

Unione Province d'Italia



UPI

Stato di attuazione e prospettive del federalismo fiscale

Audizione

Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Roma, 28 febbraio 2024

PREMESSA - LEGGE DELEGA N. 42 DEL 2009: UN PERCORSO ANCORA INCOMPIUTO

Le Province, rispetto agli altri livelli di governo interessati dal federalismo fiscale, si collocano assai distanti dal vedere realizzati i principali obiettivi previsti dalla legge delega n. 42/09: *“attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni...”*

È d’obbligo attestare che il percorso, estremamente lungo e complesso, non può definirsi compiuto poiché ancora molti target appaiono lungi dall’essere conseguiti ovvero conseguibili nel breve e medio periodo.

La mancata attuazione della legge 42/09 per le Province attiene, da un lato il meccanismo di finanziamento delle funzioni fondamentali, che non è mai stato ancorato ad una compartecipazione ad un tributo erariale e, dall’altro al fatto che manca completamente un meccanismo perequativo.

Il primo argomento che ci porta ad affermare che il federalismo fiscale per le Province è ancora lungi dall’essere realizzato è la mancata sostituzione del previgente sistema di trasferimenti erariali con un meccanismo di **finanziamento dinamico “agganciato” ad un tributo erariale**: nella realtà il fondo sperimentale di riequilibrio che ha operato dal 2012 al 2021 (dal 2022 si dirà poi) per le Province è stato un fondo privo di criteri e finalità perequative, un fondo “negativo” nel senso che assegnava agli enti 184 milioni, ma contestualmente ne recuperava 427 milioni.

In questo modo i trasferimenti erariali non hanno mai rappresentato per le Province uno strumento di attuazione dell’autonomia finanziaria, prevista dalla legge delega sul federalismo fiscale, ma più che altro un fondo sul quale porre le basi per operare manovre di finanza pubblica a carico del bilancio delle Province.

Peraltro, la mancata attuazione della legge 42/09 attiene ad altri profili di carattere più generale come la perequazione infrastrutturale e la Conferenza Permanente per il Coordinamento della Finanza Pubblica.

Si registra infatti la totale assenza in questi anni di una prospettiva di attuazione delle previsioni normative in ordine alla **perequazione infrastrutturale** che tenga conto di *“indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale.....”* come previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale.

Appare inoltre necessario sottolineare il mancato pieno coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella **Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica, disegnata dalla legge delega n. 42/09 quale sede stabile di concertazione** e definizione delle scelte di finanza pubblica del Paese.

Occorre infine ricordare che l'art. 5 della legge n. 42/09 prevede, tra l'altro, che la Conferenza "assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema".

1. LA ROTTURA DELL'ORDINAMENTO PROVINCIALE A SEGUITO DELLA LEGGE N. 56/14

In un contesto dunque caratterizzato da un avvio di federalismo fiscale particolarmente stentato e non coerente, si innesta il processo legislativo che ha investito l'assetto istituzionale delle Province.

Con l'approvazione della legge di riordino n. 56/14 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" - a valle di una scelta politica che mirava ad abolire le Province con una riforma costituzionale - **si rafforza l'incompiutezza** e la disorganicità dell'attuale assetto della finanza provinciale, **aggravata dalla condizione di caos e di debolezza di queste istituzioni che si verifica a seguito del processo di attuazione della legge**, condizione ancora drammaticamente irrisolta.

Infatti, da una parte, il disegno istituzionale degli enti è stato compromesso dal confuso processo di individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Città Metropolitane, nonché dall'esito dei diversi percorsi di riallocazione delle funzioni non fondamentali regionali sul territorio, attraverso il processo legislativo regionale.

Dall'altra, la trasformazione delle Province in istituzioni di secondo livello i cui organi di governo non sono eletti dal popolo ma stabiliti dai sindaci e dai consiglieri comunali - una scelta in contrasto con i principi della Carta europea delle autonomie locali - ha costituito un vulnus per l'autorevolezza e la capacità di rappresentanza delle comunità locali, che ha ulteriormente contribuito all'indebolimento delle istituzioni di area vasta previste dalla Costituzione.

Come conseguenza di questo indebolimento, immediatamente dopo l'approvazione della legge n. 56/14, la legge di bilancio 2015 ha previsto a carico delle Province pesanti riduzioni di risorse finanziarie, che miravano ad un sostanziale azzeramento della loro capacità finanziaria (era previsto un taglio di risorse pari all'ammontare complessivo dei due principali gettiti tributari - Rcauto ed IPT). Azzeramento che però si è scontrato con la necessità di garantire a questi enti le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni loro attribuite (in primo luogo edilizia scolastica e rete viaria), anche in considerazione del risultato della consultazione referendaria che ha respinto nel 2016 la riforma costituzionale.

Sebbene la previsione del completo annullamento della capacità finanziaria degli enti sia stata successivamente rivista attraverso assegnazioni di contributi a riduzione dei tagli, in un'ottica di ripristino della sostenibilità immediata del sistema e di un minimo esercizio delle funzioni, occorre rimarcare come **il calcolo delle riduzioni e il calcolo delle**

contribuzioni per singoli enti siano avvenuti in base a criteri, parametri e meccanismi diversi, mai coerenti con i principi del federalismo fiscale né con un oggettivo riferimento alla effettiva sostenibilità dei tagli posti a carico di ogni singola Provincia. Pertanto questi interventi, sporadici e non strutturali, non si sono rilevati mai decisivi, tanto che ancora oggi la situazione finanziaria del comparto ne risulta gravemente compromessa.

2. L'ESIGENZA DI UN RIORDINO ISTITUZIONALE DELLE PROVINCE E L'AMPLIAMENTO DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI

Il superamento della prospettiva della legge 56/14 e il ripristino di un quadro di certezze istituzionali per le Province, riportando il loro ordinamento nel TUEL, **costituiscono la premessa necessaria per la definizione di un contesto normativo stabile a cui si possa ricollegare la ripresa di una strategia coerente di attuazione del federalismo fiscale** e dei principi previsti nell'articolo 119 della Costituzione.

C'è infatti un indissolubile legame tra le questioni istituzionali e le questioni finanziarie. Non a caso l'articolo 119, comma 4, della Costituzione prevede che le risorse derivanti da tributi propri, compartecipazioni e fondi perequativi devono consentire a tutti gli enti territoriali - Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni - di "finanziarie integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Dopo 10 anni dalla legge 56/14 e 8 anni dal fallimento della riforma costituzionale che prevedeva il superamento delle Province, è dunque essenziale che il Parlamento, per troppo tempo inerte, affronti le questioni aperte e approvi una legge di riordino della disciplina delle Province che sia coerente con l'attuale quadro costituzionale e dia piena attuazione agli articoli 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Occorre, inoltre, evidenziare la necessità per gli Enti locali di giungere ad una revisione complessiva del TUEL che innovi e aggiorni sia l'ordinamento istituzionale che quello finanziario alle mutate esigenze che in questi anni hanno interessato il settore della Pubblica Amministrazione locale.

Si impongono alcune scelte decisive per dar corpo ad una Provincia capace effettivamente di assolvere al ruolo di governo ad essa affidato.

- Il consolidamento e l'ampliamento delle funzioni fondamentali delle Province includendovi tutte quelle tipiche di area vasta, a partire dalle funzioni ambientali e da quelle di pianificazione strategica dello sviluppo locale e di governo del territorio.
- L'inclusione tra le funzioni fondamentali delle Province, di quelle relative all'assistenza e al supporto ai Comuni, anche con la valorizzazione e qualificazione delle Stazioni Uniche appaltanti provinciali, attraverso la chiara individuazione, con norme puntuali, dell'ambito provinciale come livello preferenziale per attuare un rilancio e un mantenimento di un'adeguata propensione agli investimenti per lo sviluppo locale nei territori di riferimento.

- La revisione della legislazione regionale in coerenza con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in particolare rispetto alle funzioni di area vasta accentrate a livello regionale (o a livello di agenzie/enti strumentali).
- La revisione della disciplina sugli organi di governo e sul loro sistema di elezione per restituire alle Province il ruolo di enti esponentziali delle comunità territoriali e dare autorevolezza e rappresentatività a queste istituzioni costitutive della Repubblica nei confronti dei cittadini, delle imprese, dei corpi sociali degli altri soggetti istituzionali.

L'intervento normativo di riordino della disciplina delle Province costituisce il presupposto necessario anche per la ripresa di un percorso di coerente attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

3. IL RIASSETTO ORGANIZZATIVO DELLE PROVINCE

Una legislazione statale che individui l'ambito provinciale, e non solo quello metropolitano, come livello preferenziale per attuare un rilancio degli investimenti che diano impulso allo sviluppo locale, fornirebbe un quadro di riferimento certo anche per portare a compimento l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR e nelle politiche di coesione e favorirebbe una maggiore coesione territoriale tra le aree fortemente urbanizzate e le aree interne del Paese.

Questa importante missione istituzionale delle Province ha bisogno di un equilibrio finanziario stabile che permetta di ricostruire strutture amministrative e tecniche secondo un nuovo modello organizzativo che:

- garantisca la sostenibilità pluriennale della spesa di personale;
- investa sugli uffici tecnici e di progettazione;
- costruisca un sistema di Stazioni Uniche Appaltanti a servizio del territorio.

Per assicurare uno sviluppo inclusivo del Paese, che punti a colmare le disuguaglianze territoriali, le Province dovranno moltiplicare le capacità di "investimento per lo sviluppo dei loro territori":

- creando "capitale sociale" nel territorio mediante la leva della dotazione patrimoniale di infrastrutture scolastiche e stradali;
- assistendo i Comuni medi e piccoli negli investimenti dalla progettazione al collaudo;
- proponendosi come soggetto che persegue "economie di scala" e come soggetto pubblico che impiega risorse comunitarie, statali e regionali per uno sviluppo coordinato e sostenibile dei territori;
- diventando soggetto di programmazione sul territorio, in stretto raccordo con le Regioni, nell'ottica dei target e dei milestone di cui alle riforme abilitanti del PNRR e PNC e nella prospettiva del "dopo il 2026".

Per valorizzare questa nuova missione istituzionale delle Province essenziale per uno sviluppo equilibrato del Paese c'è bisogno di ripristinare un equilibrio dei bilanci di parte

corrente attraverso un nuovo sistema di autonomia di entrata e di spesa, coerente con l'articolo 119 della Costituzione.

4. L'ANNO 2022, UN CAMBIO DI PROSPETTIVA

Nel corso del 2021 il sistema della finanza di Province e Città Metropolitane è stato profondamente rivisto alla luce dell'attuazione dell'articolo 1, comma 783 della legge di bilancio 2021, con il quale è stata prevista la costituzione di due specifici fondi in cui far confluire, a partire dall'anno 2022, i contributi e i fondi di parte corrente attribuiti a Province e Città metropolitane.

Ma soprattutto si è concluso - o per meglio dire per la prima volta realizzato - il lavoro di individuazione dei **fabbisogni standard e delle capacità fiscali**, che sono gli elementi cardine del federalismo fiscale, arrivando finalmente così ad esprimere, numeri alla mano, una quantificazione sia della capacità fiscale (**1.943 milioni di euro**), sia dei fabbisogni standard per l'esercizio delle funzioni fondamentali (**1.849 milioni di euro**).

La portata del lavoro svolto e l'estrema significatività delle conclusioni a cui si è arrivati sono il segno evidente di un decisivo passo in avanti nella direzione del federalismo fiscale, dopo numerosi anni di inerzia e riforme "di sistema" che hanno determinato forti criticità sia sul versante finanziario, sia sul versante istituzionale.

La struttura della finanza provinciale si è così "semplificata" attraverso l'unificazione di tutti i diversi canali di finanziamento corrente che in questi anni sono stati attivati per ammortizzare l'abnorme contributo alla finanza pubblica che era stato definito dal legislatore con l'articolo 1, comma 418, della legge n. 190/14.

Proprio da questo importante lavoro è emerso con chiarezza che, nonostante tutti gli interventi già richiamati che si sono resi necessari per assicurare le risorse per l'erogazione dei servizi ai cittadini, nel 2021 le Province hanno registrato un deficit di risorse ordinarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali pari a 842 milioni, cui si aggiunge quello delle Città metropolitane di 303 milioni di euro, **per complessivi 1,145 milioni del comparto delle istituzioni di area vasta.**

		PROVINCE	CITTA' METROPOLITANE	TOTALE
Fondi e contributi di parte corrente 2021	(a)	1.062.157.791,54	271.663.794,49	1.333.821.586,03
Concorso alla finanza pubblica 2021	(b)	-1.998.379.494,27	-770.620.505,74	-2.769.000.000,01
Concorso netto alla finanza pubblica 2021	(c=a+b)	-936.221.702,73	-498.956.711,25	-1.435.178.413,98
Fabbisogni standard	(d)	1.849.185.619,32	922.131.047,31	2.771.316.666,60
Capacità fiscali	(e)	1.943.460.660,83	1.117.321.388,26	3.060.782.049,09
Deficit di comparto	(f= e-d+c)	-841.946.661,22	-303.766.370,30	-1.145.713.031,49

Dalla tabella si evince che le Province con la propria capacità fiscale di 1,9 miliardi di euro, dovrebbero poter far fronte all'esercizio delle funzioni fondamentali loro assegnate (1,8 miliardi di euro) oltre al contributo alla finanza pubblica di 936 milioni, determinandosi così uno squilibrio di - 842 milioni di euro.

Di fronte a questo squilibrio il legislatore ha peraltro previsto, nel 2022, risorse crescenti per Province e Città Metropolitane che però ammontano a 600 milioni di euro (solo a regime a decorrere dal 2031) che dunque solo per la metà serviranno a coprire lo squilibrio medesimo.

Peraltro, con la legge di bilancio 2024 è stata reintrodotta la spending review, per Province e Città Metropolitane per complessivi 350 milioni di euro, dal 2024 al 2028.

Se dunque da un lato il legislatore ha previsto il progressivo, parziale, reintegro delle risorse di parte corrente quali elementi necessari a dare copertura all'esercizio delle funzioni fondamentali, dall'altro si riprende gran parte di quelle risorse, reclamando l'esigenza di "spending review", che solitamente però ben si attaglia a comparti e centri di spesa il cui equilibrio di parte corrente è durevole e resiliente, non incerto e precario come quello del comparto provinciale.

5. L'EVOLUZIONE NORMATIVA E L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA FISCALE

Con la legge delega 9 agosto 2023, n. 111 è formalmente stato avviato il processo di attuazione della riforma fiscale, assegnando al Governo 24 mesi per operare, attraverso i decreti legislativi, una profonda revisione del sistema tributario e della relativa disciplina, al cui interno, ovviamente va ricompresa l'autonomia tributaria degli enti locali.

In questo senso, infatti, l'articolo 14 prevede, tra l'altro, il consolidamento dell'autonomia finanziaria degli enti locali, la piena attuazione del federalismo fiscale, il potenziamento dell'autonomia tributaria, attraverso tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e meccanismi di perequazione, al fine di garantire l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite, superando le differenze territoriali per gli enti locali con minore capacità fiscale. Per gli enti locali, la legge delega altresì programma manovrabilità e flessibilità dei tributi, interoperabilità delle banche dati, revisione della riscossione e semplificazione delle procedure amministrative.

Ad oggi, con riferimento allo stato di attuazione della delega, importanti provvedimenti sono stati portati a compimento (ad esempio fiscalità internazionale, primo modulo su irpef, statuto dei diritti del contribuente, contenzioso tributario, adempimento collaborativo e

adempimenti tributari, concordato preventivo biennale) e altri sono in corso di istruttoria, come ad esempio quello sul riordino del settore dei giochi.

Sulla fiscalità locale non è però ancora iniziato un confronto nel merito, né sono disponibili bozze di articolato su cui poter assumere una posizione.

La costruzione del nuovo sistema fiscale deve essere l'occasione per intervenire finanziariamente sullo squilibrio finanziario accertato per Province e Città Metropolitane; l'obiettivo in prospettiva deve essere quello di alleggerirlo fino al completo azzeramento.

Anche l'UPB Ufficio Parlamentare di Bilancio, in occasione della relazione alla legge di bilancio 2024, ha avuto modo di esprimere *preoccupazione circa l'introduzione di una spending review prima che si completi il processo di ricostruzione di spazi di autonomia per le Province e le città metropolitane avviato nel 2022 con l'istituzione dei fondi perequativi e che si dovrebbe completare con l'attuazione della delega fiscale*".

Con l'attuazione dell'articolo 14 della legge n. 111/23 si dovrà rivedere il sistema di finanziamento, oltre che dei Comuni, anche delle Province e Città Metropolitane. Per far questo si dovrà necessariamente tener conto dei principi previsti dall'articolo 119 Cost e dalle norme della legge n. 42/2009.

Considerato il novero delle entrate tributarie di riferimento del comparto (IPT, Rcauto, Tefa) ed il loro gettito, ancorché valutato all'anno 2019, è possibile ipotizzare un nuovo sistema tributario così composto:

Imposta Rcauto: Si tratta dell'entrata finanziaria più significativa tra tutte, che, benché classificato come tributo proprio derivato, è una sostanziale devoluzione di gettito di imposta erariale. La "forchetta" di aliquote applicabile dalle Province e CM è fissata a (+/-) 3,5% rispetto alla aliquota standard del 12,5% definita con norma statale. Nel merito va sottolineato come i margini di manovra tributaria sono stati utilizzati appieno da diversi anni ormai.

Dal 2011, nonostante l'incremento di aliquota disciplinata dal legislatore con il dlgs 68/11 (fino a +3,5 punti percentuali) il gettito ha conosciuto una progressiva e lenta riduzione che al 2019 fa registrare 2,1 miliardi di euro (2 miliardi nel 2023). Ciò sembra essere dovuto al forte incremento di veicoli circolanti senza assicurazione, ma soprattutto perché tra le compagnie assicurative vi è forte concorrenza sulla riduzione dei premi, anche attraverso strumenti (tipo scatole nere) di personalizzazione dell'utenza che hanno consentito un decremento stabile e strutturale dei premi assicurativi. L'Rcauto ha dunque perso la spinta propulsiva che aveva mostrato nei primi anni successivi alla devoluzione del gettito alle Province.

In questo senso il gettito derivante dall'Imposta Rcauto potrebbe essere ipoteticamente sostituito con una possibile compartecipazione ad un gettito erariale (iva o irpef) tenendo però conto del fatto che dalle interlocuzioni avute dal Ministero dell'Economia sembrerebbe non percorribile la compartecipazione all'IVA a causa della mancanza di dati territorializzati). Secondo una prima valutazione/stima, a fronte di un gettito 2019 di poco

più di 2100 milioni di euro, la compartecipazione IRPEF dovrebbe attestarsi su un valore compreso tra 1,3% e 2%.

IPT: l'Imposta Provinciale di Trascrizione potrebbe consolidarsi come tributo proprio provinciale. Essa tendenzialmente segue l'andamento del ciclo economico e mostra un andamento strutturalmente crescente: 1,2 miliardi di incasso nel 2011, 1,8 miliardi nel 2019 (1,77 nel 2023). Al netto della flessione post-Covid il gettito mostra sempre un certo dinamismo, essendo il mercato dell'auto un sistema da sempre attenzionato dalle politiche pubbliche e spinto dall'esigenza di rinnovo del parco veicolare in ordine alle scelte di sostenibilità. Anche in questo caso occorre sottolineare come lo sforzo fiscale è stato - da anni ormai - esercitato al massimo da tutti gli enti del comparto (fino a +30% della tariffa base). Attesa dunque la necessità di ampliare la forchetta di aliquota applicabile e/o incrementare la tariffa base, va rilevato come questa imposta si presti all'implementazione di politiche ambientali territoriali, attraverso il rafforzamento delle agevolazioni fiscali per determinate categorie di veicoli.

Il mantenimento del tributo in capo alle Province è però fortemente condizionato dalla necessità di individuare una soluzione normativa definitiva che determini il cessare della situazione di dumping fiscale che dura da oltre 10 anni e che interessa le ormai numerosissime società di noleggio veicoli (ma non solo) che attestano le loro sedi nelle Regioni a Statuto Speciale ma operano invece su tutto il territorio nazionale, a detrimento delle Province e CM sui cui invece i relativi veicoli circolano.

Per quanto concerne la **TEFA** occorre sottolineare che il gettito relativo complessivamente attestato a circa 450 milioni annui è di sicuro interesse e può essere rafforzato mediante un ampliamento della aliquota applicabile (attualmente tra 0% e 5%) rispetto all'importo della TARI.

La Tefa ha avuto un andamento crescente: 250 milioni di gettito nel 2011, 350 nel 2018 fino ad arrivare a 480 nel 2023. La crescita di gettito va però ascritta ad una nuova modalità di incasso da parte delle Province grazie ai codici tributo specifici per F24 e al canale diretto di PagoPA. Prima infatti erano i Comuni a dover riversare alle Province la quota parte di addizionale riscossa e questo ha generato diffuse situazioni di contestazione e conflitti tra enti. Ora il pagamento viene direttamente versato nelle casse della Provincia. Restano da disciplinare i rapporti tra i singoli enti locali oppure società di riscossione per uniformare le modalità di riscossione e riversamento di importi errati o conguagli tra utente, Comune e Provincia.

Anche in questo caso si rileva come la attuazione legislazione in materia di Tari e di Tefa non consente alle Province alcun tipo di controllo in materia di evasione e recupero del tributo, essendo il pagamento della Tefa non autonomo ma completamente collegato al pagamento della Tari. In questo senso, al fine di valutare la scelta da operare, preme sottolineare come il gettito della TEFA sia dipendente dalle scelte tariffarie in materia di

TARI del Comune, come pure da scelte del legislatore nazionale in materia, ad esempio, di esenzione totale (come accaduto in passato in emergenza Covid).

Il nuovo sistema tributario delle Province imporrà, dunque, necessariamente l'esigenza di **costruire un meccanismo perequativo**, che tenga conto non solo dell'effettivo gettito precedentemente riscosso dall'imposta che si andrà a modificare, ma anche dell'esigenza di coprire il fabbisogno standard definito per le Province e CM nell'anno 2021. Ciò al fine di colmare lo squilibrio di oltre 1.100 milioni che è stato attestato quale divario tra entrate correnti delle Province e Città Metropolitane e la spesa da queste sostenuta per l'esercizio delle funzioni fondamentali, oltre al contributo alla finanza pubblica tuttora a carico del comparto.

Accanto alla perequazione verticale, finalizzata a colmare progressivamente il divario tra risorse e fabbisogni, si porrà il problema di individuare anche dei meccanismi di perequazione che attenuino le differenze attualmente esistenti tra le capacità fiscali dei territori.