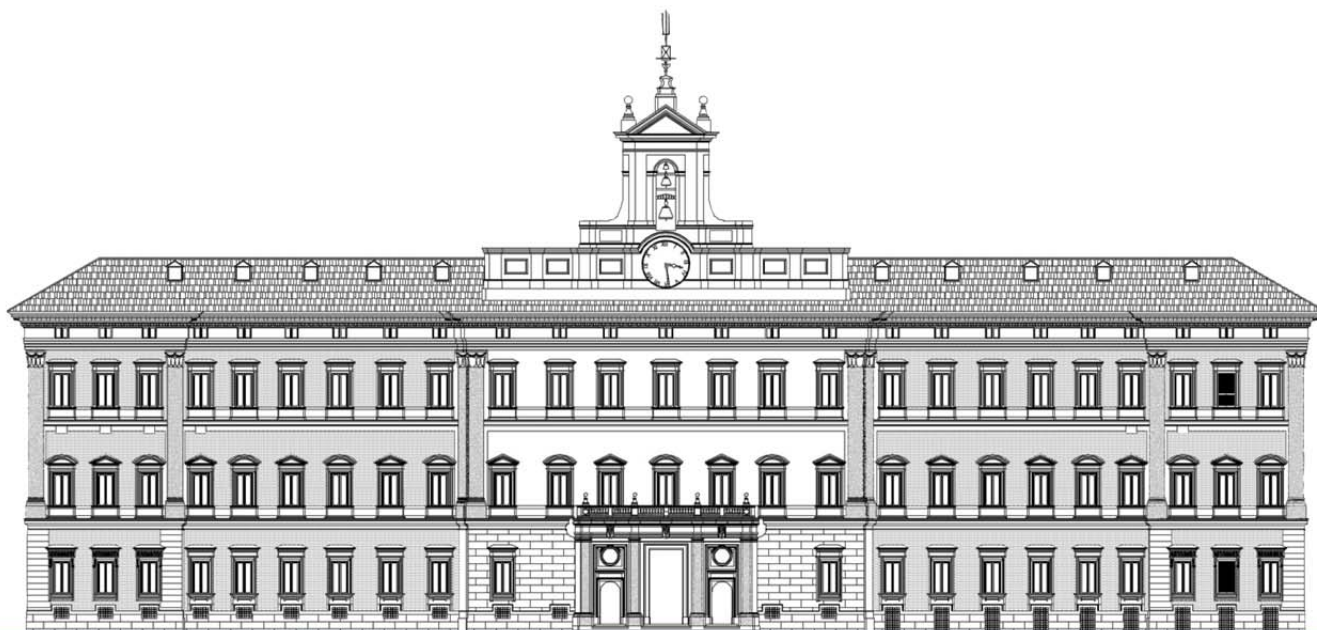




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Disposizioni per il recupero di mancati trasferimenti
erariali agli enti locali della Regione siciliana

A.C. 977

Parte Prima - Schede di lettura

n. 102

20 febbraio 2019

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Disposizioni per il recupero di mancati
trasferimenti erariali agli enti locali della
Regione siciliana

A.C. 977

Parte prima - Schede di lettura

n. 102

20 febbraio 2019

SERVIZIO STUDI
Dipartimento Bilancio

☎ 066760-2233 – ✉ st_bilancio@camera.it -  [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Analisi degli effetti finanziari n.15

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

- *La parte prima, relativa alle schede di lettura, è stata curata dal Servizio Studi.*
- *La parte seconda, relativa ai profili finanziari, è stata curata dal Servizio Bilancio dello Stato.*

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: BI0071.docx

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

▪ Contenuto del provvedimento	3
▪ Quadro della normativa vigente	10
- <i>La fiscalità delle province e il Fondo sperimentale di riequilibrio</i>	10
- <i>Il concorso alla finanza pubblica di province e città metropolitane</i>	11
- <i>I recenti contributi per l'esercizio delle funzioni fondamentali</i>	15
- <i>Le province (liberi consorzi) nella Regione Siciliana e gli Accordi finanziari tra Stato e Regione Sicilia</i>	19

Schede di lettura

Contenuto del provvedimento

La **proposta di legge C.977**, composta di **un solo articolo**, detta disposizioni per il **recupero di mancati trasferimenti erariali agli enti locali della regione siciliana**.

Si segnala che risulta presentato al Senato il disegno di legge **A.S. 1008** (sen. Giammanco), che reca disposizioni analoghe alla proposta di legge in esame. Il provvedimento è stato assegnato alla 5^a Commissione bilancio, in **sede redigente**, il 14 febbraio 2019 (non ancora iniziato l'esame).

Il **comma 1** prevede la sospensione del concorso degli enti locali della Regione Siciliana al contenimento della spesa pubblica. In particolare, si dispone la **sospensione**, per gli anni 2018, 2019 e 2020, **degli effetti** dell'articolo 1, **comma 418**, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, per quanto concerne la **Regione siciliana** e gli **enti locali** ad essa appartenenti.

Si ricorda che i commi 418-420 della legge n. 190/2014 definiscono l'importo e le modalità del **concorso** delle province e delle città metropolitane al contenimento della spesa pubblica a partire dal 2014, anche in relazione al processo di **riordino** di tali enti delineato dalla legge n. 56/2014.

A tal fine, il comma 418 stabilisce una **riduzione della spesa corrente** di tali enti di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di **3.000 milioni** di euro a decorrere **dall'anno 2017**. Il 90% delle riduzioni di spesa richieste sono a carico degli enti appartenenti alle Regioni a statuto ordinario e il restante **10%** a carico degli enti della **regione Siciliana** e della **regione Sardegna** (dall'anno 2017, **300 milioni**).

A tal fine è richiesto che ciascuna provincia e città metropolitana versi un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

Sono escluse da tale normativa soltanto le province che risultano in stato di dissesto finanziario alla data del 15 ottobre 2014.

Si ricorda, altresì, la **procedura per il recupero delle somme** predette nei confronti delle province e delle città metropolitane interessate in caso di mancato versamento all'entrata del bilancio dello Stato, che impegna l'Agenzia delle entrate, la quale vi provvede, entro il 30 aprile di ciascun anno, **a valere** sui versamenti dell'**imposta sulle assicurazioni** contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, riscossa tramite modello F24, all'atto del riversamento del relativo gettito alle province e alle città metropolitane medesime **ovvero**, in caso di incapienza, a valere sui versamenti dell'**imposta provinciale di trascrizione**, in tal caso secondo le modalità definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno (comma 419).

La **ripartizione** tra le province e le città metropolitane dell'ammontare delle **riduzioni della spesa corrente** è stata disposta secondo gli importi indicati, con riferimento agli anni 2015, 2016 e a partire dal 2017, nelle tabelle allegate, rispettivamente, al D.L. n. 78/2015 (Tabella 2), al D.L. n. 113/2016 (Tabella 1) e al D.L. n. 50/2017 (Tabella 1).

In particolare, per la parte che qui interessa, nella **Tabella 1** allegata al **D.L. n. 50/2017**, il concorso alla finanza pubblica, in termini di **riduzione della spesa corrente**, dei vari enti del comparto è fissato in:

- 1.945,9 milioni per le province delle regioni a statuto ordinario;
- 754,1 milioni per le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario;
- 197,5 milioni per gli enti della Regione siciliana;
- 102,6 milioni per gli enti della regione Sardegna.

Per quanto concerne, in particolare, le **province e città metropolitane della Regione Siciliana**¹, la **riduzione della spesa corrente** annua richiesta per gli anni dal 2018 in poi è riportata nella tabella seguente.

(Importi in euro)

Risparmi di spesa corrente	Anno 2018 e successivi
Agrigento	17.639.241
Caltanissetta	12.201.844
Catania	40.136.786
Enna	10.006.174
Messina	25.686.339
Palermo	43.734.184
Ragusa	13.721.912
Siracusa	17.665.471
Trapani	16.665.991
Totale	197.457.946

Fonte: [Tabella 1](#), allegata all'articolo 16, comma 2, del D.L. n. 50/2017

Al riguardo si fa presente che la [Sentenza della Corte costituzionale n. 137 del 27 giugno 2018](#), ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale** del comma 418 della legge n. 190/2014, nella parte in cui **non prevede la riassegnazione alle regioni e agli enti locali, subentrati** nelle diverse regioni nell'esercizio delle **funzioni provinciali non fondamentali**, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto del comma 418 medesimo, e

¹ Si ricorda che a seguito della riforma attuata con la legge n. 56 del 2014 (cd. legge Delrio), la regione Siciliana ha provveduto a ridefinire gli enti di area vasta del proprio territorio. Con la legge regionale n. 15 del 2015 sono stati istituiti i 6 liberi Consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani e le 3 Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina. Il territorio di questi enti coincide con le ex province regionali.

connesse alle stesse funzioni non fondamentali, **restando riservata al legislatore statale l'individuazione del quantum da trasferire**².

Posto che il comma 418 esplica i suoi effetti soltanto nei confronti delle province – attuali liberi consorzi di comuni – e città metropolitane, non risulta chiara la portata normativa del comma 1 che dispone la **sospensione** degli effetti finanziari del citato comma 418 anche **per quanto concerne la Regione Siciliana** oltre che per gli enti locali ad essa appartenenti.

In merito, andrebbe chiarito se la norma intenda riferirsi anche agli enti locali diversi dagli attuali enti di area vasta, Regione e enti locali, subentrati nell'esercizio delle funzioni non fondamentali spettanti alle ex province.

Per quanto concerne il riordino delle funzioni delle province nella Regione Siciliana, operato con la legge regionale n. 15/2015, ai sensi della legge n. 56/2014, *si rinvia al paragrafo* che ricostruisce il quadro della normativa vigente nel presente dossier.

Si segnala, altresì, che la sospensione degli effetti del comma 418 può operare solo con riferimento agli anni 2019 e 2020 in quanto l'esercizio finanziario 2018 deve considerarsi ormai concluso e come tale rientrerebbe nell'applicazione del comma 2. Si valuti pertanto l'opportunità di una riformulazione del comma 1 in tal senso.

² La Corte ricorda che tale considerazione risulta, in parte, già espressa nelle precedenti sentenze n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018, le quali, tuttavia, - come espresso nella Sentenza n. 137/2018 - non hanno affermato il dovere dello Stato di assegnare agli enti subentranti nell'esercizio delle funzioni non fondamentali delle province tutte le risorse di cui all'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, ma solo quelle connesse allo svolgimento delle funzioni stesse. Si sottolineava, infatti, nella sentenza n. 205 del 2016, che la riduzione della spesa corrente disposta dal comma 418 è collegata – oltre che al riordino delle funzioni non fondamentali e al conseguente dimezzamento dell'organico delle province, stabilito dall'art. 1, comma 421, della legge n. 190 del 2014 – anche ad altri fattori, fra i quali in particolare la gratuità degli incarichi politici provinciali e il miglioramento dell'efficienza della spesa provinciale relativa alle funzioni fondamentali, come risulta dall'ultimo periodo del comma 418, ove è previsto che l'ammontare della riduzione per ciascun ente è determinato «tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard». La questione è considerata, dunque, fondata solo con riferimento alle risorse connesse allo svolgimento delle funzioni non fondamentali delle province, fermo restando che resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio. Poiché l'interpretazione accolta dalla sentenza n. 205 del 2016 non ha trovato riscontro nel successivo operato dello Stato, con la Sentenza n. 137/2018 la Corte sancisce il dovere statale di riassegnazione delle risorse con una pronuncia di accoglimento che dichiara illegittimo l'art. 16, comma 1, “nella parte in cui – modificando l'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014 – non prevede la riassegnazione alle regioni e agli enti locali, subentrati nelle diverse regioni nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge n. 190 del 2014 e connesse alle stesse funzioni non fondamentali. Resta riservata al legislatore statale l'individuazione, nel contesto delle valutazioni attinenti alle scelte generali di bilancio, del quantum da trasferire, con l'onere tuttavia di rendere trasparenti, in sede di approvazione dell'atto legislativo di riassegnazione delle risorse, i criteri seguiti per la quantificazione (sul rilievo dell'istruttoria tecnica ai fini del controllo di costituzionalità sentenze n. 20 del 2018, n. 124 del 2017, n. 133 del 2016, n. 70 del 2015)”.

Il **comma 2** prevede che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze si provveda al rimborso delle **somme già incassate** dallo Stato nei confronti delle **ex province siciliane**, attuali liberi consorzi di comuni e città metropolitane, ai sensi delle seguenti norme:

- articolo 16, comma 7, del D.L. n. 95/2012;
- articolo 47 del D.L. n. 66/2014;
- articolo 1, comma 418, della legge n. 190/2014.

Si tratta delle disposizioni attraverso le quali è stato richiesto il **contributo alla finanza pubblica** delle province e delle città metropolitane, a partire dal 2012, attuato mediante misure di **riduzione delle risorse finanziarie** loro attribuite, ai sensi dell'articolo 16, comma 7, del D.L. 95/2012 (c.d. *spending review*), ovvero mediante richiesta di **risparmi di spesa corrente**, da versare al bilancio dello Stato, come previsto dall'articolo 47 del D.L. n. 66/2014 e dell'articolo 1, comma 418, della legge di bilancio per il 2015³.

In particolare:

- l'articolo 16, comma 7 del **D.L. n. 95/2012** (*spending review*) ha disposto la **riduzione** del Fondo sperimentale, nonché dei **trasferimenti erariali** dovuti alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, 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. Tali tagli sono stati implementati dalla legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012), aumentandoli a 1.200 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 ed a 1.250 milioni a decorrere dal 2015;
- l'articolo 47, comma 1, del **D.L. n. 66/2014** richiede alle province e Città metropolitane **risparmi di spesa** negli anni 2014-2018, 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, 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

³ Per una ricostruzione complessiva del concorso alla finanza pubblica a carico del comparto province/Città metropolitane, *si rinvia al relativo paragrafo* nel quadro della normativa vigente nel presente dossier.

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;

- la legge di stabilità per il 2015 (art. 1, **comma 418, legge n. 190/2014**) richiede alle province e alle città metropolitane, anche a seguito della riforma avviata con la legge n. 56/2014, un contributo al risanamento della finanza pubblica in termini di **risparmi di spesa corrente** nell'importo di 1 miliardo di euro per il 2015, di 2 miliardi per il 2016 e di 3 miliardi di euro a decorrere dal 2017, da versare ad apposito capitolo del bilancio dello Stato).

Per quel che concerne, specificamente, le **province della Regione Siciliana**, gli importi gravanti ai sensi delle citate normative sono riportati nelle tabelle seguenti, a partire dall'anno della loro applicazione.

- 1) L'articolo 16, comma 7, del **D.L. n. 95/2012** ha previsto una **riduzione dei trasferimenti erariali** dovuti alle province della Regione Siciliana a decorrere dall'anno 2012, che viene riepilogata nella tabella seguente:

(Importi in euro)

D.L. n. 95/2012	2012	2013	2014	2015 e succ.
Agrigento	1.506.506	6.257.843	6.309.436	6.572.329
Caltanissetta	1.297.457	5.372.161	5.416.452	5.642.137
Catania	6.374.529	26.388.165	26.605.724	27.714.295
Enna	791.528	3.285.417	3.312.504	3.450.525
Messina	2.876.999	10.343.543	10.428.821	10.863.355
Palermo	6.272.409	25.649.559	25.861.029	26.938.571
Ragusa	1.459.528	6.022.279	6.071.930	6.324.927
Siracusa	2.665.633	10.367.036	10.452.508	10.888.029
Trapani	1.940.936	7.990.048	8.055.923	8.391.586
Totale	25.185.529	101.676.051	102.514.327	106.785.757
Rif. normativo	DM 25/10/2012	DL 151/2013 ⁴ (allegato 1)	DL 16/2014 (allegato 1)	DM 27/7/2015

- 2) L'articolo 47 del **D.L. n. 66/2014** prevede, per quanto concerne le province, **riduzioni di spesa** per acquisto di beni e servizi (comma 2, lettera a)), per autovetture (comma 2, lettera b)) e per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa (comma 2, lettera c)) e corrispondente versamento ad apposito capitolo di entrata del

⁴ Per l'anno 2013, le riduzioni derivanti dalla *spending review* da applicare a ciascuna provincia sono state disposte secondo gli importi indicati nell'Allegato 1 ai decreti-legge n. 126 e n. 151 del 2013, decaduti, i cui effetti sono fatti salvi dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 68/2014, di conversione del decreto-legge n. 16/2016.

bilancio. Per le ex province della Regione siciliana, i risparmi richiesti sono così distribuiti, in complesso (lettera a), b) e c)):

(Importi in euro)

D.L. n. 66/2014	2014	2015	2016	2017	2018
Agrigento	1.355.908	1.750.749	1.530.580	1.384.173	1.384.173
Caltanissetta	1.370.387	2.037.275	1.977.362	2.220.279	2.220.279
Catania	6.859.864	10.558.316	11.310.905	1.398.482	11.398.482
Enna	554.708	628.490	585.088	631.207	631.207
Messina	1.840.104	2.868.336	2.615.295	2.646.525	2.646.525
Palermo	4.947.728	7.234.049	7.171.211	7.226.298	7.226.298
Ragusa	1.407.721	1.944.857	1.874.186	1.958.059	1.958.059
Siracusa	2.185.284	3.232.905	3.466.593	3.205.970	3.205.970
Trapani	1.311.034	1.700.319	1.952.964	2.159.516	2.159.516
Totale	21.832.738	31.955.294	32.484.184	32.830.508	32.830.508
<i>Rif. normativo</i>	<i>D.M. 10/10/2014 Per la Lettera a) Per la Lettera b) Per la Lettera c)</i>	<i>D.M. 28/04/2015 Per la Lettera a) Per la Lettera b) Per la Lettera c)</i>	<i>D.M. 26/08/2016 Per la Lettera a) Per la Lettera b) Per la Lettera c)</i>	<i>Tabella 2, D.L. 50/2017, art. 16 co 2</i>	

3) L' articolo 1, **comma 418**, della **legge n. 190/2014** richiede una **riduzione della spesa corrente** annua, con corrispondente versamento ad apposito capitolo di entrata del bilancio, ripartita, come segue, nelle ex province della Regione siciliana:

(Importi in euro)

Art. 1, co. 418, L. n. 190/2014	2015	2016	2017	2018
Agrigento	5.879.747	11.759.494	17.639.241	17.639.241
Caltanissetta	4.067.282	8.134.563	12.201.845	12.201.845
Catania	13.378.929	26.757.858	40.136.787	40.136.787
Enna	3.335.392	6.670.783	10.006.175	10.006.175
Messina	8.562.113	17.124.226	25.686.339	25.686.339
Palermo	14.578.061	29.156.123	43.734.184	43.734.184
Ragusa	4.573.971	9.147.942	13.721.912	13.721.912
Siracusa	5.888.491	11.776.981	17.665.472	17.665.472
Trapani	5.555.330	11.110.661	16.665.991	16.665.991
Totale	65.819.316	131.638.631	197.457.947	197.457.947
<i>Rif. normativo</i>	<i>Tabella 2, DL 78/2015</i>	<i>Tabella 1, DL 113/2016</i>	<i>Tabella 1, D.L. 50/2017, art. 16 co 2</i>	

Il **rimborso complessivo** delle somme prelevate per effetto delle misure di finanza pubblica poste in essere con tali interventi legislativi negli anni dal 2012 al 2018 è riepilogato nella tabella che segue:

(Importi in euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTALE
Agrigento	1.506.507	6.257.843	7.665.344	14.202.825	19.862.403	25.595.744	25.595.744	99.179.902
Caltanissetta	1.297.457	5.372.161	6.786.839	11.746.695	15.754.062	20.064.262	20.064.262	81.085.737
Catania	6.374.529	26.388.165	33.465.588	51.651.540	65.783.058	79.249.564	79.249.564	342.162.010
Enna	791.529	3.285.417	3.867.212	7.414.406	10.706.396	14.087.906	14.087.906	54.240.773
Messina	2.876.999	10.343.543	12.268.925	22.293.804	30.602.877	39.196.219	39.196.219	156.778.586
Palermo	6.272.410	25.649.559	30.808.757	48.750.682	63.265.906	77.899.054	77.899.054	330.545.422
Ragusa	1.459.528	6.022.279	7.479.651	12.843.755	17.347.055	22.004.898	22.004.898	89.162.064
Siracusa	2.665.634	10.367.036	12.637.792	20.009.425	26.131.603	31.759.471	31.759.471	135.330.433
Trapani	1.940.936	7.990.048	9.366.957	15.647.236	21.455.211	27.217.094	27.217.094	110.834.575
Totale	25.185.530	101.676.051	124.347.065	204.560.367	270.908.572	337.074.212	337.074.212	1.400.826.010

Si fa presente che quanto disposto dalla presente proposta di legge va anche valutato alla luce dell'[Accordo sui rapporti finanziari tra Stato e regione siciliana](#) sottoscritto il 19 dicembre 2018, il quale prevede, tra l'altro, la riduzione del contributo annuale alla finanza pubblica richiesto alla regione Sicilia e l'attribuzione di somme da destinare ai liberi consorzi e città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole.

Si segnala, altresì, che in tale Accordo **il Governo ha assunto l'impegno, entro il 30 settembre 2019, a trovare adeguate soluzioni per il sostegno ai liberi consorzi e città metropolitane della Regione Siciliana** al fine di garantire parità di trattamento rispetto alle province e città metropolitane del restante territorio nazionale (destinatario di diversi contributi statali per l'esercizio delle funzioni fondamentali e, principalmente, in materia di strade e scuole) considerando anche misure di coesione e di perequazione infrastrutturale.

Il **comma 3** prevede che, con il medesimo decreto di cui al comma 2, le **somme recuperate** siano **redistribuite**, in proporzione ai prelievi effettuati, alle stesse ex province regionali e in parte agli enti riformati a seguito della legge della Regione siciliana 4 agosto 2015, n. 15.

Appare opportuno chiarire le modalità di redistribuzione delle somme rimborsate e i soggetti beneficiari, tenendo presente che in base alla legge n.15/2015 alle province siciliane sono subentrati liberi consorzi di comuni e città metropolitane.

Quadro della normativa vigente

La fiscalità delle province e il Fondo sperimentale di riequilibrio

Rispetto all'assetto delineato dai provvedimenti attuativi della legge delega sul federalismo fiscale (legge n.42/2009), le ingenti misure di riduzione della spesa, imposte alle province e alle città metropolitane per assicurare il concorso di tali enti al risanamento dei conti pubblici, nonché la riforma effettuata con la legge 56/2014 (Legge Delrio), che ha ridefinito le funzioni e il ruolo delle province, hanno profondamente inciso sugli assetti finanziari di tali enti.

La normativa attuativa della delega recata dalla legge n. 42/2009 è intervenuta sulla fiscalità provinciale con gli articoli da 16 a 21 del D.Lgs. n. 68 del 2011, determinando la **soppressione dei trasferimenti erariali e regionali** e la loro **sostituzione** - ai fini del finanziamento delle funzioni attribuite alle province – con **entrate proprie** (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali ecc.) e con **risorse di carattere perequativo**.

La **soppressione dei trasferimenti erariali** delle province delle regioni a statuto ordinario è stata attuata **nel 2012**, con il D.P.C.M. 12 aprile 2012. Contestualmente, è stato istituito il **Fondo sperimentale** di riequilibrio delle province delle regioni a statuto ordinario, finalizzato a realizzare in forma progressiva ed equilibrata l'attuazione dell'autonomia di entrata delle province, **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 dal 2012 (Tale aliquota è stata fissata in misura **pari allo 0,60 dell'Irpef** (D.P.C.M. 10 luglio 2012)).

I trasferimenti erariali spettanti agli enti locali delle regioni a **Statuto speciale** non sono stati oggetto di fiscalizzazione, in attesa delle norme attuative previste dai rispettivi statuti delle Regioni stesse. Diversamente da quanto avvenuto per Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Province autonome di Trento e di Bolzano, per la **Regione Siciliana** e la Regione **Sardegna** non sono intervenute le norme di attuazione dello statuto speciale che avrebbero consentito di provvedere alla finanza locale con risorse del proprio bilancio. In tali Regioni, benché titolari della competenza esclusiva in materia di enti locali, **la finanza locale è ancora tutta a carico dello Stato**.

Per quel che concerne il **sistema delle entrate provinciali**, esso ricomprende i seguenti cespiti:

- a) **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**);
- b) **compartecipazione provinciale all'IRPEF**, che sostituisce i soppressi trasferimenti statali e l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa abolita, il cui gettito, come detto, **alimenta il Fondo sperimentale** di riequilibrio provinciale;
- c) **compartecipazione alla tassa automobilistica** che sostituisce i **trasferimenti regionali** soppressi ai sensi dell'art. 19 del D.L. n. 68/2011 a partire dall'anno 2013. Al momento, tuttavia, benché l'articolo 19 prevedesse il termine del 20 novembre

2012 per la fissazione di tale compartecipazione, la stessa non risulta ancora stabilita;

- d) **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).

Il concorso alla finanza pubblica di province e città metropolitane

Le **risorse** a disposizione delle amministrazioni provinciali sono state **significativamente ridotte** nel corso degli anni per effetto delle **manovre di finanza pubblica**, che a partire **dal 2010** hanno assicurato il **concorso delle province 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).

Il **contributo delle province alla finanza pubblica** è stato, negli anni, assicurato:

- mediante misure di **riduzione delle risorse** finanziarie loro attribuite (Fondo sperimentale di riequilibrio per le province delle regioni a statuto ordinario e trasferimenti erariali dovuti alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna);
- attraverso strumenti miranti ad **inasprire gli obiettivi di bilancio** ad invarianza di risorse attribuite (patto di stabilità interno, ora pareggio di bilancio);
- dal 2014, 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 in aumenti della pressione fiscale.

Le misure di contenimento della spesa delle province e delle città metropolitane trovano poi fondamento anche nel [processo di riordino](#) di tali enti delineato dalla **legge n. 56/2014 (Legge Delrio)**, che, sostanzialmente, ha limitato il novero delle competenze alle **funzioni fondamentali**, specificamente individuate.

La **legge n. 56 del 2014** (Legge Delrio) ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo **l'istituzione delle città metropolitane** e la **ridefinizione** del sistema delle **province**. La 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.

Essa, in particolare, ha comportato, oltre ad un riassetto della rappresentanza politica, una significativa **ridefinizione delle funzioni fondamentali delle province**, con conseguente **riattribuzione delle funzioni diverse da quelle fondamentali a comuni e regioni**, unitamente alle relative risorse umane, finanziarie e strumentali. Le Province, quali enti di area vasta, esercitano funzioni di natura sostanzialmente pianificatoria (territorio, trasporti, rete scolastica in ambito provinciale), con compiti di gestione limitati principalmente alle strade provinciali e all'edilizia scolastica, nonché di raccolta ed elaborazione di dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

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.

Per quel che concerne il complesso delle misure di finanza pubblica a carico di province e città metropolitane, si ricorda che il comparto 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**, nonché dei trasferimenti erariali dovuti alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, 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 sono stati aumentati 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.

I tagli derivanti dalle suddette politiche di *spending review* hanno prodotto un sostanziale **azzeramento del Fondo di riequilibrio provinciale** e dei **trasferimenti** spettanti alle province appartenenti alla Regione Siciliana e alla Sardegna, determinando il fenomeno dei "trasferimenti negativi", che si concretizzano in un obbligo forzoso di rimborso. Il risultato dell'applicazione di queste norme ha cioè progressivamente invertito il flusso dei trasferimenti dallo Stato verso le Province; per la quasi totalità di Province e Città metropolitane il saldo algebrico si conclude con una posizione debitoria nei confronti Stato che gli enti devono liquidare attraverso versamenti diretti o attraverso prelievi a cura dell'Agenzia delle entrate.

La **Corte dei conti** - nella Relazione sul "[Riordino delle province, aspetti ordinamentali e riflessi finanziari](#)", di aprile 2015 – analizzando i dati relativi alla ripartizione annuale del Fondo sperimentale di riequilibrio, che mostrano l'incidenza dei recuperi e delle riduzioni operate in forza delle disposizioni di finanza pubblica ed il significativo disallineamento tra le somme astrattamente imputabili in forza del decreto ministeriale di ripartizione del Fondo, quelle effettivamente assegnate e quelle, addirittura, oggetto di recupero (*annualmente esposte nella tabella in appendice ai decreti di riparto*), sottolinea come le risorse da Fondo sperimentale di riequilibrio abbiano rappresentato in questi anni **un'entrata solo nominale** (in merito, si veda, da ultimo, il [D.M. Interno 10 agosto 2018](#) di ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio per le città metropolitane e le province ricomprese nelle regioni a statuto ordinario, per l'anno 2018).

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 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 alle seguenti categorie di spesa: spese per acquisto di beni e servizi, per autovetture, per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa. 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 (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) richiede alle province/Città metropolitane **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, 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).

Dati in milioni di euro

Misure di finanza pubblica a carico delle Province	2018
Art. 14, co. 2, D.L. n. 78/2010	500,0
Art. 28, co. 8, D.L. n. 201/2011	415,0
Art. 16, co. 7, D.L. n. 95/2012	1.250,0
Art. 9, co. 1, D.L. n. 16/2014	7,0
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
TOTALE	5.757,7

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.

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**⁵, infatti, ai sensi del citato articolo 1, comma 839, della legge n. 205/2017, sono stati 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.

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

⁵ Si tratta dei contributi assegnati ai sensi dei commi 838 della legge n. 205/2017, unitamente a quelli a quelli di cui all'articolo 1, comma 754, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e all'articolo 20, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50.

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 prevede che una quota pari al **66% del fondo** del Ministero dell'interno (dotato di 60 milioni di euro per l'anno 2016), sia finalizzata, in tale anno, alla corresponsione del trattamento economico del **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.* DPCM 30 agosto 2016 di riparto).
- **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 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 2047. Tale fondo, ripartito con DPCM 10 marzo 2017, è attribuito per **250 milioni** di euro annui a decorrere dall'anno 2017 alle città metropolitane 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. 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 in favore (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 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**, il quale 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**, che reca un contributo per il 2018, di 75 milioni, per l'esercizio delle funzioni 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. Tale contributo è stato **esteso nell'importo** di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, **dall'articolo 1, comma 561, della legge n. 145/2018** (legge di bilancio 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 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 con il D.M. 19 febbraio 2018);
- **art. 1, comma 1076, legge n. 205/2017**, che prevede il 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;
- **art. 1, comma 889, legge n. 145/2018**, che attribuisce un contributo 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);
- **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 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.

Le province (liberi consorzi) nella Regione Siciliana e gli Accordi finanziari tra Stato e Regione Sicilia

Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno **competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali**, secondo quanto disposto dai rispettivi statuti di autonomia e dalle norme di attuazione⁶. La competenza riguarda tutti gli aspetti dell'ordinamento - circoscrizioni territoriali, conferimento di funzioni, sistema elettorale - ed anche la finanza locale.

Per quanto concerne l'**ordinamento delle province**, a seguito della riforma attuata con la **legge n. 56 del 2014** (cd. legge Delrio), la **regione Siciliana** ha provveduto a ridefinire gli enti di area vasta del proprio territorio.

Con la **legge regionale n. 15 del 2015** sono stati istituiti i 6 liberi Consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani e le 3 Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina.

Il territorio di questi enti coincide con le ex province regionali, da cui differiscono, sostanzialmente, per le modalità di elezione degli organi (Presidente e Consiglio) non più eletti direttamente, ma attraverso l'elezione indiretta come avviene per le altre province del territorio nazionale⁷.

⁶ Le norme statutarie sono le seguenti: per la regione Valle d'Aosta L. Cost. 4/1948 art. 2 e D.Lgs. 431/1989; per le province autonome di Trento e di Bolzano, DPR 670/1972 artt. 4, 80; DPR 473/1975; D.Lgs. 268/1992; per la regione Friuli-Venezia Giulia, L. Cost. 1/1963 art. 4; DPR 114/1965 art. 8 e D.Lgs. 9/1997; per la Regione siciliana, R.D.Lgs. 455/1946 art. 14 e per la regione Sardegna, L.Cost. 3/1948 art. 3.

⁷ Può essere utile ricordare, a tale riguardo, che la vicenda della costituzione (e soppressione) delle province nella Regione siciliana inizia nel 1946, con l'approvazione dello statuto speciale (R.D.Lgs. 455/1946). In particolare, l'art. 15 dello Statuto ha disposto la soppressione delle circoscrizioni provinciali prevedendo che l'ordinamento degli enti locali si basi, nella Regione stessa, sui Comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. A tale previsione fu data una prima parziale attuazione con l'Ordinamento amministrativo degli enti locali n. 6 del 1955, approvato con la legge regionale n. 16 del 1963 con cui è stato configurato il consorzio quale libera associazione di comuni dotata di ampia autonomia amministrativa e finanziaria riconoscendogli tuttavia la natura di "ente non territoriale" (art. 13). Successivamente, riscontrando la mancata attuazione sostanziale della previsione statutaria sui consorzi ed il perpetuarsi delle vecchie province, la legge regionale ha disposto che l'amministrazione locale territoriale nella regione siciliana fosse articolata, ai sensi dell'art. 15 dello Statuto, in comuni e liberi consorzi denominati "province regionali". Dopo quarant'anni, la legge regionale n. 9 del 1986 ha dunque istituito i liberi Consorzi di comuni denominandoli "province regionali". Quanto all'ambito territoriale di tali enti, l'art. 5 di tale legge disciplina il procedimento per la costituzione delle province regionali, stabilendo in ogni caso che la mancata adozione entro il termine previsto dalla legge (primo semestre del 1987) equivale alla proposta di costituirsi in libero consorzio con i comuni ricadenti entro l'ambito territoriale della disciolta provincia e con il medesimo capoluogo, sempre che sussistano i requisiti richiesti dalla legge. Successivamente sono intervenute, quindi, le leggi regionali n. 8/2014 e n. 15/2015, che hanno provveduto ad istituire gli attuali liberi Consorzi comunali e città metropolitane.

Si fa presente che la legge 15/2015 è stata impugnata dal Governo innanzi la Corte costituzionale nelle parti relative, in particolare, agli organi dei consorzi e alle loro modalità di elezione, in quanto volta a dettare un'articolazione istituzionale diversa da quella che lo Stato ha dettato nelle sue linee di riforma essenziali della struttura politica del territorio con la legge 56/2014, c.d. Legge Delrio (Ricorso n. 89 del 8/10/2015, pubblicato nella GU n. 46 del

La legge regionale stabilisce le funzioni proprie dei Consorzi comunali (art. 27) e delle Città metropolitane (art. 28), tra cui sono comprese le funzioni di pianificazione territoriale ed urbanistica, di gestione dei servizi pubblici locali del territorio, di mobilità e viabilità del territorio.

In particolare, la riforma intesta ai nove enti di area vasta siciliani le funzioni delle ex Province regionali e, in particolare, quelle previste dall'art. 13 della legge regionale n. 9/1986 (servizi sociali e culturali, sviluppo economico, organizzazione del territorio e tutela dell'ambiente), cui si aggiungono ulteriori funzioni proprie previste della legge regionale n. 15/2015, segnatamente dall'articolo 27 per i liberi Consorzi e dall'art. 28 per le Città metropolitane.

Per garantirne l'erogazione continuativa, alcuni servizi particolarmente delicati sono stati in qualche modo riattratti nell'alveo delle competenze regionali.

L'art. 6 della legge regionale 5 dicembre 2016, n. 24 ha intestato all'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro i servizi e le attività di assistenza agli alunni con disabilità fisiche o sensoriali svolte dalle ex Province regionali ai sensi dell'articolo 27 della legge regionale n. 15/2015, con particolare riguardo ai servizi di trasporto, di convitto e semi convitto e ai servizi relativi agli ambiti igienico-personale, comunicazione extra scolastica, attività extra scolastica integrativa e autonomia e comunicazione. Lo stesso articolo specifica che la realizzazione e la gestione di tali attività è delegata alle Città metropolitane e ai liberi Consorzi comunali, che provvedono singolarmente ad espletare le procedure di affidamento.

Nel complesso, rispetto alla strategia ispiratrice della legge n. 56/2014 (Legge Delrio), tesa alla riallocazione delle competenze provinciali (fatte salve quelle definite fondamentali) presso altri livelli di governo (ossia regione e Comuni), il disegno della **legge regionale n. 15/2015** (e successive modificazioni) è stato quello di mantenere e, per alcuni aspetti, ampliare, in capo ai nuovi enti (liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), le funzioni in precedenza attribuite alle ex province regionali.

Per un raffronto puntuale tra le competenze attribuite alle ex province regionali e quelle spettanti attualmente ai liberi Consorzi comunali e alle Città metropolitane siciliani si rinvia alla seguente alla [tabella](#).

L'art. 27, comma 4, della legge regionale n. 15/2015 rinvia l'individuazione delle risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni "proprie" dei liberi Consorzi comunali a decreti del Presidente della Regione, emanati a seguito di

18/11/2015). Per superare gran parte dei rilievi del Governo, in particolare per quanto attiene alla disciplina degli organi dei Liberi Consorzi ed alla gratuità degli incarichi, tra cui quelli di Presidente del libero consorzio comunale e di sindaco metropolitano, sono state approvate la legge 1° aprile 2016, n. 5, la legge 17 maggio 2016, n. 8, la legge 10 agosto 2016, n. 15 e la legge 27 ottobre 2016, n. 23, le quali hanno novellato profondamente la legge regionale n. 15 del 2015. Con la sentenza n. 22 del 17 dicembre 2016, la Corte costituzionale pertanto ha dichiarato cessata la materia del contendere a seguito delle modifiche introdotte dalla legislazione regionale.

intesa con i competenti organi dello Stato, allo scopo di assicurare lo svolgimento dei compiti istituzionali dei liberi Consorzi comunali, **nell'ambito della definizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione.**

Nella regione **Sicilia** (così come nella regione Sardegna), benché titolare della competenza esclusiva in materia di enti locali, la **finanza locale** è ancora tutta a **carico dello Stato**⁸.

Per le regioni Sicilia e Sardegna, dunque, continua a permanere la **competenza dello Stato** in materia di finanza locale e, pertanto, agli enti locali dei rispettivi territori si applicano, al pari delle amministrazioni locali del resto del territorio nazionale, le disposizioni in materia di **concorso agli obiettivi di finanza pubblica.**

Alla determinazione annuale dei **trasferimenti erariali** ancora spettanti alle province appartenenti alla Regione Siciliana e alla Sardegna, necessari a **finanziare i bilanci e le funzioni ad esse attribuite**, si provvede in base alle disposizioni di cui all'articolo 10, comma 2, del D.L. n. 16/2014, relativo alla determinazione dei trasferimenti per l'anno 2014, la cui applicazione è stata confermata, da ultimo, a regime, dall'articolo 1, comma 896, della legge n. 145/2018. Tali trasferimenti sono assegnati agli enti come spettanza, e vengono erogati dal Ministero dell'interno alle scadenze indicate nel D.M. 21 febbraio 2002⁹.

Come rilevato in precedenza, tuttavia, le ingenti misure di finanza pubblica che hanno interessato il comparto delle province/Città metropolitane e la riduzione dei trasferimenti erariali derivanti dalle politiche di *spending review*, attuate per assicurare il concorso di tali enti al risanamento dei conti pubblici, nonché la riforma effettuata con la legge 56/2014, che ha ridefinito le funzioni e il ruolo delle province, hanno profondamente inciso sugli assetti finanziari degli enti provinciali.

In particolare, i provvedimenti di *spending review* hanno prodotto il sostanziale azzeramento del Fondo di riequilibrio provinciale e dei trasferimenti spettanti alle province appartenenti alla Regione Siciliana e alla Sardegna, determinando il fenomeno dei "**trasferimenti negativi**", che si concretizzano in un obbligo forzoso di rimborso. Il risultato dell'applicazione di queste norme ha cioè progressivamente invertito il flusso dei trasferimenti dallo Stato verso le Province; per la quasi totalità di Province e Città metropolitane il saldo algebrico si conclude con una posizione debitoria nei confronti dello Stato, che gli enti devono liquidare attraverso versamenti diretti o attraverso prelievi a cura dell'Agenzia delle entrate.

⁸ Per le due isole, infatti, non sono intervenute le norme di attuazione dello statuto speciale che avrebbero consentito di provvedere alla finanza locale con risorse del proprio bilancio, come avvenuto, invece, per le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

⁹ Il decreto disciplina le modalità di erogazione dei trasferimenti erariali a favore degli enti locali, prevedendone l'erogazione in tre rate, entro i mesi di febbraio, maggio ed ottobre.

Per una analisi sullo stato finanziario dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane della Regione Siciliana, si veda quanto esposto dalla Corte dei Conti nell'[Audizione](#) tenuta presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 29 marzo 2017.

Gli "enti subentranti" nella successione istituzionale dalle ex Province regionali nella Regione Siciliana, vale a dire i liberi Consorzi e le Città metropolitane, risultano, allo stato, destinatari degli obblighi di contribuzione alla finanza pubblica ma sono per lo più esclusi dal riparto dei sostegni finanziari per le ex Province del territorio nazionale stabiliti con vari provvedimenti legislativi degli ultimi anni autorizzati e finalizzati a garantire la continuità dei servizi essenziali, in quanto si tratta, nella gran parte dei casi, di contributi assegnati agli enti delle sole Regioni a statuto ordinario.

La finanza locale siciliana, pertanto, risulta per lo più definita, attraverso il metodo della contrattazione, sulla base di **accordi sui rapporti finanziari sottoscritti tra lo Stato e la Regione siciliana**. Gli ultimi accordi stipulati, ossia l'Accordo 20 giugno 2016, l'Accordo 12 luglio nel 2017 e, da ultimo, **l'Accordo 19 dicembre 2018**, contengono varie disposizioni relative ai **liberi consorzi di comuni**.

In particolare, l'[Accordo del 19 dicembre 2018](#) prevede:

- la riduzione del **contributo annuale alla finanza pubblica** che la **Regione Siciliana** versa allo Stato **dai 1.304 milioni** di euro dell'anno 2018 **a 1.001 milioni** di euro dall'anno 2019. L'accordo riconosce la facoltà da parte dello Stato di **modificare** unilateralmente il contributo posto a carico della Regione, ma nella misura massima del **10 per cento** del contributo medesimo;
- l'attribuzione alla Regione di **540 milioni** complessivi nel **periodo 2019-2025**, da destinare ai **liberi consorzi** e **città metropolitane** per le spese di manutenzione straordinaria di **strade e scuole**. Tale importo è erogato in quote pari a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e a 100 milioni annui per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025 (comma 883, L. n. 145/2018);
- **l'abrogazione dell'obbligo** per la Regione Siciliana, stabilito nell'Accordo del 2017, di **ridurre annualmente la spesa corrente del 3%** e il conseguente trattenimento da parte del MEF del corrispettivo dello sfioramento (comma 885, L. n. 145/2018);
- la conferma l'obbligo della regione di destinare ai **liberi consorzi** del proprio territorio un contributo di **70 milioni di euro annui** (aggiuntivi rispetto al consuntivo 2016), impegno che la regione aveva assunto nell'accordo del 2017 (comma 885, L. n. 145/2018).

Infine, si segnala che l'Accordo sancisce l'**impegno del Governo**, entro il **30 settembre 2019**, a trovare adeguate soluzioni per il sostegno ai liberi consorzi e città metropolitane della Regione Siciliana al fine di garantire parità di trattamento rispetto alle province e città metropolitane del restante territorio nazionale considerando anche misure di coesione e di perequazione infrastrutturale.