



Schema DPCM recante adozione nota metodologica relativa alla determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario

Atto del Governo 82

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	82
Titolo:	Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante adozione della nota metodologica relativa alla determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario relativamente alle funzioni fondamentali di territorio, ambiente, istruzione, trasporti, polizia provinciale, funzioni generali, stazione unica appaltante/centrale unica degli acquisti e controllo dei fenomeni discriminatori, nonché relativamente alle funzioni fondamentali per le sole città metropolitane e province montane delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2022
Norma di delega:	Articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216

	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	7 novembre 2022	7 novembre 2022
annuncio:	28 settembre 2023	28 settembre 2023
assegnazione:	28 settembre 2023	28 settembre 2023
termine per l'espressione del parere:	13 ottobre 2023	13 ottobre 2023
Commissione competente:	V Bilancio	Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale V Bilancio e Tesoro

Presupposti normativi

Lo schema di D.P.C.M. in esame prevede l'adozione della **nota metodologica** relativa alla **determinazione dei fabbisogni standard per le Province e le Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario**, relativamente alle **funzioni fondamentali** di Territorio, Ambiente, Istruzione, Trasporti, Polizia provinciale, Funzioni generali, Stazione unica appaltante/Centrale unica degli acquisti e Controllo dei fenomeni discriminatori, nonché relativamente alle **funzioni fondamentali per le sole Città metropolitane e Province montane delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2022**.

La **Nota metodologica** per la determinazione dei fabbisogni standard per le province e le Città metropolitane per il 2022 – allegata allo schema di D.P.C.M. di cui costituisce parte integrante – è stata **redatta dalla SOSE** – Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (la quale ai sensi del D. Lgs. 216 del 2010 ha il compito di predisporre le metodologie finalizzate alla determinazione dei fabbisogni standard) e **approvata dalla Commissione Tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) il 2 novembre 2021**.

Il Consiglio dei ministri ha deliberato l'atto in esame ai fini dell'adozione del relativo D.P.C.M. il **16 settembre 2022**.

La Conferenza Stato-città e autonomie locali ha espresso parere favorevole sullo schema di D.P.C.M. il **12 ottobre 2022**.

L'atto del Governo è stato trasmesso alle Camere il **7 novembre 2022**.

La procedura per l'adozione dei fabbisogni standard

Il procedimento di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, Città metropolitane e province è disciplinato dal **D.Lgs. n. 216 del 2010** (in attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale, n. 42 del 2009). La legge n. 208 del 2015 (articolo 1, commi da 29 a 34) ha semplificato la procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard, prevedendo a tal fine l'istituzione della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), in luogo della soppressa Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). La Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), istituita con D.P.C.M. 23 febbraio 2016, agisce come organo tecnico collegiale con l'obiettivo principale di validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard e di validare l'aggiornamento della base dati utilizzata.

Il compito di predisporre la metodologia per la determinazione dei fabbisogni è assegnato alla **SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.**, con la collaborazione dell'**Istituto per la finanza e per l'economia locale-IFEL**. Spetta alla SOSE anche il compito di procedere al monitoraggio dei parametri di riferimento con cadenza annuale garantendo, allo stesso tempo, una revisione almeno triennale dell'intera metodologia, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali (art. 7 del D.Lgs. n. 216/2010).

L'articolo 6 del D.Lgs. n. 216 del 2010 prevede che la **nota metodologica** relativa alla procedura di calcolo dei fabbisogni e il fabbisogno standard per ciascun comune e provincia è **adottata**, anche distintamente, con **uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri**, previa verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze. Sullo schema di decreto è **sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali**. Il **parere parlamentare** è **richiesto solo** per l'adozione o la **modifica** della **nota metodologica**, mentre **non è previsto per l'aggiornamento dei fabbisogni standard a metodologia invariata**.

Nel caso di adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo dei fabbisogni standard, decorsi quindici giorni dalla trasmissione alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, lo schema deve essere **trasmesso alle Camere** ai fini dell'espressione del **parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale** e da parte delle **Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario**.

Decorsi **quindici giorni** dalla trasmissione alle Camere da parte del Governo, il decreto può essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri. Il Governo, se non intende conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette alle Camere una relazione con cui indica le ragioni per le quali non si è conformato ai citati pareri.

Si ricorda, in sintesi, che i **fabbisogni standard**, congiuntamente alle capacità fiscali, sono **funzionali al riparto delle risorse di carattere perequativo**. Per quanto riguarda il comparto provinciale tali risorse sono state rappresentate in passato dal Fondo sperimentale di riequilibrio.

La **legge di bilancio per il 2021** (art. 1, commi 783-785, legge n. 178 del 2020) ha introdotto un nuovo sistema di finanziamento del comparto, messo a punto con la successiva legge di bilancio per il 2022, con l'istituzione di **due fondi unici** (uno per le province e uno per le città metropolitane), nei quali confluiscono i contributi e i fondi di parte corrente già attribuiti a tali enti, e con l'attribuzione di un contributo statale destinato al finanziamento delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane. E' stata altresì prevista l'attribuzione di un **nuovo contributo statale** destinato al finanziamento delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane.

In entrambi i casi è stabilito un meccanismo di **perequazione delle risorse** che tiene progressivamente conto della differenza tra i **fabbisogni standard** e le **capacità fiscali**, secondo un **modello analogo** a quello applicato per i **comuni**, con il **progressivo abbandono dei criteri storici** di attribuzione delle risorse anche per tali enti.

Si anticipa che, per quanto riguarda il **triennio 2022-2024**, con il [decreto 26 aprile 2022](#) del **Ministero dell'interno**, adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, è stato **approvato il riparto dei suddetti fondi** e del **contributo per il finanziamento delle funzioni fondamentali**, unitamente al **concorso alla finanza pubblica** da parte delle province e delle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario. Tale decreto è stato adottato **in attuazione del comma 785 della legge n. 178 del 2020**, come successivamente modificato dalla legge n. 234 del 2021 (art. 1, comma 561).

Tale riparto è stato effettuato sulla base della [Nota metodologica](#) relativa alle "*Modalità di riparto dei fondi e del concorso alla finanza pubblica per province e per città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per il triennio 2022-2024*" e del conseguente [Piano analitico di riparto](#) tra i predetti enti per ciascuna delle annualità di riferimento, **approvati** nella seduta della **Commissione tecnica per i fabbisogni standard del 18 gennaio 2022**.

Si evidenzia che il citato **decreto 26 aprile 2022** ha ripartito le risorse per il triennio 2022-2024 tenendo conto, altresì, della differenza tra i **fabbisogni standard e le capacità fiscali** come calcolati dalla SOSE e **approvati dalla CTFS il 2 novembre 2021** nella nota metodologica che costituisce parte integrante dello schema di D.P.C.M. in esame.

Il contenuto dello schema di D.P.C.M.

Lo schema di D.P.C.M. in esame dispone la determinazione dei **fabbisogni standard** e del fabbisogno standard complessivo **per il 2022** delle province, delle città metropolitane e delle province montane delle Regioni a statuto ordinario.

Per quanto riguarda le **province** e le **Città metropolitane** delle **Regioni a statuto ordinario**, con la **revisione metodologica** si individua il **fabbisogno standard per le seguenti funzioni fondamentali omogenee** per tutti gli enti:

- **Funzioni generali** – funzione di coordinamento delle funzioni fondamentali secondo quanto disposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, incluso l'art. 1, comma 85, lett. d) (raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali);
- **Territorio** – funzione fondamentale secondo quanto disposto dalla legge n. 56 del 2014, comma 85, lett. a) prima parte (pianificazione territoriale provinciale di coordinamento) e b) seconda parte

- (costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente);
- **Ambiente** – funzione fondamentale secondo quanto disposto dalla legge n. 56 del 2014, comma 85, lett. a) seconda parte (tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza);
 - **Istruzione** – funzione fondamentale secondo quanto disposto dalla legge n. 56/14, comma 85, lett. c) (programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale) e lett. e) (gestione dell'edilizia scolastica);
 - **Trasporti** – funzione fondamentale secondo quanto disposto dalla Legge 7 aprile 2014, n. 56, comma 85, lett. b) prima parte (pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale);
 - **Polizia provinciale** – servizio di controllo e sanzionamento relativo alle funzioni fondamentali;
 - **Stazione unica appaltante/Centrale unica degli acquisti** – funzione fondamentale secondo quanto disposto dalla legge n. 56 del 2014, comma 88 (secondo il quale la provincia può, 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);
 - **Controllo dei fenomeni discriminatori** – funzione fondamentale secondo quanto disposto dalla legge n. 56 del 2014, comma 85, lett. f) (controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale).

Per quanto riguarda le **Città metropolitane** e le **Province montane** delle Regioni a statuto ordinario si individuano, **in aggiunta**, i **fabbisogni standard** relativi a **funzioni fondamentali a loro attribuite**, rispettivamente, **dai commi 44 e 86 della legge n. 56 del 2014**.

Considerando che il presente schema di D.P.C.M. fa riferimento alle sole Regioni a statuto ordinario, le **Città metropolitane** considerate sono: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Di Calabria, Roma, Torino e Venezia. In riferimento alle Regioni a statuto ordinario le **Province montane** considerate sono: Belluno, Sondrio e Verbano-Cusio-Ossola.

Le funzioni fondamentali delle Città metropolitane e delle Province montane

Si rammenta che il **comma 44** della **legge n. 56 del 2014** ha attribuito alle **Città metropolitane** le **funzioni fondamentali delle province** e quelle attribuite alla Città metropolitana nell'ambito del **processo di riordino delle funzioni delle province**, nonché, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le seguenti **funzioni fondamentali**:

- a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;
- b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;
- c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può 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;
- d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);
- f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Il **comma 86** della legge n. 56 del 2014 ha attribuito alle **province montane** (con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri) le seguenti ulteriori funzioni fondamentali:

- a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;
- b) cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

Per il **calcolo dei fabbisogni standard** è stato utilizzato l'**approccio teorico** della Regressione lineare multipla (*Regression Cost based approach*), **in linea** con l'impianto metodologico dei fabbisogni standard del **comparto comunale**, il quale identifica le variabili determinanti del fabbisogno tramite la specificazione di una funzione di costo in forma diretta o ridotta e, per la stima dei relativi coefficienti, prevede l'utilizzo della tecnica econometrica della regressione lineare multipla. Come variabile dipendente è stata utilizzata la spesa storica corrente impegnata in ogni funzione per l'anno 2018. Come variabili esplicative (regressori),

invece, sono state utilizzate le variabili che meglio spiegano la spesa storica nell'ambito di un modello che contiene elementi propri di una funzione di costo.

Per la funzione **Controllo dei fenomeni discriminatori** e per le **funzioni fondamentali** di competenza esclusiva delle **Città metropolitane** e **Province montane** (per le quali non esiste una spesa storica consolidata nel tempo) sono stati utilizzati **approcci alternativi**. Per queste ultime, in particolare, i fabbisogni standard sono stati determinati attraverso l'indagine sul fabbisogno potenziale delle figure professionali, la sua standardizzazione e la standardizzazione dei rispettivi costi.

La **Nota metodologica** è organizzata in **cinque capitoli**: il **capitolo 1** illustra il calcolo della spesa storica di riferimento; il **capitolo 2** riporta il calcolo delle variabili esplicative; il **capitolo 3** illustra la definizione del campione di regressione; il **capitolo 4** descrive la stima OLS del modello di regressione; nel **capitolo 5** è descritta la metodologia utilizzata per l'analisi delle funzioni fondamentali per le sole Città metropolitane e Province montane. Infine, la nota comprende **quattro appendici**: nell'Appendice A è visionabile il questionario FP20U; nell'Appendice B sono riportate le schede per la rilevazione delle informazioni aggiuntive richieste alle Città metropolitane e Province montane; l'**Appendice C** espone l'**ammontare in euro dei fabbisogni standard**; infine, nell'**Appendice D** sono riportati i **coefficienti di riparto**.

I fabbisogni standard e le capacità fiscali

I **fabbisogni standard**, introdotti con il **decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216**, rappresentano le **reali necessità finanziarie di un ente locale** in base alle sue **caratteristiche territoriali** e agli **aspetti socio-demografici** della popolazione residente. I fabbisogni standard, congiuntamente alle capacità fiscali, costituiscono i **parametri** sulla base dei quali è ripartita una crescente **quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale** (nel comparto **comunale**) e dei **fondi perequativi** per le **province** e le **Città metropolitane**.

Relativamente ai fabbisogni standard del comparto provinciale, si ricorda che la nota metodologica per la determinazione dei fabbisogni e i coefficienti di riparto per ciascuna provincia e Città metropolitana sono stati precedentemente definiti per le funzioni fondamentali con il [D.P.C.M. 21 luglio 2017](#). Il D.P.C.M. considera le seguenti funzioni: istruzione: programmazione provinciale della rete scolastica nel rispetto della programmazione regionale e la gestione dell'edilizia scolastica; territorio: costruzione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; ambiente: pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e la valorizzazione dell'ambiente; trasporti: pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale; funzioni generali parte fondamentale: raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. I fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario sono stati successivamente aggiornati, a metodologia invariata, con il [D.P.C.M. 22 febbraio 2018](#).

La riforma del sistema di finanziamento delle province e città metropolitane

La fiscalità provinciale: dalla legge delega sul federalismo fiscale al Fondo sperimentale di riequilibrio

L'attuale assetto della **fiscalità provinciale** è stato definito, in attuazione della delega recata dalla **legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale**, dagli **articoli da 16 a 21 del decreto legislativo n. 68 del 2011**, che ha determinato la soppressione dei trasferimenti erariali e regionali prima spettanti a tali enti e la loro sostituzione, ai fini del finanziamento delle funzioni fondamentali, con **entrate proprie** e con **risorse di carattere perequativo**.

Il sistema delle **entrate proprie provinciali** ricomprende, attualmente: i tributi relativi al trasporto su gomma, costituiti in particolare dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e dall'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile auto (Rc auto); la compartecipazione provinciale all'Irpef, che sostituisce i soppressi trasferimenti statali e l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa abolita; la compartecipazione alla tassa automobilistica; altri tributi propri derivati.

Le **risorse di carattere perequativo** sono state rappresentate dal **Fondo sperimentale di riequilibrio**, previsto dall'articolo 21 del D. Lgs. n. 68 del 2011.

Il fondo è stato istituito con il D.P.C.M. 12 aprile 2012, di soppressione dei trasferimenti erariali, nell'importo di 1.039,9 milioni di euro ed alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'Irpef, la cui aliquota è stata determinata in misura tale da compensare la soppressione dei trasferimenti erariali e il venir meno delle entrate dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa soppressa dal 2012. Tale compartecipazione è stata fissata in misura pari allo 0,60 per cento dell'Irpef.

Tale Fondo, che avrebbe dovuto essere funzionale a realizzare in forma progressiva ed equilibrata l'attuazione dell'autonomia di entrata delle province, in realtà, **non ha consentito di disancorare i trasferimenti dalle risorse storiche**.

Il passaggio dal sistema basato sulle risorse storiche a quello perequativo, previsto dai decreti attuativi del federalismo fiscale, non è stato realizzato anche per effetto della **riduzione significativa di risorse destinate al comparto provinciale**, determinato dalle **manovre di finanza pubblica** poste in essere **a partire dal 2010**, in seguito all'aggravarsi della crisi economica e finanziaria, nonché dalle **riforme istituzionali approvate nella XVII legislatura** – in particolare, la legge n. 56 del 2014 – che prevedevano la soppressione dell'ente provincia e che hanno

portato a **circoscrivere fortemente le risorse finanziarie** garantite a tali enti, in vista del ridimensionamento delle funzioni fondamentali ad esse riconducibili.

La **Corte dei conti** ha più volte sottolineato come le risorse provenienti dal Fondo sperimentale di riequilibrio abbiano rappresentato, in questi anni, un'entrata solo nominale. Le decurtazioni hanno determinato, addirittura, il fenomeno dei **"trasferimenti negativi"**, che si concretizzano in un obbligo forzoso di rimborso a carico degli enti provinciali. L'applicazione delle norme di contenimento della finanza pubblica ha, cioè, progressivamente invertito il flusso dei trasferimenti dallo Stato verso le province: per la quasi totalità delle province e delle città metropolitane il saldo algebrico si è concluso 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.

Con il [D.M. Interno 8 marzo 2021](#) è stata disposta l'**ultima ripartizione del Fondo sperimentale**, dal momento che **dal 2022** è entrata in vigore la riforma del sistema di finanziamento del comparto provinciale.

La legge di bilancio 2021 e il nuovo sistema di finanziamento di province e città metropolitane

La **riforma del sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane** è stata avviata dalla legge di bilancio per il 2021 (**articolo 1, commi 783-785, della legge n. 178 del 2020**), la quale ha introdotto disposizioni volte a garantire un assetto finanziario definitivo per il comparto, a decorrere dal 2022, **coerente con il disegno del federalismo fiscale**, introducendo un meccanismo di perequazione delle risorse, che tenga progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali, secondo un modello analogo a quello applicato per i comuni, con il progressivo abbandono dei criteri storici di attribuzione delle risorse anche per tali enti.

La disciplina – poi riformulata dalla successiva legge di bilancio per il 2022 (**articolo 1, comma 561, della legge n. 234 del 2021**) – prevede:

- l'istituzione di **due fondi unici** (uno per le **province** e uno per le **città metropolitane**), nei quali **fare confluire i contributi e i fondi di parte corrente già attribuiti** a tali enti. Si tratta di una operazione finanziariamente neutrale, in quanto attuata fermo restando l'importo complessivo dei fondi attuali. **Per il riparto** dei due fondi, si introduce un **meccanismo di perequazione**, che tenga progressivamente conto della **differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali come approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard**;
- l'attribuzione di un **nuovo contributo statale** di 80 milioni di euro nell'anno 2022, gradualmente incrementato fino all'importo di 600 milioni di euro in via strutturale a decorrere dal 2031, destinato al **finanziamento delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane**. Tale contributo, unitamente al **contributo alla finanza pubblica** ancora a carico di province e città metropolitane ai sensi dell'articolo 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e dell'articolo 1, comma 150-bis, della legge 7 aprile 2014, n. 56 – deve essere **ripartito, su proposta della stessa Commissione tecnica per i fabbisogni standard, sulla base di fabbisogni standard e della capacità fiscale**.

In particolare il **comma 785 della legge n. 178 del 2020**, come sostituito dalla legge n. 234 del 2021 (comma 561), prevede che **i due fondi unici ed il concorso alla finanza pubblica** richiesto alle province e alle città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario **sono ripartiti, su proposta della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), sulla base dei fabbisogni standard e della capacità fiscale**, con un **decreto annuale del Ministero dell'interno, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro il 28 febbraio 2022 con riferimento al triennio 2022-2024 ed entro il 31 ottobre di ciascun anno precedente al triennio di riferimento per gli anni successivi**. Ai fini del riparto si tiene conto, inoltre, dell'assegnazione ai singoli enti del contributo aggiuntivo reso disponibile dalla legge di bilancio per il 2022, anch'esso ripartito sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali.

L'aggiornamento della stima dei fabbisogni standard e il decreto del Ministro dell'interno sul riparto dei fondi perequativi per le province e le città metropolitane

In vista del nuovo sistema di finanziamento del comparto, **nel corso del 2021 ha preso avvio** il procedimento per l'aggiornamento della **stima dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane**. Per le città metropolitane e le province montane è stato peraltro necessario individuare dei metodi innovativi per la stima del fabbisogno delle ulteriori funzioni fondamentali che questi enti sono chiamati a svolgere in aggiunta alle funzioni delle province ordinarie (si segnala quanto illustrato, in merito, dal [Presidente della Commissione tecnica fabbisogni standard](#) nell'audizione del 6 ottobre 2021, presso la Commissione parlamentare per il federalismo fiscale). La Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha inoltre avviato, con l'ausilio del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, l'analisi delle entrate per giungere a definire la capacità fiscale standard.

La **CTFS** ha approvato la [Nota metodologica relativa alla revisione della metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard](#) per le province e le Città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per il 2022 (**allegata al D.P.C.M. in esame**) e la [Nota metodologica relativa alla capacità fiscale](#) delle province e delle Città metropolitane delle regioni a statuto ordinario nella [seduta 2 novembre 2021](#), insieme alla ricognizione del complessivo concorso netto alla finanza pubblica.

I fabbisogni standard sono stati stimati in termini monetari, il che consente di determinare su questa base l'ammontare complessivo di risorse che (al netto del concorso alla finanza pubblica a carico del comparto) possono essere destinate alla perequazione delle funzioni fondamentali. È questo un elemento distintivo rispetto al caso dei comuni dove sono le capacità fiscali a determinare il macro-budget della perequazione, mentre i fabbisogni standard stimati, convertiti in coefficienti di riparto, sono impiegati soltanto per ripartire il totale delle capacità fiscali".

In termini di **risorse necessarie** per il finanziamento delle funzioni fondamentali, i **fabbisogni standard** per il comparto delle **province e città metropolitane** sono stati valutati complessivamente pari a circa **2.771 milioni di euro**. La **capacità fiscale** è stata stimata in circa **3.061 milioni**, ottenuta valutando ad aliquota standard, ossia al netto dello sforzo fiscale, il gettito delle entrate proprie attribuite al comparto (Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore - RC Auto, Imposta provinciale di trascrizione – IPT, Tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente - TEFA e alcune entrate extratributarie).

A **gennaio 2022**, la **CTFS** ha approvato le **modalità operative** dei **due fondi perequativi** e il **riparto** degli stessi per il **triennio 2022-2024**. La metodologia di riparto proposta dalla CTFS è stata recepita nel **decreto del Ministro dell'interno 26 aprile 2022** di ripartizione dei fondi destinati alle province e alle città metropolitane per il triennio 2022-2024 (sulla [Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n.102 del 3 maggio 2022](#) è stato pubblicato un comunicato relativo alla pubblicazione del decreto sul sito istituzionale del Ministero dell'interno). I criteri e le modalità di riparto sono riportati nell'allegato A del decreto, recante la **Nota metodologica**.

La **Nota metodologica della CTFS allegata al decreto del Ministero dell'interno 26 aprile 2022** riporta che, ai fini dei criteri e delle modalità di riparto dei fondi, in via prioritaria è stata eseguita una ricognizione di tutti i contributi e fondi di parte corrente da far confluire negli istituendi fondi (incluse le risorse del Fondo di riequilibrio provinciale e i contributi straordinari erogati a partire dal 2016 per garantire continuità nell'esercizio delle funzioni fondamentali). I due fondi, così quantificati, sono stati poi nettizzati del concorso complessivo alla finanza pubblica ed infine incrementati del contributo aggiuntivo statale previsto dalla legge di bilancio 2022.

In termini finanziari, sulla base della ricognizione di tutti i contributi e fondi di parte corrente da far confluire negli istituendi fondi, il **Fondo unico delle province** si attesterebbe a circa **1.062,2 milioni** e il **Fondo unico delle città metropolitane** si attesterebbe a circa **271,7 milioni**, per un complesso di risorse correnti pari a 1.333,3 milioni di euro.

Considerando che il complessivo **concorso alla finanza pubblica** è stimato, per l'interno comparto, in **2.769 milioni** (di cui 1.998 milioni a carico delle province e 771 milioni a carico delle città metropolitane), per differenza fra questi due aggregati è stato ottenuto il concorso netto alla finanza pubblica, pari a 1.435,2 milioni trasferiti allo Stato, di cui 936,2 milioni da parte delle Province e 499 milioni a carico delle Città metropolitane.

Secondo il **piano analitico di riparto**, di cui all'**Allegato B del decreto del Ministro dell'interno**, si evidenzia dunque, ancora, nonostante il contributo aggiuntivo previsto dalla legge di bilancio 2022 (80 milioni di euro nell'anno 2022, spettanti, sulla base dei fabbisogni standard, per circa 58,8 milioni alle province e per 21,2 milioni alla città metropolitane), un **deficit di risorse per il comparto per l'esercizio delle funzioni fondamentali**.

Le risorse complessive, nettizzate del concorso alla finanza pubblica, risultano, infatti, pari a -877,4 milioni di euro per le province e -477,7 milioni di euro per le città metropolitane per il 2022; -862,7 milioni per le province e -472,4 milioni per le città metropolitane per il 2023 e, infine, -840,7 milioni per le province e -464,5 milioni per le città metropolitane per il 2024.

L'**applicazione dei criteri perequativi** (fabbisogni standard e capacità fiscale), nel riparto dei fondi tra i singoli enti, agisce attraverso **due meccanismi**:

1) da un lato, sulla **componente orizzontale**, mediante la **riallocazione tra i diversi enti del totale del concorso netto alla finanza pubblica**, sulla base della **differenza tra il fabbisogno standard dell'ente e la capacità fiscale**, con un **percorso progressivo** che arriverà a **regime dopo il 2031** (la progressione è prevista secondo le seguenti percentuali: 8% nel 2022, 10% nel 2023, 13% nel 2024, 15% nel 2025, 20% nel 2026, 25% nel 2027, 30% nel 2028, 40% nel 2029, 50% nel 2030 e 60% nel 2031).

2) dall'altro, sulla **componente verticale**, assegnando le **risorse aggiuntive via via rese disponibili dalla legge di bilancio per il 2022** ai vari enti in **proporzione dei rispettivi fabbisogni standard**, con il risultato di alleggerire corrispondentemente il rispettivo concorso netto alla finanza pubblica.

L'incidenza della perequazione sul riparto dei due fondi nel 2022 è ancora modesta, in quanto il primo meccanismo incide sul riparto del contributo alla finanza pubblica nel 2022 solo per l'8 per cento (il rimanente 92 per cento continua a essere assegnato in base al criterio storico). La percentuale è tuttavia destinata ad aumentare nel tempo fino a raggiungere il 60 per cento nel 2031 per poi andare a regime negli anni successivi.

Anche se, al momento, **la quasi totalità degli enti rimane finanziatore netto** del sistema, a causa della **rilevante dimensione del concorso alla finanza pubblica**, il nuovo sistema di finanziamento, che ha preso avvio nel 2022, consente – secondo la Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard – il

combinarsi dell'effetto perequativo della componente orizzontale, che rende meno sperequate le posizioni tra i singoli enti in termini di mancato finanziamento dei fabbisogni standard, con l'effetto della componente verticale (costituita dalle risorse aggiuntive), che invece sposta tutti gli enti verso un maggior grado di copertura dei fabbisogni standard, con posizioni finanziarie nette meno negative.

Tuttavia, nonostante il riordino della finanza delle province e delle città metropolitane, resta irrisolto il **problema principale della fiscalità provinciale**, costituito dalla **insufficienza delle risorse del comparto**.

Riguardo all'adeguatezza complessiva delle risorse e alle problematiche connesse alla permanenza di una posizione debitoria netta delle Province e Città metropolitane nei confronti dello Stato, si veda quanto osservato dall'[Ufficio Parlamentare di Bilancio \(UPB\)](#), in occasione dell'**audizione del 5 maggio 2022**, presso la **Commissione bicamerale per il federalismo fiscale**.

Senato: Dossier n. 159

Camera: Atti del Governo n. 82

2 ottobre 2023

Senato	Servizio Studi del Senato	Studi1@senato.it - 066706-2451	✉ SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Bilancio	st_bilancio@camera.it - 066760-2233	✉ CD_bilancio

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si 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.
BI0039