenuto infondate le questioni di legittimità costituzionale promosse da alcune regioni nei confronti della riforma di cui alla legge 56/2014, relative, principalmente: alla lamentata carenza di competenza legislativa statale per quanto riguarda l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane; al mancato rispetto della procedura prevista dall'[art. 133 Cost.](#) ai fini del mutamento delle circoscrizioni provinciali e della perimetrazione delle Città metropolitane nell'ambito di una Regione; infine, alla scelta di un modello di governo di secondo grado, caratterizzato totalmente da organi elettivi indiretti.

In particolare, la Corte ha riconosciuto che la legge n. 56/2014 "ha inteso realizzare una significativa **riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica**, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione".

Al momento dell'approvazione della legge Delrio, le novità erano, infatti, introdotte nell'ambito del prefigurato disegno finale di soppressione delle Province quali enti costitutivi della Repubblica, dotati di funzioni loro proprie, con fonte legislativa di rango costituzionale. Con la mancata approvazione della riforma, all'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, resta immutata la collocazione costituzionale delle province, così come riordinate dalla legge n. 56/2014 come enti di area vasta amministrativamente definiti.

Quanto all'infondatezza delle questioni sollevate, la Corte ha riconosciuto che **rientra nella competenza legislativa statale** ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), anche la disciplina delle Città metropolitane, affermando che il "novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. È proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali". Anche il **modello di governo di secondo grado** adottato dalla legge n. 56 del 2014 per le neoistituite Città metropolitane e per le province ha superato il vaglio di costituzionalità, avendo ribadito la Corte, sulla scorta di precedente giurisprudenza, la "piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado".

Per quanto riguarda le **regioni a statuto speciale**, i principi della legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale, in conformità ai rispettivi statuti, nelle regioni Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia ([art. 1, comma 5, della L. n. 56/2014](#)), che sono tenute ad adeguare i propri ordinamenti interni ([art. 1, comma 145, L. n. 56/2014](#)).

In proposito, nella recente [sentenza n. 168 del 2018](#), la Corte ha avuto modo di chiarire che nei principi di grande riforma economica e sociale vi rientrano le disposizioni sulla elezione indiretta degli organi territoriali, contenute nella legge n. 56 del 2014 e altre previsioni correlate. Secondo la Corte "i previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi «enti di area vasta» sono, infatti, funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta". Con la conseguenza che le regioni a statuto speciale, pur nel rispetto della loro autonomia, non possono derogarvi.

Con la citata sentenza n. 168 del 2018, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana n. 17 del 2017, nella parte in cui prevede: il suffragio universale e diretto per l'elezione del Presidente e del Consiglio del Libero Consorzio comunale (ente di area vasta con territorio corrispondente a quello di una ex circoscrizione provinciale), nonché del Sindaco e del Consiglio metropolitano; un numero di componenti dei consigli degli enti territoriali citati superiore a quello previsto dalla legge n. 56; la corresponsione di un'indennità per le cariche di Presidente del Libero Consorzio comunale e di Sindaco metropolitano.

Da ultimo, l'art. 1, comma 2-ter, del [DL 91/2018](#), nel prorogare i termini per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni comunali, ha disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la [Conferenza Stato-città ed autonomie locali](#), per l'avvio di un **percorso di revisione della disciplina** di province e città metropolitane, anche al fine del superamento dell'esercizio obbligatorio e della semplificazione degli oneri

amministrativi a contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

Città metropolitane

La legge individua dieci **città metropolitane**: [Torino](#), [Milano](#), [Venezia](#), [Genova](#), [Bologna](#), [Firenze](#), [Bari](#), [Napoli](#), [Reggio Calabria](#), a cui si aggiunge la città metropolitana di [Roma](#) capitale ([art. 1, comma 5, L. n. 56/2014](#)).

Per una prima analisi dei dati statistici e delle potenzialità economiche degli ambiti territoriali coinvolti, si rinvia al [dossier](#) curato dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del consiglio dei Ministri. La legge dispone l'istituzione delle città metropolitane esclusivamente nelle regioni a statuto ordinario. Nelle regioni a statuto speciale, sulla base delle relative leggi di attuazione, sono state sinora istituite altre 4 città metropolitane: Cagliari, Catania, Messina e Palermo.

Le città metropolitane sono riconosciute quali enti territoriali di area vasta, con le seguenti **finalità istituzionali generali**:

- cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione della città metropolitana;
- cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Gli organi della città metropolitana sono:

- il **sindaco metropolitano**; è di diritto il sindaco del comune capoluogo. Ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti ed esercita le funzioni attribuite dallo statuto; ha potere di proposta per ciò che attiene al bilancio dell'ente;
- il **consiglio metropolitano**; è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione residente (minimo 14 e massimo 24 consiglieri). È un organo elettivo di secondo grado, scelto con un sistema proporzionale per liste: hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della città metropolitana. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano. Il Consiglio dura in carica cinque anni: tuttavia, in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede comunque a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco. È l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano ed esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto; ha altresì potere di proposta sullo statuto e sulle sue modifiche e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio.
- la **conferenza metropolitana**: è composta dal sindaco metropolitano, che la convoca e presiede, e dai sindaci dei comuni della città metropolitana. È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi e consultivi.

Alle città metropolitane sono attribuite:

- le **funzioni fondamentali delle province**;
- le funzioni attribuite alla città metropolitana **nell'ambito del processo di riordino** delle funzioni delle province;
- le **funzioni fondamentali proprie** della città metropolitana che sono: a) **piano strategico del territorio metropolitano** di carattere triennale, che costituisce atto di indirizzo per i comuni e le unioni di comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle regioni; b) **pianificazione territoriale generale**, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei **servizi pubblici di interesse generale** di ambito metropolitano; a tale riguardo, la città metropolitana può, d'intesa con i comuni interessati, predisporre documenti di gara, svolgere la funzione di stazione appaltante, monitorare i

contratti di servizio ed organizzare concorsi e procedure selettive; d) mobilità e viabilità; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano;

- **ulteriori funzioni** attribuite dallo Stato o dalle regioni, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Alle città metropolitane si applicano, ove compatibili, le disposizioni in materia di comuni del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000) e le disposizioni della legge n. 131/2003 (cd. 'legge La Loggia') sulla potestà normativa degli enti locali.

Alla **città metropolitana di Roma capitale** si applicano le norme generali sulle città metropolitane. Lo statuto della città metropolitana di Roma capitale disciplina i rapporti tra la città metropolitana, Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri. Restano ferme le disposizioni dei decreti legislativi già adottati su Roma capitale ([D.Lgs. n. 156/2010](#), [D.Lgs. n. 61/2012](#) e [D.Lgs. n. 51/2013](#)).

Le **prime elezioni** dei consigli metropolitani di Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino hanno avuto luogo tra il 28 settembre e il 12 ottobre 2014. L'elezione del consiglio della città metropolitana di Venezia si è svolta il 9 agosto 2015 e quella di Reggio Calabria il 7 agosto 2016.

Focus

L'elezione dei consigli metropolitani

https://temi.camera.it/leg18/post/pl18_l_elezione_dei_consigli_metropolitani.html

Province

La legge *Delrio* reca una disciplina per il riordino delle **province** ([art. 1, co. 51, L. n. 56/2014](#)), che si applica, come per le città metropolitane, direttamente nelle **regioni a statuto ordinario**. La legge definisce le province quali **enti di area vasta** e stabilisce l'elezione di **secondo grado** per tali enti.

Le disposizioni sulle province non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano e alla regione Valle d'Aosta. Le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della legge, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima.

In base al nuovo assetto ordinamentale, gli **organi della provincia** sono:

- il **presidente della provincia**; è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia; sono **eleggibili i sindaci** della provincia il cui mandato scade non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni. Il **presidente della provincia**, che resta in carica quattro anni, ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici ed esercita le funzioni attribuite dallo statuto;
- il **consiglio provinciale**; è composto dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione residente:
 - 16 consiglieri, se la popolazione è superiore a 700.000 abitanti;
 - 12 consiglieri, se la popolazione è compresa tra 300.000 e 700.000 abitanti;
 - 10 consiglieri, se la popolazione è inferiore a 300.000 abitanti.

È l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; ha altresì potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio. Per il consiglio provinciale hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia. La durata del consiglio provinciale è più breve di quella del presidente della provincia, in quanto il consiglio resta in carica **due anni**. Il sistema elettorale è del tutto analogo a quello previsto per l'elezione del consiglio metropolitano (*v. supra*).

- l'**assemblea dei sindaci**: è composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia. È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle

altri poteri propositivi, consultivi e di controllo.

Punto qualificante del nuovo ordinamento delle province è la **ridefinizione delle funzioni** a queste spettanti. In particolare, l'impianto riformatore distingue tra funzioni fondamentali, ossia quelle demandate alle province dalla stessa legge n. 56, e funzioni non fondamentali, ossia quelle eventualmente riattribuite alle province all'esito dell'attuazione del processo riformatore. Nelle specifico, le **funzioni fondamentali** sono:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali
- c) programmazione provinciale della rete scolastica
- d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) 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.

In base alla legge n. 56/2014, le altre **funzioni non fondamentali**, già esercitate dalle province sono oggetto di un riordino complessivo mediante accordo in sede di Conferenza unificata, con il quale Stato e Regioni devono individuare in modo puntuale tali funzioni e stabilirne le relative competenze sulla base dei seguenti principi: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione.

Lo Stato provvede al riordino delle funzioni di sua competenza con apposito dPCM e le Regioni con proprie leggi. Come previsto dalla legge n. 56, le funzioni che nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante; tale data è determinata nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per le funzioni di competenza statale ovvero è stabilita dalla regione per le funzioni di competenza regionale.

Aggiornamenti e verifiche dell'attuazione della riforma, anche con specifico riferimento alla situazione della finanza provinciale, sono contenute nelle [Relazioni](#) semestrali a cura della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Modifiche alla disciplina sulle elezioni provinciali

La legge n. 56/2014 prevedeva che alla [prima applicazione](#) della stessa, le elezioni per il consiglio provinciale fossero indette entro il 30 settembre 2014 per le province i cui organi erano a fine mandato nel 2014 e successivamente entro 30 giorni dalla decadenza per fine mandato o dallo scioglimento degli organi della provincia.

Con **decreto-legge n. 91/2018** recante disposizioni in materia di proroga dei termini in materia di enti territoriali, era stato disposto inoltre che il mandato dei Presidenti di provincia e dei Consigli provinciali in scadenza tra il 26 luglio (entrata in vigore del decreto) e il 31 ottobre 2018 fosse prorogato fino a tale data, e si prevedeva che le elezioni per il rinnovo degli organi provinciali in scadenza entro la data del 31 dicembre 2018 avessero luogo contestualmente (*election day*). Pertanto, se uno dei due organi della medesima provincia era in scadenza entro il 31 ottobre 2018 e l'altro entro il 31 dicembre, le elezioni per il rinnovo del secondo sarebbero avvenute contestualmente al primo, anticipate entro il 31 ottobre. Inoltre, tale disposizione è prevista in deroga all'art. 1 commi 65 e 69 della legge n. 56/2014, ai sensi dei quali la decadenza dalla carica provinciale segue alla cessazione della carica comunale, di sindaco o di consigliere.

La finalità perseguita dal Governo con l' *election day*, come si rinviene nella relazione illustrativa al decreto-legge, è quella di semplificare e razionalizzare le procedure elettorali. Quanto alla proroga dei mandati, l'intento è quello di assicurare continuità della *governance* dell'ente, che verrebbe meno se non si consentisse, con disposizione legislativa, ai presidenti della provincia e ai consiglieri provinciali di proseguire nel loro mandato anche in caso di

cessazione, rispettivamente, dalla carica di sindaco e di consigliere comunale (sempre nell'ambito della finestra temporale su cui interviene la disposizione).

La disposizione prevede inoltre, che, in deroga alla disciplina vigente, per la tornata elettorale del 31 ottobre 2018, fossero **eleggibili alla carica di presidente della provincia** anche i sindaci delle province il cui mandato **scada non prima di 12 mesi dalla data di svolgimento delle elezioni**. La modifica introdotta pertanto **ha esteso**, limitatamente alla tornata elettorale del 31 ottobre 2018, **l'elettorato passivo** a tutti i sindaci il cui mandato scada nel periodo compreso fra i 12 e i 18 mesi prima dello svolgimento delle elezioni.

Successivamente, con il **decreto-legge n. 162/2019** convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020 n. 8, è stata disposta (l'art. 17-bis, comma 1) la **non applicazione - per gli anni 2020 e 2021** - della previsione della legge n. 56 del 2014 in base alla quale sono eleggibili a presidente della provincia i sindaci il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni.

Il decreto-legge 162/2019 ha inoltre modificato l'art. 1, comma 79, lettera b), della legge n. 56 del 2014, disponendo che **le elezioni per il rinnovo** degli organi provinciali **sono indette entro 90 giorni** dalla scadenza per fine del mandato ovvero dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali. Si dispone inoltre che i termini attualmente previsti per lo svolgimento delle elezioni provinciali, sono differiti al 45° giorno successivo all'ultima proclamazione degli eletti dei consigli comunali, ma solo per quelle province in cui i consigli comunali interessati al turno annuale elettorale siano tali da far superare la soglia del 50 per cento degli aventi diritto al voto (con l'art. 17-bis, comma 2).

Ancora, il **decreto-legge n. 26 del 2020**, convertito con modificazioni dalla legge n. 59/2020, in considerazione della situazione epidemiologica da Covid-19, ha disposto il rinvio delle **elezioni dei presidenti di provincia e dei consigli provinciali in scadenza nel 2020**, stabilendo che esse, in deroga a quanto previsto dalla legge n. 56/2014 (art. 1, co. 79, lett. b), si svolgano entro 90 giorni dalle elezioni dei consigli comunali previste per il turno annuale ordinario, da tenersi in una domenica e nel lunedì successivo compresi tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020 (art. 1, co. 1, lett. d-bis). Da ultimo, il **decreto-legge n. 148 del 2020**, in considerazione dei rischi di contagio che derivano dal protrarsi dell'epidemia, ha prorogato ulteriormente la data di rinvio delle predette elezioni, prevedendo che si svolgano entro il 31 marzo 2021 (art. 2, co. 2). Di conseguenza, la durata del mandato degli organi provinciali viene prorogata fino al loro rinnovo.

Per quanto riguarda le scadenze elettorali del 2020 (come ricordato dall' [Unione delle province italiane](#) - UPI nel corso delle audizioni svolte nell'ambito del provvedimento in esame presso la Camera dei deputati, memoria depositata il 5 maggio 2020), nel periodo tra il mese di agosto e il mese di dicembre 2020 risultavano in scadenza i mandati di 8 Presidenti di provincia e 25 Consigli provinciali.

Il riordino delle funzioni provinciali

In attuazione della legge Delrio, è stato sancito in sede di Conferenza unificata l'[accordo](#) per l'**individuazione delle funzioni non fondamentali** delle province, oggetto di riordino (11 settembre 2014).

Tale accordo individua, quali funzioni amministrative oggetto di riordino di competenza statale, unicamente funzioni relative alla materia della tutela delle minoranze linguistiche. Nel medesimo accordo, le regioni si sono impegnate ad adottare le iniziative legislative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014. L'accordo ha inoltre istituito un **Osservatorio nazionale**, con il compito di coordinare l'attività di riordino delle funzioni e monitorare l'attuazione della riforma, in raccordo con gli analoghi Osservatori regionali, previsti dall'accordo stesso.

A completare il quadro regolatorio per il trasferimento delle funzioni non fondamentali delle province sono successivamente intervenuti:

- il [dPCM del 26 settembre 2014](#), con cui sono stati dettati i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali (art. 1, co. 92, L. n. 56/2014);
- la [circolare del 1° gennaio 2015](#) del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, con la quale sono state dettate le linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle province e delle città metropolitane.

Al fine di **incentivare il completamento del riordino**, a fronte dell'inerzia di alcune regioni, dapprima è stata

introdotta una disposizione che prevedeva che le **regioni che entro il 30 ottobre 2015 non avessero approvato** in via definitiva le leggi relative al trasferimento delle funzioni provinciali non fondamentali, sono obbligate al versamento annuale (entro il 30 novembre per il 2015 e entro il 30 aprile per gli anni successivi), a ciascuna provincia e città metropolitana situata nel proprio territorio, delle somme corrispondenti alle spese sostenute da queste per l'esercizio delle funzioni non trasferite ([art. 7, co. 9-quinquies, D.L. n. 78/2015](#)). La quantificazione di tale spesa è demandata ad un decreto del Ministero dell'interno, da emanarsi entro la medesima data del 30 ottobre 2015. L'obbligo del versamento cessa a partire dalla data di effettivo esercizio della funzione da parte dell'ente individuata dalla legge regionale.

Ferma restando l'applicazione di tale disposizione, la legge di stabilità 2016 (art. 1, co. 765-767, [L. 208/2015](#)) ha previsto la nomina di un Commissario al fine di assicurare nelle Regioni ancora inadempienti il completamento delle misure di attuazione del riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane e il conseguente trasferimento delle rispettive risorse umane, strumentali e finanziarie. Il completamento del trasferimento delle risorse deve avvenire entro il 30 giugno 2016. In particolare, al Commissario è attribuito il potere di adottare, sentita la Regione interessata, gli atti necessari per il trasferimento delle risorse relative a funzioni non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane. In mancanza di disposizioni legislative regionali e fatta salva la loro successiva adozione, le funzioni non fondamentali di Province e Città metropolitane si intendono attribuite alla Regione. Nelle Regioni che non hanno completato il trasferimento delle risorse, pur avendo adottato la legge di riordino delle funzioni, il Commissario adotta le decisioni d'intesa con il Presidente della Regione, secondo le modalità previste con legge regionale.

Con l'inizio del 2016 **tutte le Regioni** a statuto ordinario **hanno adottato la normativa sul riordino delle funzioni** delle Province in attuazione della legge n. 56 del 2014 e dell'accordo Stato-Regioni dell'11 settembre 2014.

In particolare, vi hanno provveduto, con i menzionati provvedimenti: la Toscana (legge regionale 3 marzo 2015, n. 22), l'Umbria (legge regionale 2 aprile 2015, n. 10), le Marche (legge regionale 31 marzo 2015, n.13), la Liguria (legge regionale 10 aprile 2015, n. 15), la Calabria (legge regionale 22 giugno 2015, n. 14), la Lombardia (legge regionale 8 luglio 2015, n. 19), l'Emilia Romagna (legge regionale 30 luglio 2015, n. 13), l'Abruzzo (legge regionale 20 ottobre 2015, n. 32), il Veneto (legge regionale 29 ottobre 2015, n. 19), il Piemonte (legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23), la Basilicata (legge regionale 6 novembre 2015, n. 49), la Campania (legge regionale 9 novembre 2015, n. 14), il Molise (legge regionale 10 dicembre 2015, n. 18), la Puglia (legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31). La regione Lazio ha dettato disposizioni sulla materia con gli artt. 7-9 della legge di stabilità regionale 31 dicembre 2015, n. 17.

Alcune leggi regionali prevedono peraltro, in misura più o meno ampia, il mantenimento in capo alle province di funzioni non fondamentali (così, ad esempio, art. 2, comma 1, L.R. Lombardia n. 19/2015; art. 6, comma 1, e titolo II; L.R. Emilia Romagna n. 13/2015; art. 2, comma 1, L.R. Veneto n. 19/2015; art. 2 L.R. Piemonte n. 23/2015).

Per un'analisi delle disposizioni regionali di attuazione della L. n. 56/2014, si rinvia al [Rapporto 2015-2016 sullo stato della legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea](#), curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (vol II, p. 241 ss.).

Facoltà assunzionali delle province e delle città metropolitane

Nell'ambito della riforma degli enti locali disposta dalla [L. 56/2014](#), la [L. 190/2014](#) (Stabilità 2015) aveva introdotto una disciplina per il personale interessato dai processi di mobilità conseguenti alla riduzione dell'organico delle Città metropolitane e delle Province.

In particolare, il comma 421 (successivamente abrogato dal D.L. 162/2019) disponeva, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la **riduzione del 50% e del 30% della dotazione organica, rispettivamente, di province e città metropolitane** (che comunque potevano deliberare una riduzione superiore - nel rispetto di divieti specificamente individuati per le province delle regioni a statuto ordinario), con la contestuale definizione di un procedimento volto a favorire la **mobilità del personale eccedentario** verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione.

Con il [decreto ministeriale 14 settembre 2015](#) sono stati definiti i criteri per l'attuazione delle suddette procedure di mobilità. successivamente sono intervenute altre disposizioni.

Sulla materia, sono intervenute disposizioni successive, tra cui si ricordano, in particolare:

- il **D.L. 113/2016** che ha previsto la possibilità di riattivare le procedure di mobilità per i Comuni e le città metropolitane delle regioni in cui sia stato ricollocato il 90% del personale soprannumerario delle province alla data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 119 stesso,

- la L. **205/2017** che è intervenuta su alcuni profili (relativi alla dotazione organica, agli oneri, al trattamento economico) del trasferimento alle regioni del personale delle città metropolitane e delle Province (in soprannumero e in servizio a tempo indeterminato presso i centri per l'impiego), nonché in relazione al trattamento economico e giuridico del personale delle Città metropolitane e delle Province trasferito ad altre pubbliche amministrazioni.

Conclusosi il suddetto procedimento di mobilità, attualmente la **disciplina delle facoltà assunzionali di province e città metropolitane è dettata dall'articolo 33, c. 1-bis, del D.L. 34/2019** ed è analoga a quella introdotta per le regioni a statuto ordinario e per i comuni dal medesimo articolo 33 (sul punto, si veda il tema in materia di [dotazioni organiche della P.A.](#)).

In base alla richiamata disciplina, i suddetti enti locali possono procedere ad **assunzioni a tempo indeterminato** nel limite di una spesa complessiva per il personale non superiore ad un determinato **valore soglia**, definito con decreto ministeriale.

Il richiamato valore soglia è definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti, senza tener conto degli stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità. In ogni caso le assunzioni devono essere disposte in coerenza con piani triennali di fabbisogno di personale e nel rispetto dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione

Le province e le città metropolitane sono tenute ad intraprendere un **percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto con l'obiettivo di conseguire il valore soglia nel 2025, anche attraverso l'attuazione di un turnover inferiore al 100 per cento**. Qualora tale obiettivo non sia raggiunto, le assunzioni di personale non potranno eccedere il 30 per cento di coloro che cessano dal servizio.

Per quanto concerne le **assunzioni a tempo determinato**, il medesimo articolo 33 del D.L. 34/2019 dispone che le province possono avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009.

La fiscalità delle province

La normativa attuativa della delega recata dalla legge n. 42 del 2009 è intervenuta sulla fiscalità provinciale con gli articoli da 16 a 21 del [D.Lgs. n. 68 del 2011](#), determinando, si ricorda, 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**.

Il **sistema delle entrate provinciali** ricomprende i seguenti cespiti:

- tributi propri relativi al trasporto su gomma, costituiti in particolare dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e dall'imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto (RC AUTO);
- compartecipazione provinciale all'IRPEF che sostituisce, come detto, i soppressi trasferimenti statali e l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa abolita;
- compartecipazione alla tassa automobilistica che sostituisce i trasferimenti regionali soppressi ai sensi dell'art. 19 a partire dall'anno 2013. Al momento, tuttavia, benché l'articolo 19 del D.L. n. 68/2011 prevedesse il termine del 20 novembre 2012 per la fissazione di tale compartecipazione, la stessa non risulta ancora stabilita;
- altri tributi propri derivati, riconosciuti alle province dalla legislazione vigente. Tra questi si ricorda:
 - il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 3, L. n. 549/1995);
 - il tributo cosiddetto ambientale (art. 19, D.Lgs. n. 504/1992);
 - il canone occupazione di spazi ed aree pubbliche (art. 63, del D.Lgs. n. 446/1997);
 - la tassa per l'ammissione ai concorsi (art. 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361);
 - i diritti di segreteria, disciplinati dall'art. 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604;
 - è prevista inoltre la possibilità di istituire con D.P.R. un'imposta di scopo provinciale (articolo 20, comma 2, del D.Lgs. 68 del 2011).

La **soppressione dei trasferimenti erariali** è stata attuata nel 2012, con il D.P.C.M. 12 aprile 2012, nell'importo di **1.039,9 milioni** (secondo le risultanze contenute nel documento approvato in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale nella seduta del 22 febbraio 2012).

A seguito di tale soppressione, è stato istituito il **Fondo sperimentale di riequilibrio delle province**, finalizzato a realizzare in forma progressiva ed equilibrata l'attuazione dell'autonomia di entrata

delle province, determinato nel medesimo importo di 1.039,9 milioni di euro, la cui durata è destinata a protrarsi fino all'entrata in vigore del fondo perequativo (cap.1352/Interno).

Il Fondo sperimentale è alimentato dal gettito della **compartecipazione provinciale all'IRPEF**, la cui aliquota è determinata in misura tale da compensare la soppressione dei trasferimenti erariali ed il venir meno delle entrate legate all'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa soppressa dall'anno 2012. Tale compartecipazione è stata fissata in misura **pari allo 0,60 dell'Irpef** (D.P.C.M. 10 luglio 2012).

Il fondo è annualmente ripartito secondo i seguenti **criteri** recati dal D.M. 4 maggio 2012 (la cui applicazione è stata di anno in anno prorogata).

- il **50%** in proporzione al valore della **spettanza** figurativa dei trasferimenti fiscalizzati di ciascuna provincia;
- il **38%** in proporzione al gettito della **soppressa addizionale** provinciale all'accisa **sull'energia elettrica**, negli importi quantificati per ciascuna provincia nel documento approvato in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale in data 22 febbraio 2012;
- il **5%** in relazione alla **popolazione** residente;
- il **7%** in relazione all'estensione del **territorio** provinciale.

Su tale assetto è poi intervenuta la **legge n. 56 del 2014**, di cui si è detto nei paragrafi precedenti, che ha dettato un'ampia [riforma in materia di enti locali](#), prevedendo **l'istituzione delle città metropolitane** e la **ridefinizione** del sistema delle **province**. Tale nuova disciplina delle province, definite enti di area vasta, è espressamente qualificata come **transitoria**, nelle more della riforma costituzionale del Titolo V e delle relative norme di attuazione.

Dopo l'esito **negativo del referendum costituzionale sull'abolizione delle province** sono state introdotte **misure straordinarie** per garantire il sostegno finanziario per l'esercizio delle **funzioni fondamentali** delle province, quale l'art. 1, commi 889-890, della [legge di bilancio per il 2019](#), che ha stanziato un contributo di 250 milioni di euro annui per gli anni dal 2019 al 2033 per il finanziamento di piani di sicurezza a valenza pluriennale per la manutenzione di strade e scuole. [La legge di bilancio 2020](#) prevede alcune disposizioni volte a favorire, attraverso specifici contributi a favore di **province e città metropolitane**, interventi straordinari di **manutenzione di strade e scuole**.

Anche in considerazione della mancata attuazione del quadro di riforma complessiva degli enti di area vasta, l'articolo 1, comma 2-ter, del D.L. n. 91/2018, nel prorogare i termini per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni comunali, ha disposto **l'istituzione di un tavolo tecnico-politico**, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'avvio di un percorso di **revisione della disciplina di province e città metropolitane**. Il [Tavolo tecnico-politico](#) si è insediato il 20 dicembre 2018.

Il concorso alla finanza pubblica delle province e città metropolitane

Le **risorse** a disposizione delle amministrazioni provinciali – sia quelle proprie, derivanti cioè dalla propria capacità impositiva, sia quelle a titolo di Fondo sperimentale di riequilibrio - sono state **significativamente erose** nel corso degli ultimi anni per effetto delle **manovre di finanza pubblica**, che a partire dal 2010 hanno assicurato il **concorso** di tali enti al risanamento dei conti pubblici - in nome del principio del coordinamento della finanza pubblica – quantificandolo in **importi via via più consistenti**, anche in relazione all'aggravarsi della crisi economica e finanziaria.

Va ricordato che **l'obbligo di partecipazione** delle regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica discende dalla competenza dello Stato in materia di **coordinamento della finanza pubblica**, indicata dall'articolo 117 della Costituzione, ed è più esplicitamente previsto dalla attuale formulazione dell'articolo 119 della Costituzione - operata dalla legge costituzionale n. 1/2012 - volta ad introdurre il **principio del pareggio** di bilancio nella Carta costituzionale. L'articolo 119, infatti, oltre a specificare che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, prevede che gli enti concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Per un quadro della **giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica** si rinvia al **seguito dossier " [Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V](#) " del Servizio Studi della Camera dei deputati (pagg.129-149).**

Questo contributo alla finanza pubblica da parte delle province è stato, negli anni, assicurato attraverso misure di **riduzione delle risorse** finanziarie loro attribuite (Fondo sperimentale di riequilibrio per le province delle regioni a statuto ordinario e trasferimenti erariali per le province della Regione Siciliana e della Regione

Sardegna) ovvero mediante strumenti miranti ad **inasprire gli obiettivi di bilancio** ad invarianza di risorse attribuite (patto di stabilità interno, ora pareggio di bilancio). Dal 2014, con il D.L. n. 66, il concorso alla finanza pubblica delle province è stato, infine, assicurato mediante la richiesta di **risparmi di spesa corrente**, da versare al bilancio dello Stato.

Tali interventi sono stati spesso accompagnati dal blocco delle aliquote dei tributi propri di regioni ed enti locali, con l'obiettivo di evitare che le manovre a carico degli enti si traducessero, non già in riduzione della spesa corrente, bensì in aumento della pressione fiscale.

Il concorso alla finanza pubblica delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario ha trovato peraltro fondamento, come già ricordato, nel **processo di riordino** dei medesimi enti delineato dalla **legge n. 56/2014**, che, sostanzialmente, **limita il novero delle funzioni** da esercitare a quelle fondamentali specificamente individuate.

In particolare, le **funzioni fondamentali delle province** sono le seguenti (art. 1, comma 85, legge n. 56 del 2014):

- 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, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- raccolta ed elaborazione di dati, 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.

Per quanto concerne le specifiche **funzioni delle Città metropolitane**, il comma 44 dell'articolo 1 della legge n. 56 del 2014 attribuisce, oltre alle funzioni fondamentali delle Province di cui al comma 85, anche le funzioni relative ai seguenti ambiti: a) definizione del piano strategico del territorio metropolitano di carattere triennale; b) pianificazione territoriale generale; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; d) mobilità e viabilità; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Misure di finanza pubblica a carico del comparto Province/Città metropolitane

Il comparto Province/Città metropolitane è stato interessato **già a partire dal 2010** da rilevanti **tagli** dei trasferimenti - previsti dall'art. 14, co. 1, D.L. n. 78/2010 e dall'art. 28, co. 8, del D.L. n. 201/2011 (c.d. decreto Salva Italia) e dall'art. 16, co. 1-7, del D.L. n. 95/2012 (c.d. *spending review*) poi implementati dalla legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013).

Nel dettaglio, l'art. 14, co. 1, del D.L. n. 78/2010 ha richiesto alle province un concorso alla finanza pubblica per 300 milioni di euro per l'anno 2011 e per **500 milioni** di euro annui a decorrere **dall'anno 2012**. L'art. 28, co. 8, del D.L. n. 201/2011 ha previsto, a carico delle Province, una riduzione a decorrere **dall'anno 2012** del Fondo sperimentale di riequilibrio nella misura di **415 milioni** di euro. L'art. 16, co. 7 del D.L. n. 95/2012 c.d. *spending review* ha disposto l'ulteriore riduzione del Fondo sperimentale di 500 milioni per l'anno 2012, di 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e di 1.050 milioni a decorrere dall'anno 2015: la successiva legge di stabilità 2013 ha rimodulato detti tagli che risultano ora essere pari a 1.200 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2013 e 2014, ed a **1.250 milioni a decorrere dal 2015**. In tale ultimo caso, la riduzione di risorse è affiancata da un obbligo per l'ente interessato di comprimere la spesa corrente in pari misura. Le riduzioni di spesa, recate dalla citata disposizione, vengono ripartite annualmente in sede di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio.

Ulteriori tagli sono stati introdotti, in relazione alla **riduzione dei costi della politica**, con il **D.L. n. 16/2014**, che all'articolo 9 stabilisce in **7 milioni** di euro, a decorrere **dall'anno 2014**, la riduzione delle risorse a favore delle Province in correlazione alla riduzione del 20% del numero dei consiglieri comunali e alla determinazione del numero massimo degli assessori provinciali, in misura pari a un quarto del numero dei consiglieri della provincia.

A partire **dal 2014**, con il **D.L. n. 66/2014** (art. 47), il concorso alla finanza pubblica delle province e città metropolitane delle RSO e delle regioni Sicilia e Sardegna è stato assicurato mediante la richiesta di **risparmi di spesa corrente** da versare al bilancio dello Stato, pari a complessivi 444,5 milioni per il 2014, 576,7 milioni per il 2015 e a **585,7 milioni** per ciascuno degli anni **dal 2016 al 2018**, relativi a determinate categorie di spesa (per acquisto di beni e servizi, per autovetture, per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa), sulla base dei seguenti criteri:

- riduzione della spesa per **acquisto di beni e servizi** (articolo 8 D.L. n. 66/2014) nella misura complessiva di 340 milioni per il 2014 e di 510 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, proporzionalmente alla spesa media, sostenuta nell'ultimo triennio;
- riduzione della spesa per **autovetture** (articolo 7 D.L. n. 66/2014) di 0,7 milioni di euro, per l'anno 2014, e

di 1 milione di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018;

- riduzione della spesa per **incarichi di consulenza, studio e ricerca** e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa (articolo 14 D.L. n. 66/2014), di 3,8 milioni di euro per l'anno 2014 e di 5,7 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018.

In aggiunta, l'articolo 19 del medesimo D.L. n. 66/2014, ha previsto un contributo alla finanza pubblica da parte di Province e Città metropolitane delle RSO (pari a 100 milioni di euro per il 2014, 60 milioni per il 2015 e a 69 milioni a decorrere dal 2016), in considerazione dei **minori costi della politica** derivanti dalla legge n. 56/2014 (gratuità cariche politiche e venir meno sistema elettorale provinciale).

Ma il concorso più rilevante è quello richiesto dall'art. 1, **comma 418, legge n. 190/2014**, che (anche in considerazione delle misure di **riordino delle funzioni** introdotte dalla citata legge n. 56/2014) impone alle province/Città metropolitane delle RSO 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).

Si riporta di seguito un **prospetto riepilogativo delle principali misure di finanza pubblica a carico delle province**, che esplicano i loro effetti, cumulativamente, nell'anno 2018 e nell'anno 2019 (anno in cui vengono meno gli effetti del D.L. n. 66/2014), in termini di riduzione delle spese e delle risorse attribuite al comparto province e città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna. La tavola (che riprende quanto esposto nella "[Relazione sulle manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali](#)" trasmessa dalla Ragioneria generale dello Stato alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale a febbraio 2018) è costruita su dati espressi in termini di saldo netto da finanziare, non considerando, pertanto, il contributo richiesto agli enti, in termini di indebitamento netto, attraverso i vincoli del patto di stabilità interno (o del successivo pareggio di bilancio). Si segnala che, dal 2019, viene meno la misura del concorso richiesta ai sensi del D.L. n. 66/2014.

Dati in milioni di euro

Misure di finanza pubblica a carico delle Province	2018	2019
Art. 14, co. 2, D.L. n. 78/2010	500,0	500,0
Art. 28, co. 8, D.L. n. 201/2011	415,0	415,0
Art. 16, co. 7, D.L. n. 95/2012	1.250,0	1.250,0
Art. 47, co. 1-7, e art. 19, co. 1, D.L. n. 66/2014	585,7	-
Art. 1, co. 418, L. n. 190/2014	3.000,0	3.000,0
TOTALE	5.750,7	5.165,0

I recenti contributi per l'esercizio delle funzioni fondamentali

A seguito delle conseguenti difficoltà economico-finanziarie del comparto, **dal 2016** sono state attivate **misure straordinarie** a favore di Province e Città metropolitane, sia di **carattere finanziario**, con l'autorizzazione di diversi contributi a sostegno della spesa per l'esercizio delle funzioni fondamentali, sia di **tipo contabile**, quali, in particolare, la possibilità di approvare il solo bilancio annuale (anziché quello triennale), la possibilità di rinegoziare i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti e la possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione (liberi, destinati e perfino vincolati) per il raggiungimento degli equilibri, l'ampliamento da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti del limite massimo di ricorso, da parte degli enti locali, ad anticipazioni di tesoreria.

La conferma del ruolo delle Province a seguito dell' **esito referendario**, inoltre, ha ulteriormente fatto emergere la necessità di interventi di razionalizzazione degli assetti istituzionali e finanziari degli enti in questione. Come rilevato dalla Corte dei Conti – nella [Audizione](#) sulla finanza delle province e città metropolitane tenuta presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (febbraio 2017) – "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".

Diversi sono stati i **contributi** riconosciuti a vario titolo dal legislatore in favore delle province e delle città metropolitane (principalmente per l'esercizio delle funzioni fondamentali e in materia di strade e scuole) al fine di **riassorbire parte del concorso alla finanza pubblica**. Alcuni di questi contributi, infatti, (e precisamente quelli attribuiti ai sensi del comma 838 della legge n. 205 del 2017, unitamente a quelli di cui agli [articoli 1, comma 754, della legge n. 208 del 2015](#) e [20, comma 1, del decreto-legge n. 50 del 2017](#))

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.

Altri contributi sono autorizzati in conto capitale, a sostegno della spesa di investimento del comparto Province/Città metropolitane.

La gran parte di tali contributi sono stati riconosciuti a favore delle sole province e città metropolitane delle **regioni a statuto ordinario**.

In particolare:

- [art. 1, comma 754, legge n. 208/2015](#), che prevede per le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario un contributo complessivo di 495 milioni di euro nell'anno 2016, 470 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 (di cui 245 milioni di euro per l'anno 2016, 220 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 a favore delle province e 250 milioni di euro a favore delle città metropolitane), finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla **viabilità e all'edilizia scolastica**;
- [art. 1, comma 764, legge n. 208/2015](#), che istituisce un fondo con una dotazione di 60 milioni di euro da ripartire tra le province delle regioni a statuto ordinario per una quota pari al 66% per favorire il mantenimento della **situazione finanziaria corrente** per l'anno 2016 e per il restante 34% per concorrere alla corresponsione del trattamento economico al **personale in soprannumero**.

Al riguardo si ricorda che l'articolo 1, comma 421, della legge n. 190/2014, associa al concorso alla finanza pubblica di cui al comma 418 dell'articolo 1 della medesima legge, la revisione della dotazione organica delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, al fine di conseguire una riduzione della spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014 (aprile 2014) nella misura del 30 per cento. Il personale in soprannumero è stato assorbito dalle altre amministrazioni pubbliche nell'ambito delle proprie capacità assunzionali, senza, dunque, riflessi negativi per le amministrazioni riceventi e con effetti positivi per le province e le città metropolitane cedenti. Il riparto del contributo per il personale soprannumerario è avvenuto, sostanzialmente, in proporzione alle unità di personale dichiarato in soprannumero, e non ancora ricollocato, secondo le risultanze del monitoraggio attivato dal Dipartimento della Funzione Pubblica;

- [art. 1, comma 947, legge n. 208/2015](#), che reca un **contributo** complessivo di 70 milioni per l'anno 2016 (incrementato a 75 milioni per il 2017) a favore degli enti (province, città metropolitane o comuni) che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli **alunni con disabilità fisiche**. Si tratta delle funzioni che il medesimo art. 1, co. 947, attribuisce alle regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2016, fatti salvi i casi in cui, con legge regionale, esse erano già state attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni (*cf.* riparto 2016: [DPCM 30 agosto 2016](#); riparto 2017: [DPCM D.P.C.M. 28 settembre 2017](#)). Tali contributi sono stati **rifinanziati** per gli anni successivi dall'[art. 1, comma 70, legge n. 205/2017](#) (*cf.* *ultra*).
- [Art. 7-bis, comma 1, D.L. n. 113/2016](#), che attribuisce un contributo per l'anno 2016 di 48 milioni di euro alle province delle regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle **funzioni fondamentali** (D.M. 17 ottobre 2016, a seguito di Intesa in Conferenza stato città ed autonomie locali sui criteri di riparto del 27 settembre 2016);
- [Art. 7-bis, comma 2, D.L. n. 113/2016](#), che assegna un contributo in conto capitale per l'anno 2016 di 100 milioni di euro alle province delle regioni a statuto ordinario per l'attività di manutenzione straordinaria della **rete viaria** (D.M. 17 ottobre 2016);
- [art. 1, comma 438, legge n. 232/2016](#), che istituisce un fondo, denominato «**Fondo da ripartire** per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali», con una dotazione di 969,6 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2026, di 935 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2046 e di 925 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027. Tale fondo, ripartito con [DPCM 10 marzo 2017](#), è attribuito per **250 milioni** di euro annui a decorrere dall'anno 2017 alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario e per **650 milioni** di euro a decorrere dal 2017 alle province delle regioni a statuto ordinario, in proporzione all'ammontare della riduzione della spesa corrente per l'anno 2016 di ciascuno degli enti;
- [art. 15, D.L. n. 50/2017](#), che dispone un contributo a favore delle province della Regione **Sardegna** e

della città metropolitana di Cagliari a titolo di parziale concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti, nell'importo di 10 milioni di euro per l'anno 2017 e di 20 milioni a decorrere dal 2018. Il contributo è stato successivamente aumentato dalla legge di bilancio 2018 (comma 840, Legge n. 205/2017) a 35 milioni di euro per l'anno 2018 e a 40 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019;

- **art. 20, commi 1 e 1-bis, D.L. n. 50/2017**, che prevedono un contributo per l'esercizio delle **funzioni fondamentali** delle **province** delle regioni a statuto ordinario di 180 milioni per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e di 80 milioni annui a decorrere dall'anno 2019 (ripartiti con DM 14 luglio 2017) nonché per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle **città metropolitane** delle regioni a statuto ordinario di 12 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018.

A seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 12 luglio 2017, il contributo in parola è stato integralmente attribuito, per il 2017, alla città metropolitana di Milano ([art. 15-quinquies del D.L. n. 91/2017](#)). Il contributo di 12 milioni di euro assegnato per il 2018 dal comma 1-bis del [D.L. n. 50/2017](#) è stato assorbito dai nuovi contributi autorizzati per le medesime finalità dalla legge di bilancio 2018 (comma 838-842, [legge n. 205/2017](#));

- **art. 20, comma 3, D.L. n. 50/2017**, che autorizza un contributo in conto capitale di 170 milioni di euro per l'anno 2017 per l'attività di manutenzione straordinaria della **rete viaria** di competenza delle **province** delle regioni a statuto ordinario (DM 14 luglio 2017);
- **art. 25, commi 1 e 2-bis, del D.L. n. 50/2017**: che stabilisce che una quota del fondo investimenti, di cui al [comma 140, articolo 1, della legge n. 232/2016](#), per un importo pari a 64 milioni di euro per l'anno 2017, 118 milioni di euro per l'anno 2018, 80 milioni di euro per l'anno 2019 e 44,1 milioni di euro per l'anno 2020, è attribuita alle province e città metropolitane per il finanziamento di interventi in materia di **edilizia scolastica**. Il comma 2-bis dispone, altresì, l'attribuzione di ulteriori 15 milioni di euro per l'anno 2017, in favore di province e città metropolitane, per il finanziamento delle medesime attività di edilizia scolastica (D.M. Istruzione 8 agosto 2017);
- **art. 15-quinquies, comma 2, D.L. n. 91/2017**, che assegna alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, per l'esercizio delle **funzioni fondamentali** 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 (ripartito con D.M. interno 29 settembre 2017 e D.M. 4 ottobre 2017);
- **art. 1, comma 70, legge n. 205/2017**, reca un contributo di 75 milioni per il 2018 per l'esercizio delle funzioni di cui all'[art. 1, co. 947, della legge n. 208/2015](#), relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli **alunni con disabilità** fisiche o sensoriali e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio, attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni (riparto 2018: [D.P.C.M. 21 dicembre 2018](#)). Tale contributo è stato **esteso**, nell'importo di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni **2019, 2020 e 2021**, dall'articolo 1, comma 561, e dalla Sezione II della legge di bilancio 2019 (**legge n. 145/2018**) (riparto 2019: [D.P.C.M. 1° agosto 2019](#));
- **art. 1, comma 838, legge n. 205/2017**, che autorizza un contributo di 428 milioni in favore delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2018, per il finanziamento delle **funzioni fondamentali**, che viene ripartito per 317 milioni in favore delle province e per 111 milioni in favore delle città metropolitane, ed un ulteriore contributo per le sole province di 110 milioni annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 180 milioni annui a decorrere dall'anno 2021 (ripartiti, per le città metropolitane con il D.M. interno 7 febbraio 2018 e per le province, per gli anni 2018-2020, con il D.M. 19 febbraio 2018);
- **art. 1, comma 1076, legge n. 205/2017**, che prevede un contributo in conto capitale al finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della **rete viaria** di province e città metropolitane per una spesa di 120 milioni di euro per il 2018 e di 300 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023, per complessivi 1.620 milioni di euro nel periodo 2018-2023. Tali contributi, si ricorda, sono stati integrati dalla legge di bilancio per il 2020 (*cf. supra*);
- **art. 1, comma 1079, legge n. 205/2017**, che prevede l'istituzione del **Fondo per la progettazione degli enti locali**, destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, con una dotazione in conto capitale di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2030;
- **art. 1, comma 889, legge n. 145/2018**, che attribuisce un contributo in conto capitale di 250 milioni di

euro annui per gli anni dal 2019 al 2033 alle Province delle Regioni a Statuto ordinario, da destinare al finanziamento di **piani di sicurezza** a valenza pluriennale per la manutenzione di **strade** e **scuole** (da ripartire per il 50% tra le Province che presentano una diminuzione della spesa per la manutenzione di strade e scuole nell'anno 2017 rispetto alla media del triennio 2010-2012 e per il 50% in proporzione all'incidenza nel 2018 della manovra di finanza pubblica rispetto al gettito 2017 dell'imposta Rc auto, dell'imposta provinciale di trascrizione, nonché del fondo sperimentale di riequilibrio). Il riparto è stato definito con il D.M. Interno 4 marzo 2019 (cfr. [Allegato](#)), a seguito dell'intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 24 gennaio 2019;

- [art. 1, comma 883, legge n. 145/2018](#), che attribuisce alla **Regione Siciliana** (in attuazione dell'articolo 9 dell'Accordo del 19 dicembre 2018, in materia di finanza pubblica, tra Stato e Regione Siciliana), l'importo complessivo di euro 540 milioni da destinare ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese in conto capitale di **manutenzione straordinaria di strade e scuole**, da erogare in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025;
- [art. 1, comma 62, legge n. 160/2019](#), che **integra** le risorse già stanziare dal **comma 1076** dell'art. 1 della L. 205/2017 per la concessione a province e città metropolitane di contributi destinati al finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della **rete viaria**, di ulteriori **3,4 miliardi** (da 1,62 a oltre 5 miliardi di euro), estendendo le risorse **fino all'anno 2034**. Tale importo è stato poi rimodulato con un incremento di 345 milioni di euro dall'**art. 38-bis del D.L. 162/2019** (c.d. decreto-legge milleproroghe), per un complesso di risorse pari a 5,3 miliardi di euro;
- [art. 1, comma 872, legge n. 160/2019](#), che attribuisce alle province della regione Sardegna e alla Città metropolitana di Cagliari un contributo di 10 milioni di euro annui a decorrere dal 2020, da ripartire tra gli enti in modo tale da **compensare il concorso alla finanza pubblica** richiesto ai medesimi enti dalla legge di stabilità 2015 (legge 190/2014, comma 418);
- [art. 1, comma 875, legge n. 160/2019](#), che attribuisce agli **enti di area vasta della Regione siciliana** - liberi consorzi di comuni e città metropolitane - un contributo di **80 milioni** di euro annui a decorrere dal 2020, da ripartire tra gli enti in modo tale da **compensare il concorso alla finanza pubblica** richiesto ai medesimi enti dalla legge di stabilità 2015 (legge 190/2014, comma 418).

A seguito delle conseguenze finanziarie determinate dall'**emergenza COVID-19**, al fine di assicurare agli enti locali le risorse necessarie per l'espletamento delle **funzioni fondamentali**, il D.L. n. 34 del 2020 (c.d. rilancio) ha previsto l'istituzione di un **fondo**, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con una dotazione di **3,5 miliardi** di euro per l'anno **2020** (articolo 106, commi 1-3). Tale fondo concorre ad assicurare ai comuni, alle province e alle città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, anche in relazione alla possibile **perdita di entrate locali connesse all'emergenza Covid-19**, nella misura di **3 miliardi** in favore dei **comuni** e di **0,5 miliardi** in favore di **province** e città metropolitane.

Il riparto del fondo è demandato ad un decreto del Ministro dell'interno entro il 10 luglio 2020, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e previa intesa in Conferenza stato città ed autonomie locali, sulla base degli **effetti** determinati dall'emergenza COVID-19 sui **fabbisogni di spesa** e sulle **minori entrate**; tuttavia, al fine di assicurare una celere erogazione di risorse per fronteggiare l'emergenza sanitaria da COVID-19, si prevede, in ogni caso, l'erogazione a ciascun ente, entro 10 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge, del 30 per cento del fondo a titolo di acconto sulle somme spettanti.

Al fine di monitorare la tenuta delle entrate locali, si prevede l'istituzione di un apposito **tavolo tecnico** presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con il compito di esaminare le conseguenze connesse all'emergenza Covid-19 sull'espletamento delle funzioni fondamentali, con riferimento alla possibile perdita di gettito relativa alle entrate rispetto ai fabbisogni di spesa di ciascun ente.

Il **Tavolo tecnico** è stato **istituito** con **decreto** del Ministro dell'economia e delle finanze **29 maggio 2020**.

Con il successivo **D.M. interno 16 luglio 2020** sono stati definiti i **criteri e le modalità** di riparto del Fondo per i comparti comuni e province e città metropolitane, a seguito dell'**intesa** raggiunta in sede di Conferenza Stato-città' ed autonomie locali nella **seduta del 15 luglio 2020**.

La **ripartizione** delle risorse del Fondo tra i singoli enti beneficiari è stata effettuata con il **Decreto del direttore centrale della finanza locale** del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno del **24 luglio 2020**.