

Il quadro finanziario delle province e delle città metropolitane

27 settembre 2022

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, e la riforma effettuata con la legge 56/2014, che ha ridefinito le funzioni e il ruolo delle province, hanno profondamente inciso sugli assetti finanziari di tali enti.

La mancata approvazione della riforma costituzionale che prevedeva, tra l'altro, la soppressione delle province (referendum costituzionale del 4 dicembre 2016) ha ulteriormente fatto emergere la necessità di interventi di razionalizzazione degli assetti istituzionali e finanziari degli enti in questione. Nel corso degli ultimi anni, per assicurare le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane, si è proceduto mediante l'assegnazione di specifici contributi destinati, sostanzialmente, ad assorbire il concorso alla finanza pubblica nonché a sostenere gli investimenti.

Con le due leggi di bilancio per il 2021 e 2022 sono state introdotte disposizioni volte a definire un assetto finanziario definitivo per il comparto delle province e delle città metropolitane, a decorrere dal 2022, coerente con il disegno del federalismo fiscale. Il nuovo sistema di finanziamento, che prevede l'istituzione di due fondi unici, cui si affianca un nuovo contributo statale destinato al finanziamento delle funzioni fondamentali di province e città metropolitane, prevede un meccanismo di perequazione nel riparto delle risorse, che tenga progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali come approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, 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.

Le entrate tributarie provinciali

Il sistema delle **entrate provinciali** ricomprende, attualmente:

- i tributi propri 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);
- **compartecipazione provinciale all'Irpef**, che sostituisce i soppressi trasferimenti statali e l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa abolita;
- **compartecipazione alla tassa automobilistica** che sostituisce i trasferimenti regionali soppressi, ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 68 del 2011, a partire dall'anno 2013. Al momento, tuttavia (benché il citato articolo 19 prevedesse il termine del 20 novembre 2012 per la fissazione di tale compartecipazione) la stessa non risulta ancora stabilita;
- altri **tributi propri derivati**, riconosciuti alle province dalla legislazione vigente. Tra questi si ricordano:
 - il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549);
 - il tributo cosiddetto ambientale (articolo 19 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504);
 - il canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (articolo 1, comma 816, della **legge di bilancio 2020**, n. 160 del 2019, che sostituisce il canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche di cui all'articolo 63 del decreto legislativo n. 446 del 1997);
 - la tassa per l'ammissione ai concorsi (articolo 1 del regio decreto 21 ottobre 1923, n. 2361);
 - i diritti di segreteria, disciplinati dall'articolo 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604.

È prevista inoltre la possibilità di istituire con decreto del Presidente della Repubblica un'imposta di scopo provinciale (articolo 20, comma 2, del decreto legislativo n. 68 del 2011).

Si rinvia al tema sul quadro finanziario delle [province](#) per ulteriori informazioni.

Il quadro finanziario delle province e delle città metropolitane e il concorso alla finanza pubblica

L'attuazione del federalismo fiscale per le province, come delineato dal decreto legislativo n. 68/2011, è stato fortemente **condizionato** 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, che prevedevano la soppressione dell'ente provincia e che hanno portato a circoscrivere le risorse finanziarie destinate a tali enti, in vista del ridimensionamento delle funzioni fondamentali ad esse riconducibili.

Il processo di attuazione del federalismo provinciale si è infatti intrecciato con il nuovo assetto ordinamentale previsto dalla **legge n. 56 del 2014**, che ha dettato un'ampia [riforma dell'ordinamento delle province](#), prevedendo l'istituzione delle città metropolitane e la ridefinizione delle funzioni delle province e delle città metropolitane, quali "enti di area vasta". La nuova disciplina è stata espressamente qualificata come **transitoria**, nelle more della riforma costituzionale del Titolo V che prevedeva **l'abrogazione delle province**. L'**esito referendario negativo**, che ha determinato l'interruzione del processo di riforma avviato con la legge n. 56/2014 e il mantenimento dell'ente provincia, ha di fatto cristallizzato una condizione di incertezza sia degli assetti istituzionali che degli aspetti finanziari degli enti in questione.

Come rilevato allora dalla Corte dei Conti – cfr. [Audizione](#) sulla finanza delle province e città metropolitane tenuta presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (febbraio 2017) – "la mancata conferma in sede di consultazione referendaria del testo di riforma costituzionale, (...) ha determinato l'interruzione del processo di riforma, creando una condizione di incertezza sia nella prospettiva del riassetto dei livelli di governo locale, sia nella gestione della situazione esistente". Per ulteriori approfondimenti si rinvia al tema [Città metropolitane e province](#).

Sotto il profilo finanziario, le manovre di finanza pubblica, poste in essere in relazione all'aggravarsi della crisi economica e finanziaria, hanno significativamente eroso nel corso degli anni le risorse a disposizione delle amministrazioni provinciali. Il **contributo alla finanza pubblica** dell'ente provincia è stato assicurato attraverso misure di **riduzione** delle risorse ad esse attribuite (riduzione del **Fondo sperimentale** di riequilibrio ovvero dei trasferimenti erariali per le province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna), con strumenti tesi a inasprire gli obiettivi di bilancio ad invarianza di risorse attribuite (patto di stabilità interno), nonché, successivamente alla riforma avviata con la legge n. 56 del 2014, mediante la statuizione di **risparmi di spesa corrente** (attualmente, dell'importo di **3 miliardi** di euro **annui**, ai sensi dell'articolo 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014).

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 **seguente dossier " [Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V](#) " del Servizio Studi della Camera dei deputati** (pagg.129-149).

Il contributo richiesto dall'art. 1, comma 418, della legge n. 190/2014, nell'importo di **3 miliardi** di euro **annui** di **risparmi di spesa corrente** da versare al bilancio dello Stato, si aggiungeva a quello disposto dall'art. 19 del D.L. n. 66/2014, pari 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). Si rammenta, tra l'altro, che tali tagli si accompagnavano (art. 1, comma 421, della legge n. 190/2014) alla consistente **riduzione della spesa di personale** degli enti di area vasta delle Regioni a statuto ordinario (50% per province e 30% per città metropolitane della spesa 2014), attraverso il trasferimento presso altri enti (in prevalenza Amministrazioni dello Stato e Regioni) del personale in servizio presso le province e le città metropolitane interessate, in previsione della loro soppressione.

Riguardo al **Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale**, i tagli disposti dai provvedimenti normativi di **spending review** – principalmente quello disposto dal [D.L. n. 95/2012](#) (pari a 1.250 milioni dal 2015), che grava sul Fondo per **1.090 milioni** di euro annui - ne hanno sostanzialmente **azzerato** la dotazione, inficiandone, di fatto, la finalità programmatica e di riequilibrio ad esso assegnata dal legislatore.

La Corte dei conti ha più volte sottolineato, in questi anni (si veda, ad esempio, la Relazione sul "[Riordino delle province, aspetti ordinamentali e riflessi finanziari](#)" del 2015), come le risorse da Fondo sperimentale di riequilibrio rappresentino ormai 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 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

Nel [D.M. Interno 8 marzo 2021](#), ultimo decreto di ripartizione del Fondo sperimentale di riequilibrio per l'anno 2021 (posto che dal 2022 è entrata in vigore la riforma del sistema di finanziamento del comparto provinciale, cfr. § successivi), sono evidenziati i recuperi e le riduzioni operate in forza delle disposizioni di finanza pubblica ed il significativo disallineamento tra le somme astrattamente spettanti a titolo di **Fondo sperimentale**, quelle **effettivamente assegnate** e quelle, addirittura, **oggetto di recupero** (*esposte nella [tabella in appendice al decreto di riparto](#)*). Nell'articolo 2 del citato decreto, si evidenzia come sulle risultanze della ripartizione dell'ammontare lordo del Fondo sperimentale di riequilibrio - effettuata secondo i criteri di riparto del DM 4 maggio 2012 - sono applicate le riduzioni previste: a) dall'art. 9 del D.L. 6 marzo 2014, n. 16 (costi della politica); b) dall'art. 16, comma 7, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (*spending review*); c) per somme a debito dovute in base all'art. 61, commi 1 e 2, del D.Lgs.n. 446/1997, all'art. 8, comma 5, della legge n. 124/1999, ed all'art. 10, comma 11, della legge n. 133/1999 (riduzioni dei contributi in relazione a: gettiti dei tributi IPT e RCAuto, trasferimento personale ATA a carico dello Stato, maggior gettito dell'addizionale provinciale sul consumo di energia elettrica).

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

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

Nel dettaglio, l'art. 14, co. 1, del D.L. n. 78/2010 ha richiesto alle province un concorso alla finanza pubblica per 300 milioni di euro per l'anno 2011 e per **500 milioni** di euro annui a decorrere **dall'anno 2012**. L'art. 28, co. 8, del D.L. n. 201/2011 ha previsto, a carico delle Province, una riduzione a decorrere **dall'anno 2012** del Fondo sperimentale di riequilibrio nella misura di **415 milioni** di euro. L'art. 16, co. 7 del D.L. n. 95/2012 c.d. *spending review* ha disposto l'ulteriore riduzione del Fondo sperimentale di 500 milioni per l'anno 2012, di 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e di 1.050 milioni a decorrere dall'anno 2015: la successiva legge di stabilità 2013 ha rimodulato detti tagli che risultano ora essere pari a 1.200 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2013 e 2014, ed a **1.250 milioni a decorrere dal 2015** (di cui **1.090 milioni sul Fondo di riequilibrio per le province delle RSO**). 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.

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

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

In aggiunta, l'art. 19 del **D.L. n. 66/2014** ha previsto un ulteriore contributo alla finanza pubblica da parte di Province e Città metropolitane delle RSO, inserito quale comma 150-bis della legge n. 56/2014 (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, che, sostanzialmente, limita il novero delle funzioni da esercitare a quelle fondamentali specificamente individuate)

impone alle province/Città metropolitane delle RSO e delle regioni Sicilia e Sardegna **risparmi di spesa corrente** nell'importo di 1 miliardo di euro per il 2015, di 2 miliardi per il 2016 e di **3 miliardi** a decorrere **dal 2017** (da versare ad apposito capitolo del bilancio dello Stato).

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

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

A seguito della mancata conferma in sede di consultazione referendaria del testo di riforma costituzionale, è risultata evidente **l'insostenibilità finanziaria delle riduzioni** di risorse correnti richieste al comparto a titolo di concorso alla finanza pubblica, ai fini del perseguimento degli equilibri finanziari. Pertanto, negli ultimi anni, sono state attivate **misure straordinarie** volte a ristorare le forti decurtazioni operate in attuazione del comma 418 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014 e a garantire il sostegno finanziario alle province e alle città metropolitane per l'esercizio delle funzioni ad esse attribuite (in primo luogo, edilizia scolastica e rete viaria).

Durante l'emergenza pandemica, l'espletamento delle funzioni fondamentali delle province e delle città metropolitane è stato sostenuto, nel 2020 e nel 2021, mediate l'apposito **Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali** (istituito dall'articolo 106 del decreto-legge n. 34 del 2020 e più volte rifinanziato), che ha assicurato a tutti gli enti territoriali le risorse necessarie, assegnate a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese **connesse all'emergenza da Covid-19** rispetto ai fabbisogni, per un complesso di risorse pari a 950 milioni di euro per il 2020 e 150 milioni di euro per il 2021 (per approfondimenti sulla disciplina del Fondo in questione, si rinvia al relativo Tema "[Il Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali](#)").

Tuttavia, il **carattere straordinario e non continuativo** che ha caratterizzato le misure finanziarie adottate per far fronte alla crescente difficoltà delle province di adempiere alle proprie funzioni, **ha inciso sulla capacità di programmazione** degli enti, tanto da indurre lo stesso legislatore a prevedere in questi ultimi anni la facoltà per tali enti di ridurre l'orizzonte di bilancio dal triennio alla singola annualità.

Come sottolineato dalla Corte dei conti nella [Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali](#) di giugno 2021, per effetto di tali interventi straordinari sono stati registrati consistenti **incrementi delle entrate di parte capitale**, cui ha corrisposto un analogo incremento della spesa in conto capitale. Tuttavia, ribadisce la Corte dei Conti, "sull'ampliamento delle risorse pesano, ancora in misura significativa, i contributi alla finanza pubblica che gli enti provinciali devono versare allo Stato, attraverso risparmi sulla spesa corrente. Rimane, infatti, l'impianto precedente, che consente di determinare l'entità delle risorse effettivamente a disposizione delle province e delle Città metropolitane solo a seguito delle compensazioni fra i fondi da attribuire agli enti ed il contributo che gli stessi devono apportare al perseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica".

Proprio in considerazione della mancata attuazione del quadro di riforma complessiva degli enti di area vasta e della evidente insostenibilità finanziaria delle riduzioni di risorse correnti, l'articolo 1, comma 2-

ter, del D.L. n. 91/2018 aveva disposto l'**istituzione di un tavolo tecnico-politico**, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'avvio di un percorso di **revisione organica della disciplina di province e città metropolitane**. Il [Tavolo tecnico-politico](#), insediato il 20 dicembre 2018, ha lavorato fino all'agosto 2019 ma ormai non è più operante.

Il processo di **ristrutturazione del sistema di finanziamento** delle province e delle città metropolitane, **avviato** dalla legge di bilancio per il 2021 e messo a punto dalla successiva legge di bilancio per il 2022, è divenuto **operativo a decorrere dal 2022** (cfr. § successivo).

I contributi statali 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, infatti, (e precisamente quelli attribuiti ai sensi del comma 838 della legge n. 205 del 2017, unitamente a quelli di cui agli [articoli 1, comma 754, della legge n. 208 del 2015](#) e [20, comma 1, del decreto-legge n. 50 del 2017](#)) sono versati direttamente dal Ministero dell'interno all'entrata del bilancio dello Stato, a titolo di parziale concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti. Soltanto nel caso in cui i suddetti contributi eccedano il concorso alla finanza pubblica, il Ministero dell'interno provvede al trasferimento della parte eccedente all'ente interessato.

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

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

- [art. 1, comma 754, legge n. 208/2015](#), che prevede per le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario un contributo complessivo di 495 milioni di euro nell'anno 2016, 470 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 (di cui 245 milioni di euro per l'anno 2016, 220 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 a favore delle province e 250 milioni di euro a favore delle città metropolitane), finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla **viabilità e all'edilizia scolastica**;
- [art. 1, comma 764, legge n. 208/2015](#), che istituisce un fondo con una dotazione di 60 milioni di euro da ripartire tra le province delle regioni a statuto ordinario per una quota pari al 66% per favorire il mantenimento della **situazione finanziaria corrente** per l'anno 2016 e per il restante 34% per concorrere alla corresponsione del trattamento economico al **personale in soprannumero**. Si ricorda, infatti, al riguardo, che l'articolo 1, comma 421, della legge n. 190/2014 associa al concorso alla finanza pubblica di cui al comma 418 della medesima legge, la revisione della dotazione organica delle province e delle città metropolitane delle RSO, 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%. Il personale in soprannumero è stato assorbito dalle altre amministrazioni pubbliche nell'ambito delle proprie capacità assunzionali, senza, dunque, riflessi negativi per le amministrazioni riceventi e con effetti positivi per le province e le città metropolitane cedenti. Il riparto del contributo per il personale soprannumerario è avvenuto, sostanzialmente, in proporzione alle unità di personale

dichiarato in soprannumero, e non ancora ricollocato, secondo le risultanze del monitoraggio attivato dal Dipartimento della Funzione Pubblica;

- [art. 1, comma 947, legge n. 208/2015](#), che reca un **contributo** complessivo di 70 milioni per l'anno 2016 (incrementato a 75 milioni per il 2017) a favore degli enti (province, città metropolitane o comuni) che esercitano le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli **alunni con disabilità fisiche**. Si tratta delle funzioni che il medesimo art. 1, co. 947, attribuisce alle regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2016, fatti salvi i casi in cui, con legge regionale, esse erano già state attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni (*cf.* riparto 2016: [DPCM 30 agosto 2016](#); riparto 2017: [DPCM D.P.C.M. 28 settembre 2017](#)). Tali contributi sono stati **rifinanziati** per gli anni successivi dall'[art. 1, comma 70, legge n. 205/2017](#) (*cf.* *ultra*).
- [Art. 7-bis, comma 1, D.L. n. 113/2016](#), che attribuisce un contributo per l'anno 2016 di 48 milioni di euro alle province delle regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle **funzioni fondamentali** (D.M. 17 ottobre 2016, a seguito di Intesa in Conferenza stato città ed autonomie locali sui criteri di riparto del 27 settembre 2016);
- [Art. 7-bis, comma 2, D.L. n. 113/2016](#), che assegna un contributo in conto capitale per l'anno 2016 di 100 milioni di euro alle province delle regioni a statuto ordinario per l'attività di manutenzione straordinaria della **rete viaria** (D.M. 17 ottobre 2016);
- [art. 1, comma 438, legge n. 232/2016](#), che istituisce un fondo, denominato «**Fondo da ripartire** per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali», con una dotazione di 969,6 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2026, di 935 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2046 e di 925 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027. Tale fondo, ripartito con [DPCM 10 marzo 2017](#), è attribuito per **250 milioni** di euro annui a decorrere dall'anno 2017 alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario e per **650 milioni** di euro a decorrere dal 2017 alle province delle regioni a statuto ordinario, in proporzione all'ammontare della riduzione della spesa corrente per l'anno 2016 di ciascuno degli enti;
- [art. 20, commi 1 e 1-bis, D.L. n. 50/2017](#), che prevedono un contributo per l'esercizio delle **funzioni fondamentali** delle **province** delle regioni a statuto ordinario di 180 milioni per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e di 80 milioni annui a decorrere dall'anno 2019 (ripartiti con DM 14 luglio 2017) nonché per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle **città metropolitane** delle regioni a statuto ordinario di 12 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018. A seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 12 luglio 2017, il contributo in parola è stato integralmente attribuito, per il 2017, alla città metropolitana di Milano ([art. 15-quinquies del D.L. n. 91/2017](#)). Il contributo di 12 milioni di euro assegnato per il 2018 dal comma 1-bis del [D.L. n. 50/2017](#) è stato assorbito dai nuovi contributi autorizzati per le medesime finalità dalla legge di bilancio 2018 (comma 838-842, [legge n. 205/2017](#));
- [art. 20, comma 3, D.L. n. 50/2017](#), che autorizza un contributo in conto capitale di 170 milioni di euro per l'anno 2017 per l'attività di manutenzione straordinaria della **rete viaria** di competenza delle province delle regioni a statuto ordinario (DM 14 luglio 2017);
- [art. 25, commi 1 e 2-bis, del D.L. n. 50/2017](#): che stabilisce che una quota del fondo investimenti, di cui al [comma 140, articolo 1, della legge n. 232/2016](#), per un importo pari a 64 milioni di euro per l'anno 2017, 118 milioni di euro per l'anno 2018, 80 milioni di euro per l'anno 2019 e 44,1 milioni di euro per l'anno 2020, è attribuita alle province e città metropolitane per il finanziamento di interventi in materia di **edilizia scolastica**. Il comma 2-bis dispone, altresì, l'attribuzione di ulteriori 15 milioni di euro per l'anno 2017, in favore di province e città metropolitane, per il finanziamento delle medesime attività di edilizia scolastica (D.M. Istruzione 8 agosto 2017);
- [art. 15-quinquies, comma 2, D.L. n. 91/2017](#), che assegna alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, per l'esercizio delle **funzioni fondamentali** un contributo complessivo di 100 milioni di euro per l'anno 2017, di cui 72 milioni di euro a favore delle province e 28 milioni di euro a favore delle città metropolitane (ripartito con D.M. interno 29 settembre 2017 e D.M. 4 ottobre 2017);
- [art. 1, comma 70, legge n. 205/2017](#), reca un contributo di 75 milioni per il 2018 per l'esercizio delle funzioni di cui all'[art. 1, co. 947, della legge n. 208/2015](#), relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli **alunni con disabilità** fisiche o sensoriali e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio,

attribuite alle province, alle città metropolitane o ai comuni (riparto 2018: [D.P.C.M. 21 dicembre 2018](#)). Tale contributo è stato **esteso**, nell'importo di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni **2019, 2020 e 2021**, dall'articolo 1, comma 561, e dalla Sezione II della legge di bilancio 2019 (**legge n. 145/2018**) (riparto 2019: [D.P.C.M. 1° agosto 2019](#));

- [art. 1, comma 838, legge n. 205/2017](#), che autorizza un contributo di 428 milioni in favore delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2018, per il finanziamento delle **funzioni fondamentali**, che viene ripartito per 317 milioni in favore delle province e per 111 milioni in favore delle città metropolitane, ed un ulteriore contributo per le sole province di 110 milioni annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 180 milioni annui a decorrere dall'anno 2021 (ripartiti, per le città metropolitane con il D.M. interno 7 febbraio 2018 e per le province, per gli anni 2018-2020, con il D.M. 19 febbraio 2018. Il contributo per le sole province, disposto a decorrere dall'anno 2021, è stato ripartito con D.M. 25 gennaio 2021);
- [art. 1, comma 1076, legge n. 205/2017](#), che prevede un contributo in conto capitale al finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della **rete viaria** di province e città metropolitane per una spesa di 120 milioni di euro per il 2018 e di 300 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023, per complessivi 1.620 milioni di euro nel periodo 2018-2023. Tali contributi, si ricorda, sono stati integrati dalla legge di bilancio per il 2020 (*cf. ultra*);
- [art. 1, comma 1079, legge n. 205/2017](#), che prevede l'istituzione del **Fondo per la progettazione degli enti locali**, destinato al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, con una dotazione in conto capitale di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2030;
- [art. 1, comma 889, legge n. 145/2018](#), che attribuisce un contributo in conto capitale di 250 milioni di euro annui per gli anni dal 2019 al 2033 alle Province delle Regioni a Statuto ordinario, da destinare al finanziamento di **piani di sicurezza** a valenza pluriennale per la manutenzione di **strade e scuole** (da ripartire per il 50% tra le Province che presentano una diminuzione della spesa per la manutenzione di strade e scuole nell'anno 2017 rispetto alla media del triennio 2010-2012 e per il 50% in proporzione all'incidenza nel 2018 della manovra di finanza pubblica rispetto al gettito 2017 dell'imposta Rc auto, dell'imposta provinciale di trascrizione, nonché del fondo sperimentale di riequilibrio). Il riparto è stato definito con il D.M. Interno 4 marzo 2019 (*cf. Allegato*), a seguito dell'intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 24 gennaio 2019;
- [art. 1, comma 62, legge n. 160/2019](#), che **integra** le risorse già stanziare dal **comma 1076** dell'art. 1 della L. 205/2017 per la concessione a province e città metropolitane di contributi destinati al finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della **rete viaria**, di ulteriori **3,4 miliardi** (da 1,62 a oltre 5 miliardi di euro), estendendo le risorse **fino all'anno 2034**. Tale importo è stato poi rimodulato con un incremento di 345 milioni di euro dall'**art. 38-bis del D.L. 162/2019** (c.d. proroga termini), per un complesso di risorse pari a 5,3 miliardi di euro;

Con riferimento specifico agli enti provinciali della **regione Siciliana e della Sardegna**, si ricordano:

- [art. 1, comma 883, legge n. 145/2018](#), che attribuisce alla **Regione Siciliana** (in attuazione dell'articolo 9 dell'Accordo del 19 dicembre 2018, in materia di finanza pubblica, tra Stato e Regione Siciliana), l'importo complessivo di euro 540 milioni da destinare ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese in conto capitale di **manutenzione straordinaria di strade e scuole**, da erogare in quote di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025;
- [art. 1, comma 875, legge n. 160/2019](#), che attribuisce agli enti di area vasta della Regione siciliana - **liberi consorzi di comuni e città metropolitane** - un contributo di **80 milioni** di euro annui a decorrere dal 2020, da ripartire tra gli enti in modo tale da **compensare il concorso alla finanza pubblica** richiesto ai medesimi enti dalla legge di stabilità 2015 (legge 190/2014, comma 418);
- **art. 15, D.L. n. 50/2017**, che dispone un contributo a favore delle province della Regione **Sardegna** e della città metropolitana di **Cagliari** a titolo di parziale concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti, nell'importo di 10 milioni di euro per l'anno 2017 e di 20 milioni a decorrere dal 2018. Il

contributo è stato successivamente aumentato dalla legge di bilancio 2018 (comma 840, Legge n. 205/2017) a 35 milioni di euro per l'anno 2018 e a 40 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019;

- [art. 1, comma 872, legge n. 160/2019](#), che attribuisce alle province della regione **Sardegna** e alla Città metropolitana di **Cagliari** un contributo di 10 milioni di euro annui a decorrere dal 2020, da ripartire tra gli enti in modo tale da **compensare il concorso alla finanza pubblica** richiesto ai medesimi enti dalla legge di stabilità 2015 (legge 190/2014, comma 418).

Da ultimo, a seguito delle conseguenze finanziarie determinate dalla diffusione del **Covid-19**, le risorse necessarie per **l'espletamento delle funzioni fondamentali** degli enti locali sono state garantite, **sia nel 2020 che nel 2021**, mediate la costituzione di un **apposito Fondo** che ha assicurato agli enti locali il **ristoro delle minori entrate** locali connesse all'emergenza epidemiologica rispetto ai fabbisogni di spesa, per un complesso di risorse pari a 5,2 miliardi di euro nel 2020 e a 1,5 miliardi di euro nel 2021, di cui **950 milioni nel 2020 e 150 milioni nel 2021** assegnate a **province e città metropolitane**.

Ciò al fine di garantire il **finanziamento delle funzioni fondamentali** e dei **livelli essenziali delle prestazioni**, onde evitare che l'insorgere della pandemia potesse comportare un indiscriminato deterioramento degli equilibri di bilancio dei comuni e delle province e città metropolitane.

Come già ribadito nel paragrafo precedente, nelle more della definizione di un nuovo quadro di riforma complessiva del sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane, in linea con i dettami del federalismo fiscale, questi contributi di carattere **straordinario**, che pure hanno aiutato gli enti far fronte alla crescente difficoltà di adempiere alle proprie funzioni aumentando le risorse a loro disposizione, non hanno inciso sulla capacità programmatica dell'ente, che è rimasta fortemente condizionata dall'ingente consistenza delle riduzioni di risorse correnti che ancora permangono in capo agli enti.

La riforma del sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane è finalmente entrata in vigore nel 2022.

La riforma del sistema di finanziamento di Province e Città metropolitane

Al fine di garantire un **assetto finanziario nuovo e definitivo** per il comparto, coerente con la legge n. 42/2009, la **legge di bilancio per il 2021** (art. 1, commi 783-785, legge n. 178/2020) ha introdotto norme programmatiche volte a definire **nuove modalità di finanziamento** delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, il cui avvio è stato fissato a decorrere **dal 2022**.

In particolare, è stata disposta **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 attualmente attribuiti a tali enti, con una operazione finanziariamente neutrale, in quanto attuata fermo restando l'importo complessivo dei fondi al momento già stanziati a legislazione vigente (comma 783). Ai fini del riparto dei suddetti Fondi, si è introdotto un meccanismo di **perequazione**, che, sulla base dell'istruttoria condotta dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, tenesse progressivamente conto della **differenza** tra i **fabbisogni standard e le capacità fiscali**, secondo un meccanismo analogo a quello dei comuni, con il progressivo abbandono dei criteri storici di attribuzione delle risorse.

L'impianto, originariamente delineato dalla legge di bilancio 2021, è stato **rivisto dalla legge di bilancio per il 2022** (art. 1, comma 561, legge n. 234/2021), con la quale si è provveduto:

- a **stanziare** nuovi **contributi statali** per le province e le città metropolitane per il finanziamento e lo sviluppo delle loro **funzioni fondamentali**, che si inseriscono nell'ambito della riforma già delineata dalla legge di bilancio per il 2021, nei seguenti importi: **80 milioni** di euro per l'anno **2022**, 100 milioni di euro per l'anno 2023, 130 milioni di euro per l'anno 2024, 150 milioni di euro per l'anno 2025, 200 milioni di euro per l'anno 2026, 250 milioni di euro per l'anno 2027, 300 milioni di euro per l'anno 2028, 400 milioni di euro per l'anno 2029, 500 milioni di euro per l'anno 2030, **600 milioni** di euro a decorrere **dall'anno 2031**. Il contributo (iscritto sul **cap. 1407** del Ministero dell'interno, denominato "Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali") è ripartito sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard;

- a riformulare le disposizioni, già introdotte dalla legge di bilancio 2021, circa **le modalità di ripartizione dei due fondi unici**, destinati l'uno alle province e l'altro alle città metropolitane, da effettuare, insieme alla ripartizione del concorso alla finanza pubblica, tenendo progressivamente conto della differenza tra i **fabbisogni standard** e le **capacità fiscali** approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

In sostanza, la normativa introdotta dalla legge di bilancio 2022 prevede che i due **fondi unici**, costituiti ai sensi del comma 783 della legge di bilancio 2021, ed il **concorso alla finanza pubblica** richiesto alle province e alle città metropolitane delle RSO siano **ripartiti**, su **proposta** della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (**CTFS**), sulla base di **fabbisogni standard** e della **capacità fiscale**, con un annuale decreto 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 terrà 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.

Per quanto riguarda i fabbisogni standard, si ricorda che la nota **metodologica** per la determinazione dei fabbisogni e i **coefficienti** di riparto per ciascuna provincia e città metropolitana sono stati 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](#).

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 (*cf.* quanto illustrato in merito dalla Commissione tecnica fabbisogni Standard (CTFS), nell'Audizione del 6 ottobre 2021 presso la Commissione parlamentare per il federalismo fiscale). La CTFS ha inoltre **avviato**, con l'ausilio del Dipartimento delle finanze, **l'analisi delle entrate** per giungere a definire la **capacità fiscale standard**.

La Commissione tecnica fabbisogni Standard, dopo un intenso lavoro tecnico volto a definire gli elementi costitutivi fondamentali del nuovo sistema di finanziamento delle province e delle città metropolitane, è giunta alla determinazione e all'approvazione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale di ciascun ente, **a novembre 2021**, insieme alla ricognizione del loro concorso netto alla finanza pubblica (*Cfr.* la Nota metodologica della CTFS sulla "Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane per il 2022", del 2 novembre 2021 e la Nota metodologica del Dipartimento delle finanze sulla "Capacità fiscale delle Province e delle Città Metropolitane delle Regioni a Statuto Ordinario" approvata dalla CTFS il 2 novembre 2021).

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. 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 **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). Il **concorso** complessivo alla finanza pubblica è stimato, per l'interno comparto, pari a **2.769 milioni**.

La Commissione ha infine approvato le **modalità operative dei due fondi perequativi** e il **riparto degli stessi per il 2022-2024**, a gennaio 2022.

La metodologia di riparto proposta dalla Commissione tecnica fabbisogni standard 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**.

I criteri e le modalità di riparto sono riportati nell'allegato A del decreto, recante la "[Nota metodologica](#)". Nella Nota si illustra che, 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 poi nettizzati del concorso complessivo alla finanza pubblica ed infine incrementati del contributo aggiuntivo statale previsto dal comma 784 della legge n. 178 del 2020, come modificato dal comma 561 della legge n. 234 del 2021.

Sulla base di tale **ricognizione**, il **fondo** in favore delle **province** si attesterebbe per il 2022 a circa **1.062,2 milioni** e quello 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 **concorso** complessivo alla finanza pubblica è stimato, per l'interno comparto, in 2.769 milioni, 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 da parte delle Province e 499 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, un **deficit di risorse** per province e città metropolitane 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**, nel meccanismo di riparto dei fondi perequativi tra i singoli enti, agisce nel seguente modo:

1) da un lato, sulla **componente orizzontale** dei due Fondi, rialloca tra i diversi enti il totale del concorso netto alla finanza pubblica, sulla base della differenza tra il fabbisogno standard dell'ente e la capacità fiscale stimata, costruendo in tal modo un livello di risorse perequate, con un percorso progressivo destinato ad arrivare a regime dopo il 2031 (le percentuali sono fissate secondo la seguente progressione: 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**, assegna 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.

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 il Presidente della 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 una maggior grado di copertura dei fabbisogni standard, con posizioni finanziarie nette meno negative.

%MCEPASTEBIN%

L'istituzione del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali

A seguito delle conseguenze finanziarie determinate dall'**emergenza COVID-19**, al fine di assicurare agli enti locali le risorse necessarie per l'espletamento delle **funzioni fondamentali**, il [D.L. n. 34 del 2020](#) (c.d. rilancio) ha previsto l'istituzione di un **fondo**, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con una

dotazione di **3,5 miliardi** di euro per l'anno **2020** (**articolo 106**, commi 1-3). Tale fondo concorre ad assicurare ai comuni, alle province e alle città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, anche in relazione alla possibile **perdita di entrate locali connesse all'emergenza Covid-19**, nella misura di **3 miliardi** in favore dei **comuni** e di **0,5 miliardi** in favore di **province** e città metropolitane.

Il riparto del fondo è demandato ad un decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro il 10 luglio 2020, previa intesa in Conferenza stato città ed autonomie locali, sulla base degli **effetti** determinati dall'emergenza COVID-19 sui **fabbisogni di spesa** e sulle **minori entrate**; tuttavia, al fine di assicurare prontamente agli enti le risorse necessarie per fronteggiare l'emergenza sanitaria, entro 10 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge è stato erogato il 30 per cento del fondo a titolo di acconto sulle somme spettanti.

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

Il **Tavolo tecnico** è stato **istituito** con **decreto** del Ministro dell'economia e delle finanze **29 maggio 2020**. Esso è composto da: due rappresentanti del Ministero dell'economia, due rappresentanti del Ministero dell'interno, due rappresentanti dell'ANCI, un rappresentante dell'UPI e dal Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, e si avvale del supporto tecnico della SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.

I **criteri** e le modalità di **riparto della dotazione del Fondo stanziata dal D.L. n. 34/2020** sono stati definiti, per i due comparti dei comuni e delle province e città metropolitane, con il **D.M. interno del 16 luglio 2020** ([Allegato A](#) per il comparto comuni e [Allegato B](#) per il comparto province e città metropolitane), a seguito dell'**intesa** raggiunta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella seduta del **15 luglio 2020**.

La **ripartizione** dei 3,5 miliardi del Fondo tra i singoli **enti beneficiari** di ciascun comparto è stata effettuata con il successivo **Decreto del 24 luglio 2020 del direttore centrale della finanza locale** del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno.

La **dotazione** del Fondo è stata successivamente **integrata** nell'importo di **1,67 miliardi di euro per l'anno 2020**, di cui **1,22 miliardi** in favore dei **comuni** e 450 milioni di euro in favore di province e città metropolitane, dall'[articolo 39, comma 1, del D.L. n. 104/2020](#) (c.d. decreto agosto), per garantire agli enti locali un **ulteriore ristoro** della **perdita di gettito** connessa all'emergenza epidemiologica di COVID-19.

Per il **riparto** di questa **dotazione aggiuntiva** è prevista l'emanazione di un **ulteriore decreto del Ministro dell'interno**, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 20 novembre 2020, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base di criteri e modalità che tengano conto dei lavori del tavolo tecnico istituito con il D.M. 29 maggio 2020, nonché del riparto delle risorse iniziali del Fondo già effettuato con il precedente decreto del 24 luglio 2020.

In attuazione, con il **D.M. Interno dell'11 novembre 2020** è stato effettuato il **riparto** di un **acconto di 500 milioni** di euro (di cui 400 milioni a favore dei comuni e 100 milioni a favore delle province e città metropolitane).

L'acconto di 400 milioni di euro per i **comuni** è stato finalizzato per 150 milioni di euro, in coerenza alle disposizioni previste dal comma 1- *bis* dell'articolo 39 del D.L. n. 104, al **trasporto scolastico** e per 250 milioni di euro alle maggiori spese per il **sociale** (*cf.* la Nota Metodologica al DM, di cui all'Allegato A e Allegato B). L'acconto di 100 milioni per **province** e città metropolitane è stato assegnato per il 50 per cento sulla base del numero di scuole secondarie di secondo grado, anno scolastico 2019/2020 e, per l'altro 50 per cento, sulla base del numero di alunni delle scuole secondarie di secondo grado, anno scolastico 2019/2020 (*cf.* Allegato C al decreto).

Con il successivo **D.M. del 14 dicembre 2020** è stato **ripartito** il **saldo** delle risorse incrementali del fondo di cui al D.L. n. 104/2020, pari a **1.170 milioni di euro** per l'anno 2020 (di cui 820 milioni di euro a favore dei comuni e 350 milioni di euro a favore delle città metropolitane e delle province).

Ai fini della **verifica** della effettiva **perdita di gettito** e dell'andamento delle spese nel 2020 dei singoli enti locali beneficiari, l'art. 39, comma 2, del D.L. n. 104/2020 ha **disposto l'obbligo** per gli enti locali beneficiari di **inviare** per via telematica, al Ministero dell'economia e delle finanze - RGS, una **certificazione** finalizzata ad attestare che la perdita di gettito sia riconducibile **esclusivamente all'emergenza Covid-19**, e non

anche a fattori diversi o a scelte autonome dell'ente. Tale termine – originariamente fissato al 30 aprile - è stato **rinvio al 31 maggio 2021** dal comma 830, lett. a), della legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021).

Le certificazioni saranno tenute in conto ai fini della **successiva verifica a consuntivo** della effettiva perdita di gettito e dell'andamento delle spese, prevista dall'art. 106, comma 1, del D.L. 34/2020, con conseguente regolazione dei rapporti finanziari tra Comuni e tra Province e Città metropolitane, ovvero tra i due comparti, ed eventuale rettifica delle somme già attribuite.

Tale verifica a consuntivo – originariamente fissata al 30 giugno 2021 dal D.L. n. 34/2020 - è stata più volte rinviata, in ragione dei successivi rifinanziamenti del Fondo, al 30 giugno 2022 dall'art. 1, comma 831, della legge n. 178/2020 (legge di bilancio 2021), poi al 31 ottobre 2022, dall'art. 1, comma 591, della legge n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022), infine, al **31 ottobre 2023**, dall'articolo 13 del D.L. n. 4/2022 (c.d. sostegni-ter)

Il D.L. n. 104/2020 ha inoltre introdotto una **sanzione** di carattere finanziario per gli enti locali che non trasmettono la certificazione entro il termine perentorio del 31 maggio 2021, consistente in una **riduzione del fondo di solidarietà comunale o del fondo sperimentale di riequilibrio** per le province (ovvero dei trasferimenti compensativi spettanti alle province delle regioni a statuto speciale), da acquisire al bilancio dello Stato in **tre annualità** a decorrere **dall'anno 2023** (termine così rinviato, rispetto all'originario 2022, dall'art. 13, comma 2-ter, del D.L. n. 121/2021).

L'entità del taglio - inizialmente previsto nella misura del 30 per cento dell'importo delle risorse attribuite, da applicare in dieci annualità - è stata ridefinita dal comma 830, lett. b), della **legge di bilancio per il 2021**, prevedendo che la percentuale di riduzione dei fondi sia **commisurata al ritardo** con cui gli enti producono la certificazione:

- dell'80 per cento delle risorse attribuite, in caso di presentazione tardiva entro il 30 giugno 2021,
- del 90 per cento, in caso di presentazione della certificazione entro il periodo dal 1° luglio 2021 al 31 luglio 2021,
- del 100 per cento delle risorse attribuite, qualora gli enti locali non trasmettano la certificazione entro la data del 31 luglio 2021.

Le suddette riduzioni di risorse **non** sono soggette a **restituzione** nel caso di **invio tardivo** della certificazione.

Il rifinanziamento del Fondo per le funzioni fondamentali per il 2021

La **legge di bilancio per il 2021** (art. 1, commi 822-823, legge n. 178/2020) ha previsto un **incremento di 500 milioni** di euro per **l'anno 2021** della dotazione del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, ai fini del **ristoro della perdita di gettito** connessa all'emergenza epidemiologica di COVID-19 nell'anno 2021. Le risorse sono assegnate per **450 milioni** di euro in favore dei **comuni** e per **50 milioni** di euro in favore di **province e città metropolitane**.

Per la **verifica della perdita di gettito 2021**, si dispone l'obbligo per gli enti locali beneficiari di inviare, per via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze, una **certificazione per l'anno 2021**, entro il **termine perentorio del 31 maggio 2022**, finalizzata ad attestare che tale perdita di gettito sia **riconciliabile esclusivamente all'emergenza Covid-19**, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse alla predetta emergenza, e non anche a fattori diversi o a scelte autonome di ciascun ente locale o della regione o provincia. (comma 827).

La norma **vincola espressamente** tali risorse aggiuntive **al ristoro**, nel biennio 2020 e 2021, **della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19**. Le risorse **non utilizzate** alla fine di ciascun esercizio **confluiscono** nella quota vincolata del **risultato di amministrazione** e **non possono essere svincolate** ai sensi dell'art. 109, comma 1-ter, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, che consente, in deroga alla normativa vigente, di impiegare le risorse svincolate per interventi volti ad attenuare la crisi del sistema economico regionale derivante dagli effetti, diretti e indiretti, dell'epidemia in corso. Le eventuali risorse ricevute in eccesso, sono versate all'entrata del bilancio dello Stato.

E' prevista una **sanzione** di carattere finanziario per gli enti locali che non trasmettono la certificazione entro il termine perentorio del 31 maggio 2022, consistente in una **riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio** per le province (ovvero dei trasferimenti compensativi spettanti alle province delle regioni a statuto speciale) o del **fondo di solidarietà comunale**, da acquisire al bilancio dello Stato in **tre annualità** a decorrere **dall'anno 2023** (comma 828).

La riduzione è commisurata:

- all'**80 per cento** delle risorse attribuite, per gli enti che presentano la certificazione entro il **30 giugno 2022**;
- al **90 per cento** per gli enti che presentano la certificazione tra il **1° e il 31 luglio 2022**;
- al **100 per cento** delle risorse attribuite per gli enti che trasmettono la certificazione **oltre il 31 luglio 2022** o non la trasmettono affatto.

A seguito dell'invio **invio tardivo** della certificazione, le suddette riduzioni di risorse **non** sono soggette a **restituzione**.

Il comma 829 della legge di bilancio 2021 aveva fissato al **30 giugno 2022** il termine per la **verifica** della **perdita di gettito** e dell'andamento delle spese nel **2021** dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Tale termine è stato **posticipato al 31 ottobre 2022** dall'art. 1, comma 590, della legge n. 234/2021 (legge di bilancio 2022), anche al fine di dare alla Ragioneria generale dello Stato un tempo congruo di analisi dei dati delle certificazioni trasmesse dagli enti locali, entro i termini del 31 maggio 2022 (ai sensi del comma 827, legge n. 178/2020).

Le risorse stanziare per il 2021 sono state incrementate dal **D.L. 22 marzo 2021, n. 41** (c.d. DL Sostegni), che all'articolo 23 ha disposto un **incremento** di **1.000 milioni** di euro della dotazione per **l'anno 2021** del Fondo per assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, in relazione alla ulteriore **perdita di entrate** locali connesse all'emergenza epidemiologica da **COVID-19**, portando lo stanziamento del Fondo previsto a legislazione vigente per l'anno 2021 **da 500 a 1.500 milioni** di euro.

Le risorse complessivamente stanziare per il 2021 sono state ripartite in due tranches, tramite un primo **acconto** di **220 milioni** di euro ([D.M. del 14 aprile 2021](#)), di cui **200 milioni** di euro per i **comuni** e **20 milioni** di euro per le **città metropolitane e province**, sulla base di criteri e modalità che tengono conto dei lavori dell'apposito tavolo tecnico già istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze con D.M. 29 maggio 2020.

Con un secondo decreto ([D.M. del 30 luglio 2021](#)) sono stati ripartiti, **a saldo**, **1.280 milioni di euro** (di cui **1.150 milioni** di euro in favore dei **comuni** e di **130 milioni** di euro in favore delle **città metropolitane e province**), sulla base di criteri che, oltre ai lavori del tavolo tecnico, tengono conto anche delle risultanze della certificazione 2020 inviata al MEF dagli enti entro il termine del 31 maggio 2021, ai sensi del comma 2 dell'articolo 39 del D.L. n. 104/2020, finalizzata da attestare la effettiva perdita di gettito nel 2020 dovuta alla pandemia. Gli [allegati al decreto](#) contengono le note metodologiche di individuazione dei criteri e delle modalità di riparto del saldo e gli importi spettanti sia ai comuni che alle province e città metropolitane.

Si ricorda, da ultimo, che il **D.L. n. 4/2022**, all'articolo 13, ha **vincolato** le **risorse del Fondo** per l'esercizio delle funzioni degli enti locali, autorizzate per il 2021 dalla legge di bilancio per il 2021, alla esclusiva finalità di ristorare la perdita di gettito e le maggiori spese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 anche nell'anno **2022**. In particolare, la norma consente che le risorse **assegnate** agli enti locali **negli anni 2020 e 2021** per l'emergenza sanitaria a titolo di **ristori specifici di spesa**, che rientrano nelle certificazioni previste dal comma 827 della legge n. 178/2020 e all'articolo 39, comma 2, del D.L. n. 104/2020, possono essere **utilizzate anche nell'anno 2022** per le medesime finalità per cui sono state assegnate.

Le **risorse** eventualmente **non utilizzate** alla fine dell'esercizio **2022 confluiscano** nella quota vincolata del **risultato di amministrazione** e **non possono essere svincolate**. Le eventuali risorse **ricevute in eccesso** dagli enti locali al **31 dicembre 2022** sono **versate all'entrata** del bilancio dello Stato.

Ai fini della verifica della perdita di gettito, per gli enti locali che utilizzano le risorse del Fondo nell'anno 2022 è previsto l'**obbligo** di **inviare** per via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze una **certificazione** della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, entro il **termine**

perentorio del 31 maggio 2023, al fine di attestare che la perdita di gettito sia **riconducibile esclusivamente all'emergenza Covid-19**, e non anche a scelte autonomamente assunte.

Anche in questo caso è prevista una **sanzione** di carattere finanziario per gli enti locali che **non trasmettono la certificazione** entro il termine del 31 maggio 2023, consistente in una **riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio** per le province (ovvero dei trasferimenti compensativi spettanti alle province delle regioni a statuto speciale) o del **fondo di solidarietà comunale**, da acquisire al bilancio dello Stato in **tre annualità** a decorrere **dall'anno 2024**.

La riduzione è **commisurata**:

- **all'80 per cento** delle risorse attribuite, per gli enti che presentano la certificazione in ritardo ma entro il **30 giugno 2023**;
- al **90 per cento** delle risorse attribuite per gli enti che presentano la certificazione tra il **1° e il 31 luglio 2022**;
- al **100 per cento** delle risorse attribuite, per gli enti che **non trasmettono** la certificazione **entro il 31 luglio 2023**.

A seguito dell'**invio tardivo** della certificazione, le riduzioni di risorse **non** sono soggette a **restituzione**.