

IL FEDERALISMO FISCALE PER PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE: STATO DELL'ARTE E POSSIBILI SVILUPPI

1. *Introduzione*

Nel corso degli ultimi anni nel dibattito politico italiano è emersa l'esigenza di revisionare la disciplina delle province e delle città metropolitane, dando attuazione a quanto previsto della legge delega n. 42/2009 in tema di perequazione delle risorse.

La necessità di interventi nella materia delle province e città metropolitane si è palesata già con il venire meno nel 2016 della conferma referendaria della riforma costituzionale che ha interrotto l'iter delle riforme per questo livello di governo¹. Tale esigenza è stata ulteriormente rilevata dalla considerazione che il compimento del processo di attuazione del federalismo fiscale rientra tra le riforme abilitanti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Le misure di consolidamento dei conti pubblici nel periodo 2011-15 hanno imposto ingenti riduzioni delle risorse del comparto. Inoltre, l'assetto ordinamentale degli Enti locali è stato ampiamente modificato nel 2014 dalla legge Delrio (l. n. 56/2014), istituendo le città metropolitane e ridimensionando le funzioni delle province, in linea con il progetto di riforma costituzionale da realizzare nel 2016 che, tra gli altri interventi, prevedeva la soppressione delle province [Camera dei deputati 2021].

Con la mancata revisione costituzionale, a seguito dell'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016, è emersa la neces-

Soluzioni per il sistema economico SpA. Le opinioni espresse e le conclusioni sono attribuibili esclusivamente agli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità della Sose.

¹ Audizione Corte dei conti 2017 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

sità di un nuovo intervento legislativo atto a rivedere la disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane. In attesa di una riforma organica, per aiutare gli enti nell'immediato a superare le difficoltà finanziarie dovute agli ingenti tagli, sono state attribuite loro le risorse per l'esercizio delle funzioni fondamentali nonché per sostenere gli investimenti.

La legge di bilancio per il 2021 (l. n. 178/2020, commi 783-785) ha introdotto nuove disposizioni volte ad accelerare la riforma delle province e delle città metropolitane. In particolare, a decorrere dal 2022 sono stati istituiti due fondi nei quali fare confluire le spettanze del Fondo sperimentale di riequilibrio (Fsr) e i contributi di parte corrente erogati per l'esercizio delle funzioni fondamentali. Si tratta, quindi, di due fondi da ripartire, sulla base dell'istruttoria condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, tenendo progressivamente conto dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali dei singoli enti.

Ritorna, pertanto, attuale la mancata attuazione della legge delega n. 42/2009 per quanto concerne la perequazione delle risorse correnti. Strettamente connessa a questa questione è la necessità di fare chiarezza sulle competenze/funzioni delle province e delle città metropolitane, considerata la mancata attuazione della riforma costituzionale nel 2016.

La perequazione delle spese correnti è una questione già affrontata per i comuni delle Regioni a statuto ordinario (Rso), per i quali è in atto il riparto perequativo delle risorse di parte corrente nel Fondo di solidarietà comunale (Fsc). Pertanto, questa esperienza può essere di riferimento anche per le province e città metropolitane, tenendo conto delle peculiarità di questi enti.

Questo lavoro ha l'obiettivo di evidenziare le principali criticità dell'attuale assetto finanziario delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, focalizzandosi, in particolare, sulla fiscalità e sui finanziamenti/fondi di parte corrente, aspetti cruciali per il nuovo sistema previsto per il 2022.

Il lavoro è così strutturato. Il paragrafo 2 descrive le fasi principali del processo di riforma federale del sistema fiscale ed istituzionale delle province e delle città metropolitane avviato dopo l'approvazione della legge delega n. 42/2009. Nel paragrafo 3 si analizzano gli effetti economici delle misure di

risanamento dei conti delle province e delle città metropolitane sui livelli e sulla composizione della spesa e delle entrate. Il paragrafo 4 descrive il sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane, tenendo traccia delle novità introdotte dalle leggi di bilancio 2021 e 2022. Le osservazioni conclusive di questo studio sono presentate nell'ultimo paragrafo.

2. *Province e città metropolitane dopo la legge delega n. 42/2009*

2.1. *Avvio della riforma federalista*

Nel 2009 viene approvata la legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale che stabilisce i criteri per l'attuazione della riforma costituzionale del Titolo V.

Un passo significativo verso l'attuazione della suddetta legge in materia di fiscalità provinciale è stato compiuto attraverso il d.l. n. 68/2011 (artt. 16-21) che ha previsto la soppressione dei trasferimenti erariali e regionali, sostituiti, ai fini del finanziamento delle funzioni attribuite alle province, da entrate proprie e da risorse di carattere perequativo. Le entrate proprie delle province sono costituite da: l'imposta provinciale di trascrizione (Ipt) e l'imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto (Rc Auto); la compartecipazione provinciale all'Irpef (in sostituzione dei soppressi trasferimenti statali e dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica); la compartecipazione alla tassa automobilistica (in sostituzione dei trasferimenti regionali soppressi ai sensi dell'art. 19 a partire dall'anno 2013)²; altri tributi propri³.

In attesa dell'istituzione del fondo perequativo, nel 2011 il d.l. n. 68/2011 ha istituito il Fondo sperimentale di riequilibrio (Fsr) per le province, avente un importo pari a circa 1.039 mln

² Nonostante l'articolo 19 del d.l. n. 68/2011 prevedesse il termine del 20 novembre 2012 per la fissazione di tale compartecipazione, al momento non risulta ancora stabilita.

³ Tra gli altri tributi propri rientrano: il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (l. n. 549/1995, art. 3); il tributo ambientale (d.l. n. 504/1992, art. 19); il canone occupazione di spazi ed aree pubbliche (d.l. n. 446/1997, art. 63); la tassa per l'ammissione ai concorsi (r.d. n. 2361 del 21 ottobre 1923, art. 1); i diritti di segreteria (l. n. 604/1962, art. 40).

di euro⁴. È, inoltre, stabilito che il Fsr sarebbe rimasto in funzione fino all'attivazione del fondo perequativo (d.l. n. 68/2011, art. 23) e che il suo riparto avrebbe seguito sostanzialmente l'allocazione storica dei trasferimenti soppressi⁵.

2.2. *Concorso alla finanza pubblica 2011-15 delle province e delle città metropolitane*

La crisi dei debiti sovrani europei nel 2010-11 ha esercitato una pressione significativa sulla sostenibilità dei debiti pubblici, costringendo anche il governo italiano ad avviare un corposo programma di consolidamento dei conti pubblici. Le misure messe in atto hanno riguardato tutti i livelli di governo territoriale e si sono protratte fino al 2015.

Il contributo delle province alla manovra è stato assicurato principalmente attraverso l'inasprimento degli obiettivi di bilancio, rispettando il patto di stabilità interno⁶, e la riduzione delle risorse finanziarie. I primi tagli del 2010-11 hanno riguardato i trasferimenti statali non ancora fiscalizzati. Nel periodo 2012-15 sono state ridotte le risorse attribuite alle amministrazioni provinciali, inizialmente attraverso la riduzione del Fsr e successivamente attingendo alle risorse derivanti dalla capacità impositiva degli enti⁷.

Tale passaggio ha trovato il fondamento nella riduzione delle funzioni degli Enti locali per l'effetto della l. n. 56/2014, in linea con la successiva riforma costituzionale che avrebbe stabilito l'abolizione delle province.

⁴ L'ammontare complessivo del Fsr 2012 è costituito dal totale dei trasferimenti soppressi (pari a 765.036.507,26 di euro) e dal totale dell'addizionale provinciale sull'accisa sull'energia elettrica (pari a 813.265.984,00 di euro); importi ridotti per effetto dei tagli (d.l. n. 78/2010, art. 28, commi 8 e 10; d.l. n. 201/2011; l. n. 191/2009, art. 2, comma 183).

⁵ I criteri di ripartizione stabiliti dal d.m. 4 maggio 2012 erano i seguenti: il 50% in proporzione del valore della spettanza figurativa dei trasferimenti fiscalizzati; il 38% in proporzione al gettito della soppressa addizionale provinciale sull'accisa sull'energia elettrica; il 5% in relazione alla popolazione residente; il 7% in relazione all'estensione del territorio provinciale.

⁶ A partire dal 2016 il patto di stabilità interno è stato sostituito con le regole di pareggio di bilancio.

⁷ La riduzione delle risorse per l'effetto dei tagli successivi al 2014 viene contabilizzata nei bilanci delle province e città metropolitane tra le spese correnti.

TAB. 1. *Tagli e contributi per province e città metropolitane Rso 2018*

		Totale
<i>Tagli antecedenti all'istituzione del Fsr (a)</i>	b + c	-531,4
Riduzione risorse d.l. n. 78/2010 (b)		-164,3
Riduzione art. 28 commi 8 e 10 d.l. n. 201/2011 (c)		-367,1
<i>Tagli dei trasferimenti nel Fsr 2011-13 (d)</i>		-1.291,1
<i>Tagli dei trasferimenti e contributi fuori Fsr (e)</i>	f + g + i + h + j	-712,9
Riduzione risorse l. n. 190/2014 (f)		-2.700,0
Contributo art. 1, comma 754 l. n. 208/2015 (g)		469,7
Contributo d.p.c.m. 10 marzo 2017 (i)		900,0
Contributo art. 20, comma 1 del d.l. n. 50/2017 (h)		191,8
Contributo comma 838 l. n. 205/2017 (j)		425,6
Tagli temporanei fuori Fsr (k)	l + m	-531,1
Riduzione risorse art. 19 d.l. n. 66/2014 (l)		-69,0
Riduzione risorse art. 47 d.l. n. 66/2014 (m)		-462,1
<i>Totale</i>	a + e + k	-3.066,6

Fonte: Dati Ministero dell'interno 2018. Valori espressi in milioni di euro.

La mancata riforma costituzionale, a seguito dell'esito negativo del referendum nel 2016, ha reso necessaria una ridefinizione di tutta la disciplina inerente province e città metropolitane, incluse le questioni di finanziamento. A fronte delle evidenti difficoltà finanziarie degli enti territoriali, a partire dal 2016 sono state messe in atto una serie di contributi straordinari per garantire le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali e per sostenere gli investimenti⁸.

La tabella 1 riporta il dettaglio dell'effetto finanziario complessivo dei tagli e dei contributi erogati di competenza dell'anno 2018. Bisogna precisare che le risorse prelevate dal comparto per effetto del d.l. n. 66/2014, avendo carattere temporaneo, sono restituite a partire dal 2019.

⁸ L. n. 208/2015, comma 754; l. n. 232/2016, comma 439; d.p.c.m. 10 marzo 2017, art. 4, lett. f; l. n. 205/2017, comma 838; d.l. n. 50/2017, art. 20; l. n. 205/2017, art. 1, comma 1076.

2.3. Riordino delle funzioni per effetto della legge n. 56/2014

La legge Delrio (l. n. 56/2014) ha ampiamente riformato la disciplina degli Enti locali, istituendo le città metropolitane⁹ e ridefinendo il sistema delle province.

Le città metropolitane hanno sostituito nelle regioni a statuto ordinario le province relative a dieci aree urbane (Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria), con territori e risorse finanziarie e strumentali coincidenti con quelli delle preesistenti province.

Alle province è stato assegnato il ruolo di enti di area vasta e i relativi organi istituzionali sono divenuti organi elettivi di secondo grado. Questa configurazione istituzionale delle province e delle città metropolitane, a differenza di altre autonomie territoriali, rende questi enti espressione «associativa» dei comuni anziché «rappresentativa» delle popolazioni locali, sollevando qualche dubbio circa la capacità impositiva [Greco 2021].

La legge Delrio ha inoltre definito le funzioni fondamentali delle città metropolitane e delle province, riconoscendo un numero più ampio alle prime per l'effetto di attribuzioni di funzioni esclusive (l. n. 56/2014, comma 44) rispetto a quelle che condividono con le province (l. n. 56/2014, comma 85).

La legge inoltre prevede, con riferimento alle sole province, il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni, escludendo di fatto la possibilità di esercitarle in modo autonomo¹⁰. Questo punto della legge Delrio risulta essere uno dei più controversi perché coesiste con le norme che anche per le province prevedono la perequazione delle risorse per le funzioni non fondamentali (si veda, ad esempio, la legge delega n. 42/2009).

Oltre alle funzioni «storicamente» non fondamentali delle province, sono sottoposte al riordino tutte le funzioni provinciali divenute non fondamentali nel 2014 per effetto della

⁹ La l. n. 56/2014, oltre alle città metropolitane, ha istituito nelle regioni a statuto ordinario tre province montane: Sondrio, Cuneo, Verbano-Cusio-Ossola.

¹⁰ Le funzioni non fondamentali che possono esercitare le province sono quelle eventualmente riattribuite a loro con il processo di riordino attraverso accordi in sede di Conferenza unificata tra Stato e Regioni. Il processo di riordino rimane in larga misura da attuare.

legge Delrio. Dunque, nel riordino sono state coinvolte anche le città metropolitane.

3. *Effetti economici dello stress finanziario e del riordino delle funzioni*

3.1. *Livelli e composizione della spesa*

Il periodo di stress finanziario e il riordino delle funzioni hanno avuto significativi effetti economici per province e città metropolitane.

Nel 2020 attraverso il questionario per la determinazione dei fabbisogni standard FP20U¹¹ sono stati raccolti i dati contabili e le informazioni relative alle prestazioni e al livello dei servizi erogati delle province e dalle città metropolitane appartenenti alle regioni a statuto ordinario con riferimento agli anni 2010-18. Oltre alle spese correnti per le funzioni fondamentali, sono state rilevate anche le spese sostenute per le funzioni delegate e/o esercitate in convenzione con i comuni e quelle per le funzioni non fondamentali non delegate. Con l'obiettivo di rendere confrontabili i dati del 2010 e del 2018 gli Enti locali hanno dovuto riclassificare le spese afferenti al 2010 secondo l'assetto funzionale della legge Delrio.

I dati riportati nella tabella 2 evidenziano un quadro della situazione economica profondamente mutato tra il 2010 e il 2018. La spesa corrente da bilancio delle province e delle città metropolitane nel 2018 ammonta a 5.788,3 milioni di euro rispetto agli 8.058,8 milioni di euro del 2010. Il dato complessivo del 2018, tuttavia, non corrisponde alla spesa realmente sostenuta dagli enti perché ricomprende il contributo al risanamento della finanza pubblica, costituito dalle spettanze negative del Fsr, e i tagli a carico delle province e delle città metropolitane intervenuti dopo il 2014 e contabilizzati tra le spese nei bilanci. Pertanto, se teniamo conto del contributo al risanamento della finanza pubblica (rilevato con il questionario

¹¹ Il questionario è disponibile online <https://opendata.sose.it/fabbisogni-standard/questionari-e-istruzioni-2020/fp20u-questionario-unico-per-le-province-e-citta-metropolitane-anno-2018>. I dati esposti di seguito corrispondono alla compilazione al 4 ottobre 2021.

FP20U) il totale della spesa corrente effettiva nel 2018 scende a 3.686,2 milioni di euro, registrando una variazione negativa circa del 54% rispetto al 2010.

La dinamica della spesa corrente riporta una variazione negativa per ciascuna funzione fondamentale delle province e città metropolitane tra il 2010 e il 2018. Nel 2018, sono considerate anche le spese per le nuove funzioni, quelle esclusive delle città metropolitane e province montane, la funzione per il contrasto dei fenomeni discriminatori e la stazione appaltante, tutte assegnate a seguito della l. n. 56/2014 e non esercitate nel 2010. L'entità di queste spese è tuttavia modesta, tanto da non impattare sulla contrazione delle risorse per tutte le funzioni fondamentali degli Enti locali.

L'aggregato delle funzioni che subisce maggiore contrazione nel periodo è quello afferente alle funzioni non fondamentali, registrando una riduzione di 2.195,6 milioni di euro. I dati raccolti con il questionario FP20U permettono di scomporre tale aggregato: 1.053,8 milioni corrispondono alla spesa sostenuta nel 2010 per le funzioni fondamentali divenute non fondamentali dopo la legge Delrio¹², 751,5 milioni di euro sono dovuti al venire meno delle deleghe regionali e 390,4 milioni di euro derivano dalla riduzione della spesa per le funzioni non fondamentali.

Sulla base dei dati del questionario FP20U, anche le province dichiarano le spese per le funzioni non fondamentali non delegate sebbene il loro esercizio sia escluso dalla legge Delrio. Diminuisce anche il volume delle spese per le funzioni delegate agli enti da parte delle regioni sebbene non previsto dal riordino. Tale variazione può essere spiegata dalla diminuzione delle risorse finanziarie e strumentali delle province e delle città metropolitane che ha sostanzialmente inciso a determinare minore capacità funzionale ed amministrativa di tali enti.

Va evidenziato, inoltre, che non si riscontra una spesa significativa delle città metropolitane per le funzioni esclusive di loro competenza (circa 29 mln di euro nel 2018). Tra le città metropolitane, Milano non indica alcuna spesa per tali

¹² Nel questionario FP20U agli enti è chiesto di indicare le spese per le funzioni fondamentali anche per il 2010 secondo l'assetto dopo la riforma Delrio. Le spese per le funzioni fondamentali nel 2010 e divenute non fondamentali nel 2018 sono da indicare tra le spese per le funzioni non fondamentali non delegate.

TAB. 2. *Spesa corrente delle province e delle città metropolitane Rso 2010-18 per funzioni*

	2010	2018	Var. (%)
<i>Funzioni fondamentali</i>	4.617,6	2.440,6	-47
Funzioni generali	1.753,3	781,6	-55
Funzioni esclusive città metropolitane		29,1	
Funzioni esclusive province		0,2	
Territorio	947,0	704,1	-26
Istruzione	890,6	648,3	-27
Trasporti	584,9	57,4	-90
Ambiente	341,9	104,8	-69
Polizia ^a	99,9	87,7	-12
Stazione appaltante	-	17,7	
Fenomeni discriminatori	-	9,5	
<i>Contributi al risanamento della finanza pubblica</i>		2.102,1	
<i>Funzioni non fondamentali</i>	3.441,2	1.245,6	-64
Funzioni non fondamentali – Quota spesa corrente per funzioni fondamentali divenute non fondamentali con l. n. 56/2014	1.053,8		-100
Funzioni non fondamentali – Quota non fondamentale non delegata	537,2	147,0	-73
Funzioni non fondamentali – Quota non fondamentale delegata	1.850,2	1.098,7	-41
<i>Totale</i>	<i>8.058,8</i>	<i>3.686,2</i>	<i>-54</i>

^a La funzione polizia non è esplicitamente indicata come fondamentale nella normativa. Tale aggregato include le spese per le attività di controllo effettuate nell'ambito delle altre funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane.

Fonte: Elaborazioni sui dati di Questionario Sose FP20U e sui dati CC province e città metropolitane 2010 e 2018. Valori in milioni di euro.

funzioni. Si ricorda che l'istituzione delle città metropolitane è in linea con le strategie europee che indentificano nelle città e aree urbane i principali centri per il rilancio della crescita economica. Tuttavia, questi enti sono stati istituiti nel momento della stretta finanziaria che ha reso difficile la valorizzazione del ruolo che essi sono chiamati a svolgere [Agnoletti *et al.* 2015].

3.2. *Livelli e composizione delle entrate*

Se analizziamo le entrate delle province e delle città metropolitane, possiamo osservare come le stesse siano state oggetto di importanti variazioni nel periodo 2010-18. I dati riportati nella tabella 3 evidenziano come il totale delle entrate correnti

TAB. 3. Entrate correnti province e città metropolitane Rso 2010-18

	2010	2018	Var. (%)
Entrate Titolo 1 – entrate tributarie	4.110,98	3.626,63	-11,8
Rc Auto	1.663,66	1.656,94	-0,4
Ipt	936,46	413,65	-55,8
Addizionale energia elettrica	678,41		-100,0
Tassa ambiente (Tefa)	222,84	334,74	50,2
Entrate Titolo 2 – trasferimenti	3.424,33	1.703,52	-50,3
Entrate Titolo 3 – entrate extratributarie	629,00	585,00	-7,0
<i>Totale entrate correnti</i>	<i>8.164,31</i>	<i>5.915,15</i>	<i>-27,6</i>

Fonte: Entrate correnti dei Certificati consuntivi Ministero dell'interno. Valori in milioni di euro.

si sia ridotto del 27,5% tra il bilancio del 2010 e quello del 2018. Tale riduzione, tuttavia, non corrisponde ad una effettiva contrazione delle risorse disponibili per gli enti territoriali. Come è stato già evidenziato, i 2.102,1 mln di euro contabilizzati nel bilancio tra le spese correnti devono essere versati al bilancio dello Stato a titolo di concorso alla finanza pubblica. Dunque, complessivamente, le risorse ricevute a titolo di trasferimenti per il comparto sono negative e una parte del gettito delle province e città metropolitane è versata allo Stato.

Oltre all'azzeramento dei trasferimenti e al versamento di una parte del gettito a titolo di contributo alla finanza pubblica, le risorse degli enti diminuiscono anche per le variazioni delle entrate proprie. Nonostante l'aumento del gettito da Ipt e da Tefa, il totale delle entrate tributarie diminuisce a causa dell'azzeramento del gettito dell'addizionale sull'accisa sull'energia elettrica soppressa nel 2011. Il venire meno dell'addizionale avrebbe dovuto essere compensato dai trasferimenti del Fondo sperimentale di riequilibrio ma, poiché i trasferimenti di Fsr nel tempo sono divenuti negativi, gli enti hanno di fatto perso il corrispondente gettito.

Anche le possibilità di utilizzare la leva dello sforzo fiscale sui tributi di province e città metropolitane risultano sostanzialmente limitate (tab. 4). Per le due principali entrate Rc Auto e Ipt, analizzando i dati dei versamenti F24 del 2019, i margini dello sforzo fiscale residuo sono limitatissimi. Per quanto concerne la Rc Auto 82 enti su 86 applicano già aliquote massime e lo sforzo fiscale residuo ammonta a circa lo 0,4% del gettito complessivo nel 2019, mentre per la Ipt 76 enti applicano già

TAB. 4. *Gettito, sforzo fiscale massimo, residuale per i tributi Rc Auto e Ipt 2019*

	2019
<i>Rc Auto</i>	
Gettito	1886,7
Sforzo massimo esercitabile (% gettito)	21,6%
Sforzo residuo (% gettito)	0,4%
Numero enti ad aliquota massima	82
<i>Ipt</i>	
Gettito	1.590,5
Sforzo massimo esercitabile (% gettito)	21,4%
Sforzo residuo (% gettito)	0,6%
Numero degli enti territoriali con aliquota massima	76

Fonte: Elaborazioni sui dati F24 Dipartimento delle finanze Mef. Valori assoluti in milioni di euro.

l'aliquota massima mentre lo sforzo fiscale residuo per i restanti 10 enti è pari a circa 0,6% del gettito complessivo.

4. *Il sistema di finanziamento per le province e le città metropolitane*

Un aspetto fondamentale della riforma del federalismo fiscale per autonomie territoriali riguarda il processo di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ed il funzionamento dello schema perequativo per finanziarli insieme con i fabbisogni standard (legge delega n. 42/2009, capi II, III, IV e VI).

La perequazione delle spese correnti è già stata attuata per i comuni delle regioni a statuto ordinario attraverso il Fondo di solidarietà comunale (Fsc), alimentato con una parte del gettito Imu di competenza comunale. Il meccanismo perequativo del Fsc segue il principio della solidarietà, secondo cui i comuni a parità dello sforzo fiscale ricevono le risorse qualora le entrate proprie non siano sufficienti a finanziare i rispettivi fabbisogni standard e finanziano il fondo nel caso contrario. Il riparto perequativo del Fsc gradualmente sostituisce il meccanismo dell'assegnazione delle risorse storicamente ricevute¹³. La

¹³ Per maggiori approfondimenti sul funzionamento del Fsc si rimanda a Brugnano *et al.* [2017].

legge di bilancio 2021 (l. n. 178/2020) ha introdotto un'altra componente del Fsc, ripartita in base ai fabbisogni/costi standard, destinata allo sviluppo dei servizi sociali comunali ed al potenziamento degli asili nido [Openpolis 2021].

Con riferimento al fondo perequativo per le province e le città metropolitane, l'attuazione della legge delega n. 42/2009 appare più complessa rispetto ai comuni. In primo luogo, il riparto del Fsr per le province e le città metropolitane non ha subito modifiche dalla sua istituzione fino al 2021, nonostante i fabbisogni standard, da utilizzare come possibile criterio di riparto, sono stati determinati e rivisti nel corso degli anni¹⁴. In secondo luogo, se consideriamo complessivamente il Fsr e i vari contributi di parte corrente erogati alle province e alle città metropolitane a partire dal 2016, possiamo notare che attualmente gli enti complessivamente non «ricevono» risorse ma «versano» una parte del proprio gettito al bilancio dello Stato. Infine, il riordino delle funzioni delle province e città metropolitane per effetto della l. n. 56/2014 è avvenuto in modo disomogeneo tra le regioni, a volte contestato¹⁵, rendendo le prestazioni degli enti difficilmente «omologabili» attraverso la perequazione delle risorse.

Con lo scopo di accelerare la riforma delle province e delle città metropolitane la legge di bilancio per il 2021 (l. n. 178/2020, commi 783-785) ha istituito due fondi nei quali fare confluire le spettanze del Fsr e i contributi di parte corrente erogati per l'esercizio delle funzioni fondamentali, stabilendo che a decorrere dall'anno 2022 la ripartizione dei fondi, sulla base dell'istruttoria condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, dovesse tenere progressivamente conto dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali dei singoli enti.

Inoltre, la legge di bilancio per il 2022 (l. n. 234/2021, comma 561) ha apportato alcune modifiche alla disciplina dei due fondi, stanziando dei contributi aggiuntivi per il finanziamento

¹⁴ Si vedano, ad esempio, le Note metodologiche relative ai fabbisogni standard delle province e città metropolitane approvate dalla Ctfs rispettivamente nel 2016 e 2017 e da Copaff.

¹⁵ La sentenza 129/2019 della Corte costituzionale è intervenuta contro la scelta della regione Toscana di concentrare su di sé le funzioni in materia di gestione dei rifiuti attribuite dal Codice ambiente alle province e dalla l. n. 56/2014 alle province e città metropolitane come funzione fondamentale.

e lo sviluppo delle funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane, in graduale aumento tra il 2022 e il 2031.

I lavori per rendere operativi i due fondi sono stati coordinati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e si sono conclusi il 18 gennaio 2022 con l'approvazione della Nota metodologica relativa al riparto¹⁶.

4.1. *Determinazione dei fabbisogni standard*

Un ruolo fondamentale nella determinazione del finanziamento delle province e delle città metropolitane ai sensi della l. n. 178/2020, commi 783-785 è stato assegnato ai fabbisogni standard, che, determinati in valori monetari, definiscono il macro-budget del finanziamento salvo ovviamente il concorso alla finanza pubblica a carico degli enti. Anche se la legge delega n. 42/2009 stabilisce gli stessi principi per il finanziamento delle funzioni fondamentali di tutti i livelli di governo territoriale, nel riparto perequativo dei comuni le capacità fiscali determinano il macro-budget della perequazione, mentre l'impiego dei fabbisogni standard comunali avviene attraverso l'applicazione dei coefficienti di riparto al totale delle capacità fiscali.

Nel processo dei fabbisogni standard si è tenuto conto delle disposizioni introdotte dalla l. n. 56/2014 relativamente al nuovo assetto istituzionale delle province e delle città metropolitane e al perimetro delle funzioni fondamentali che questi enti sono chiamati a svolgere.

Ai fini della determinazione dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane Rso sono stati raccolti mediante il questionario FP20U i dati sulla spesa corrente (relativi alle annualità 2010 e 2018) e sulla spesa in conto capitale (che coprono tutto il periodo 2010-18), ed i dati rilevanti ai fini del monitoraggio dei servizi erogati relativamente alle funzioni fondamentali. In particolare, il questionario raccoglie informazioni in merito alle caratteristiche degli enti e del territorio, alle risorse a disposizione, nonché agli output prodotti o ai servizi offerti nell'ambito di ciascuna funzione/servizio. Inoltre, sono

¹⁶ Verbale Cdfs n. 90, 18 gennaio 2022.

rilevate informazioni riguardanti le consistenze e le spese del personale addetto inerenti ciascuna funzione/servizio.

Le funzioni fondamentali per cui sono stati stimati i fabbisogni standard riguardano trasversalmente tutti gli enti (86), comprendendo sia le 10 città metropolitane che le 3 Province montane, relativamente a: Funzioni generali, Territorio, Ambiente, Istruzione, Trasporti, Polizia provinciale, Stazione unica appaltante/Centrale unica degli acquisti e Controllo dei fenomeni discriminatori¹⁷. Inoltre, i fabbisogni standard sono stati stimati anche per le ulteriori funzioni fondamentali assegnate dalla l. n. 56/2014 (art. 1, commi 44 e 86) alle sole città metropolitane e alle sole province montane.

In linea con la metodologia adottata nel comparto comunale, i fabbisogni standard sono stati stimati utilizzando la regressione lineare multipla¹⁸ seguendo il *Regression Cost Base Approach* (Rca) che identifica le determinanti dei fabbisogni standard attraverso la specificazione di una funzione di costo in forma diretta o ridotta¹⁹.

La spesa corrente ai fini dei fabbisogni standard realmente impegnata in ciascuna funzione fondamentale è stata calcolata considerando le quote fondamentali di spesa (tenendo conto anche eventualmente delle spese contabilizzate in altre missioni), comprensive delle spese del personale, e depurata delle spese per calamità naturali e per debiti fuori bilancio (al netto delle spese per il ripiano di perdite o per l'aumento di capitale in partecipazioni). Per l'identificazione della spesa storica delle funzioni generali sono stati esclusi i contributi alla finanza pubblica.

Un aspetto metodologico rilevante riguarda la determinazione dei fabbisogni standard per alcune funzioni fondamentali che per diversi enti non risultano ancora attivate, rendendo, pertanto, non disponibili i valori della spesa storica consolidata

¹⁷ Per maggiori dettagli si rimanda al questionario FP20U.

¹⁸ Per la funzione «Controllo dei fenomeni discriminatori» è stato seguito un approccio differente. Il fabbisogno standard è stato stimato come il prodotto tra il valore della spesa pro capite *benchmark* e la popolazione. Il valore *benchmark* è stato modulato per ciascun ente sulla base di un indicatore composito calcolato come differenza tra indice di occupazione femminile e indice di occupazione maschile.

¹⁹ Per maggiori informazioni si veda la Nota metodologica «Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni» del 13 settembre 2016.

TAB. 5. *Fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane Rso 2018 suddivisi per funzioni*

Funzioni fondamentali	2018	%
Funzioni generali	891.640,1	32,2
Territorio	735.690,5	26,5
Ambiente	120.872,6	4,4
Istruzione	689.975,3	24,9
Trasporti	27.232,5	1,0
Polizia	93.898,2	3,4
Stazione unica appaltante	60.859,0	2,2
Controllo fenomeni discriminatori	44.042,8	1,6
Funzioni aggiuntive città metropolitane	101.928,7	3,7
Funzioni aggiuntive province montane	5.177,0	0,2
<i>Totale</i>	<i>2.771.316,7</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Nota metodologica Fabbisogni standard province e città metropolitane Rso 2021. Dati in migliaia di euro.

nel tempo. Tra queste rientra la funzione di Controllo dei fenomeni discriminatori i cui dati non sono stati raccolti per circa il 29% degli enti. Problematica è stata anche la quantificazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni di pertinenza esclusiva delle città metropolitane e delle province montane per cui non è stato possibile seguire un approccio econometrico classico a causa dell'indisponibilità della spesa storica consolidata nel tempo. Si è reso dunque necessario seguire criteri di stima alternativi rispetto all'approccio teorico consueto di riferimento del *Regression Cost Base*²⁰.

La tabella 5 riporta il valore dei fabbisogni standard stimati per le province e le città metropolitane ripartito per ciascuna funzione fondamentale. Il totale complessivo ammonta a 2.771.316,7 milioni di euro e circa l'84% di questo ammontare è concentrato nelle funzioni fondamentali relative a Funzioni generali, Territorio ed Istruzione.

Confrontando la ripartizione dei fabbisogni standard per tipologia di ente, possiamo notare che i livelli dei fabbisogni standard sono più elevati per il comparto delle Province, sia in termini assoluti (tab. 6), sia in termini pro capite (rispettivamente 56,71 e 50,47 euro).

²⁰ Per maggiori dettagli sulle funzioni e le relative specificazioni ai fini della stima si veda l'Appendice II.

TAB. 6. *Fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane Rso 2018 suddivisi per comparto*

Comparto	2018	%
Province	1.849.185,6	66,7
Città metropolitane	922.131,0	33,3
<i>Totale</i>	<i>2.771.316,7</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Nota metodologica Fabbisogni standard province e città metropolitane. Dati in migliaia di euro.

4.2. *I fondi per le province e le città metropolitane*

Il riparto dei fondi per le province e le città metropolitane si basa, oltre che sui fabbisogni standard, sulle capacità fiscali, intese come una misurata dal gettito, a parità dello sforzo fiscale, derivante da Ipt, Rc Auto, Tefa e da alcune entrate extratributarie.

La «standardizzazione» dei gettiti, con riferimento all'anno bilancio 2019, di natura tributaria segue l'approccio metodologico del *Representative tax system*, utilizzato anche nel caso dei comuni²¹. Per le entrate residuali extratributarie, lo standard è determinato attraverso un metodo parametrico, applicando a tutti gli enti l'incidenza media delle entrate residuali sulla spesa²². Il totale delle capacità fiscali così determinato ammonta a poco più di 3 miliardi di euro, mentre il gettito effettivo di riferimento risulta pari a poco meno di 4 miliardi di euro (tab. 7).

I fabbisogni e le capacità fiscali sono inseriti nel riparto, medesimo per province e città metropolitane ma che agisce separatamente nei due comparti, riassegnando il concorso netto alla finanza pubblica e attribuendo il contributo aggiuntivo per lo sviluppo delle funzioni fondamentali. Il riparto si traduce in una quantificazione del concorso netto alla finanza pubblica residuale facendo diminuire il volume del risparmio della spesa corrente da versare allo Stato.

²¹ Per maggiore dettaglio sull'utilizzo del metodo si rinvia alla Nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali comunali 2015.

²² Per maggiore dettaglio sul metodo di calcolo delle capacità fiscale si rinvia alla Nota metodologica capacità fiscale delle province e delle città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario 2021.

TAB. 7. *Capacità fiscale e gettito delle province e città metropolitane Rso*

Entrate	Capacità fiscale	Gettito effettivo
Ipt	1.230,3	1.799,5
Rc Auto	1.479,5	1.564,4
Tefa	258,0	383,2
Entrate residuali	93,0	128,0
<i>Totale</i>	<i>3.060,8</i>	<i>3.875,1</i>

Fonte: Nota metodologica sulla capacità fiscale delle province e città metropolitane. Dati in milioni di euro.

Ci sono due meccanismi sottostanti il riparto. Il primo riassegna, in modo graduale negli anni, il concorso netto alla finanza pubblica in base al fiscal *gap* tra fabbisogni standard e capacità fiscali. Il secondo distribuisce il contributo aggiuntivo in base ai soli fabbisogni standard. L'algebra del riparto è riassunta nella tabella 8.

Con riferimento al primo meccanismo, il target di riassegnazione del concorso giungerà al 60% nel 2031 e raggiungerà il 100% negli anni successivi. L'assenza di una data chiara e definitiva per il completamento del percorso nella nota metodologica approvata dalla Ctfs è indicativa di possibili dubbi in merito all'evoluzione del processo relativo agli enti.

Come si evince dai valori della tabella 8, il totale delle capacità fiscali non garantisce il finanziamento integrale dei fabbisogni standard per nessuno dei due comparti poiché una parte del gettito standard è diretta al finanziamento del concorso alla finanza pubblica. Le percentuali λ applicate per il «riproporzionamento» dei fabbisogni standard, pari a circa 54,6% per province e 67% per città metropolitane, sono calcolate per garantire l'invarianza del versamento allo Stato.

Con l'attribuzione del contributo aggiuntivo in base ai fabbisogni standard si effettua un recupero di una parte dei fabbisogni non finanziati. Infatti, nel 2031, quando si raggiungerà il valore massimo del contributo previsto pari a 600 milioni di euro, per le province e per le città metropolitane rispettivamente il 78,44 e l'84,35% dei fabbisogni standard saranno finanziati attraverso il riparto.

Il funzionamento del riparto è illustrato nella figura 1. La situazione iniziale degli «sbilanci» nella capacità degli enti di finanziare i fabbisogni standard con le proprie risorse sotto

TAB. 8. Riparto delle risorse e del concorso alla finanza pubblica per le province e città metropolitane RSO

	Province	Città metropolitane	Totale
Fondi e contributi di parte corrente	(a)	271,7	1.336,5
Concorso alla finanza pubblica	(b)	-770,6	-2.769,0
Concorso netto alla finanza pubblica	(c = a + b)	-499,0	-1.432,5
Fabbisogni standard	(d)	922,1	2.771,3
Capacità fiscali	(e)	1.117,3	3.060,8
<i>Assegnazione risorse anno 2022</i>			
Concorso netto alla finanza pubblica ripartito con criterio fabbisogni-capacità fiscali	(f = 8%*(λ * d - e))	-39,9	-114,6
Concorso netto alla finanza pubblica ripartito con criterio storico	(g = 92% * c)	-459,1	-1.317,9
Concorso netto alla finanza pubblica riassegnato	(h = f + g)	-499,0	-1.432,5
Risorse aggiuntive	(i = λ * d)	21,3	80,0
Concorso netto alla finanza pubblica residuale	(j = h + i)	-477,7	-1.352,5

Fonte: Nota metodologica riparto fondi 2022. Dati in milioni di euro.

il vincolo di concorso alla finanza pubblica è rappresentata dalla «partenza 2021». La misura dello «sbilancio» per ogni ente j e anno t nell'intervallo 2022-31 è calcolata nel seguente modo:

$$S_{jt} = \frac{CF_j - CFP_j - FAS_j + C_{jt}}{FAS_j}$$

dove CF_j è capacità fiscale, CFP_j è il concorso alla finanza pubblica, Fas_j sono i fabbisogni standard, C_{jt} il contributo.

La riassegnazione del concorso alla finanzia pubblica insieme con l'aggiunta delle risorse, fanno convergere le situazioni iniziali molto diversificate verso quelle più bilanciate nel 2031, l'anno in cui la percentuale di riassegnazione del concorso alla finanza pubblica raggiungerà il livello del 60%.

Le linee «Obiettivo Province» e «Obiettivo CM», che indicano le due situazioni di integrale allineamento degli sbilanci al livello delle province e al livello delle città metropolitane, potranno essere raggiunte se la percentuale di riassegnazione del concorso alla finanza pubblica arrivasse al 100%. Come si vede dalla figura 1, qualora il target di perequazione del concorso dovesse procedere oltre il 60%, ci sarebbero degli enti che perderebbero risorse rispetto alla situazione di partenza nel 2021.

Siccome il riparto agisce separatamente per le province e città metropolitane, le situazioni a cui si giungerà con le perequazioni saranno diverse tra i due comparti.

5. Conclusioni

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard ha svolto un lungo e importante lavoro per definire le nuove metodologie dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali delle province e città metropolitane, contemporaneamente alla ricognizione del concorso netto alla finanza pubblica di questi enti, con l'obiettivo di rivedere il sistema di finanziamento di parte corrente per le province e città metropolitane delle regioni a statuto speciale. Il comparto delle province e delle città metropolitane, a partire dal 2022, compie dunque un importante passo in avanti nel

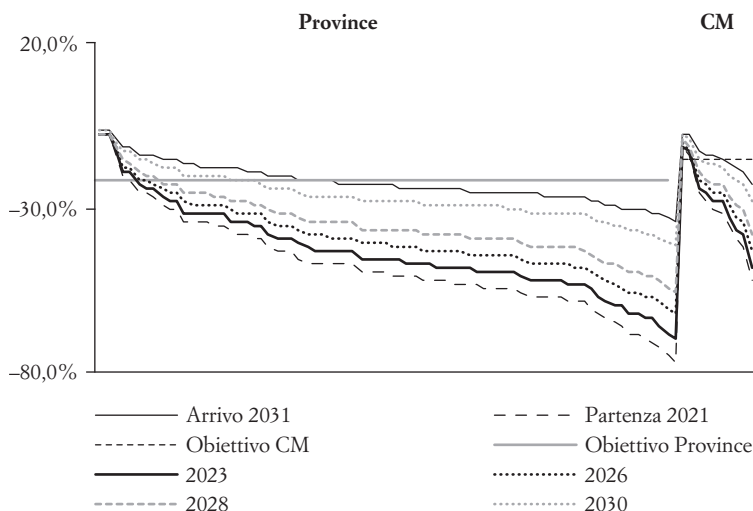


FIG. 1. Riparto del concorso alla finanza pubblica e del contributo per province e città metropolitane (CM), proiezione al 2031.

Fonte: Documentazione di supporto alla Ctfs del 18 gennaio 2022. Valori espressi in % dei fabbisogni standard.

processo di attuazione del «federalismo fiscale» previsto dalla Costituzione e dalla legge delega n. 42/2009.

Condivisa l'importanza di tale processo, rimangono comunque diverse questioni aperte in attesa di una riforma organica della disciplina delle province e delle città metropolitane.

La prima questione da dipanare riguarda l'assetto funzionale di questi enti e se le province possano svolgere le funzioni non fondamentali. Con riferimento alle funzioni esclusive delle città metropolitane (l. n. 56/2014, comma 44), dal momento che i fabbisogni assegnano a tutte le città metropolitane le risorse aggiuntive per tali funzioni, sarebbe auspicabile introdurre un'indicazione generale che permetta una maggiore uniformità nell'ambito delle stesse e che gli enti dovranno garantire su tutto il territorio. L'esperienza del finanziamento delle funzioni comunali attraverso le risorse aggiuntive nel Fsc, destinate al potenziamento delle funzioni sociali e degli asili nido e sottoposte al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi di servizio, potrebbe fornire un'utile esperienza da perseguire.

Infine, resta aperta la questione della copertura del finanziamento dei fabbisogni standard non definita dal riparto. Il gettito degli enti derivante dallo sforzo fiscale ed extratributario, entrambi non considerati ai fini del calcolo della capacità fiscale, ammonta a circa 1.559 mln di euro secondo i dati di bilancio 2019. Sebbene al livello di comparto le suddette entrate sarebbero sufficienti a finanziare la parte residuale dei fabbisogni al netto del riparto, è possibile che tali risorse siano distribuite in modo disomogeneo tra gli enti.

Riferimenti bibliografici

Agnoletti, C., Ferretti, C. e Lattarulo, P.

2015 *Città metropolitane: dove trovare le risorse*, in «www.lavoce.info».

Brugnano, C., Ferraina, G., Ferri, A., Minzyuk, L. e Russo, F.

2017 *Federalismo municipale e nuovo sistema perequativo: il Fondo di solidarietà comunale 2016*, in «Economia pubblica», XLIV, 2, pp. 93-133.

Camera dei deputati

2021 *Città metropolitane e province*, Servizio Studi, XVIII Legislatura, <https://www.camera.it>.

Greco, M.

2021 *Ma le tasse delle province sono costituzionali?*, in «www.lavoce.info».

Marchionni, E., Pollastri, C. e Zanardi, A.

2017 *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, Upb, Nota 1/2017.

OpenPolis

2021 *Come viene distribuito il Fondo di solidarietà comunale*, <https://www.openpolis.it>.

