



*Audizione presso la Commissione parlamentare
per l'attuazione del federalismo fiscale*

**LO STATO DI ATTUAZIONE E LE PROSPETTIVE DEL FEDERALISMO FISCALE PER LE
PROVINCE**

TRA QUESTIONI ISTITUZIONALI E QUESTIONI FINANZIARIE

Roma, 15 settembre 2021

PREMESSA

La costruzione di un federalismo fiscale, secondo i principi ed i criteri direttivi previsti dalla legge delega n. 42/09 è un percorso estremamente lungo e complesso, che appare ancora ben lontano dal conseguire tutti gli obiettivi prefissati, privo ancora, in larga parte, dei relativi decreti attuativi, soprattutto per quanto riguarda il comparto delle Province.

1. LA LEGGE 42/09: GLI OBIETTIVI DISATTESI

Tra le finalità della legge delega n. 42/09 vi è la realizzazione di un sistema finanziario basato sull'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, in un sistema tributario razionale e coerente, dove tutti i soggetti istituzionali possono contribuire in modo responsabile alle scelte e agli obiettivi di finanza pubblica del Paese.

Il pieno coinvolgimento di tutti i livelli di governo, nonché la condivisione delle responsabilità che sono i principi di questa legge rappresentano dunque per gli enti locali la possibilità di costruire un sistema tributario semplificato e trasparente, in grado rafforzare l'accountability, ma soprattutto in grado di garantire la copertura del fabbisogno di spesa per le funzioni fondamentali, come previsto dall'articolo 119 della Costituzione.

Ad oltre 10 anni è possibile fare un primo bilancio di quanto finora è stato fatto, anche alla luce degli importanti cambiamenti che, sul versante istituzionale, hanno impattato in modo sostanziale sul processo attuativo della legge delega.

Un bilancio, purtroppo, negativo.

I decreti legislativi attuativi finora approvati in attuazione della legge 42/09 mostrano infatti, in larga parte, come si sia ad oggi ancora lontani dalla effettiva realizzazione dei principali capisaldi del federalismo fiscale, soprattutto per le Province, che hanno subito, più di altri livelli di governo locale, un'importante trasformazione di carattere istituzionale, con conseguenti ripercussioni sul piano finanziario.

Di seguito si analizzano alcune delle principali criticità responsabili di questo processo mancato.

➤ **LA CONFERENZA PERMANENTE PER IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA.**

Uno degli strumenti principali del nuovo sistema di federalismo fiscale avrebbe dovuto essere la **Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, sede stabile di concertazione dove definire obiettivi di comparto, condividere scelte sull'utilizzo dei fondi perequativi, e soprattutto verificare periodicamente il funzionamento delle scelte operate, il tutto sulla base di dati e informazioni condivise tra amministrazioni centrali, regioni, province e comuni.

Nella **realtà dei fatti la Conferenza Permanente, sebbene istituita, non ha mai svolto i compiti assegnati e previsti dalle norme**: si riunisce una o due volte l'anno per consentire l'espressione del parere sul Documento di Economia e Finanza ovvero sulla legge di bilancio, a valle dell'approvazione in Consiglio dei Ministri. Non si è mai configurata come un organismo dove poter condividere informazioni, considerazioni e scelte in ordine alla finanza pubblica per comparto o nel suo complesso.

➤ **I FABBISOGNI STANDARD.**

Il decreto legislativo 68/11 "*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*" ha rappresentato un primo importante passo verso l'attuazione della legge n.42/09, tracciando un percorso purtroppo ancora non perfetto verso il federalismo fiscale per le Province. L'articolo 18 prefigurava una completa sostituzione del previgente sistema di trasferimenti erariali con un meccanismo di finanziamento "dinamico", agganciato alla compartecipazione Irpef, con garanzia di assicurare un importo pari ai trasferimenti soppressi.

Nella realtà delle cose però, non solo, **la compartecipazione all'Irpef** (statuita allo 0,60% con il Dpcm 12 aprile 2012) **non si è rivelata dinamica**, ma il passaggio al nuovo sistema è avvenuto contestualmente ad **una riduzione di 415 milioni dei vecchi trasferimenti erariali**.

➤ **IL FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO.**

Il fondo sperimentale di riequilibrio, ipotizzato come regime transitorio verso il fondo perequativo vero e proprio individuato ai sensi dell'articolo 23, a tutt'oggi ancora caratterizza i rapporti finanziari tra Stato e Province, **senza alcun aggancio alla dinamicità del gettito Irpef**. Inoltre, le progressive riduzioni di risorse, negli anni hanno portato ad un **sostanziale azzeramento di questo fondo**.

In termini complessivi, considerando le diverse manovre finanziarie e/o spending review, il fondo è attualmente azzerato, o ancor meglio è un "fondo negativo" dove **a fronte di 427 milioni recuperati dallo Stato, ne vengono erogati solo 184 milioni**, per quei pochi enti che ancora dispongono di una assegnazione effettiva e non solo nominale del fondo sperimentale.

Nella sostanza viene meno l'essenza stessa della funzione "di riequilibrio" del fondo per le Province, che da sperimentale è diventato "strutturale".

➤ **L'AUTONOMIA FISCALE E FINANZIARIA DELLE PROVINCE.**

In ordine all'autonomia di entrata per le Province, manca ancora totalmente l'individuazione dei nuovi tributi previsti all'articolo 12, e i tributi di riferimento restano IPT e RCAuto, per i quali non c'è una sostanziale autonomia nella manovrabilità da parte degli enti e il cui gettito ha subito una significativa flessione negli ultimi anni.

In sintesi alcuni numeri:

	<i>IPT</i>	<i>RCAUTO</i>	<i>TEFA</i>	<i>TOTALE</i>	<i>Riduzione trasferimenti e spending review</i>	<i>TOTALE DISPONIBILE</i>
<i>Gettito in milioni di euro anni 2019 dei tre principali tributi di Province e CM delle RSO (in milioni di euro)</i>	1.590	1.880	419	3.389	1.089	2.800

La tabella mostra come i **tre principali gettiti tributari di Province e Città Metropolitane**, su cui l'intero finanziamento delle funzioni fondamentali dovrebbe fare affidamento, **sono fortemente pregiudicati dal contributo alla finanza pubblica** che ancora residua dalla manovra di cui alla legge n. 190/2014 e dalle manovre di spending review.

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

Nel contesto descritto, caratterizzato da un avvio di federalismo fiscale non particolarmente spedito né coerente, si innesta il processo legislativo che ha investito l'assetto istituzionale delle Province.

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 - concorre a rafforzare l'incompletezza e la disorganicità dell'attuale assetto della finanza provinciale.

La legge 56/14 ha individuato le funzioni fondamentali di area vasta delle Province (comma 85) e ne ha accentuato i profili di ente al servizio dei comuni (commi 88 e 90).

Il percorso di attuazione della legge ha fatto emergere numerose criticità, soprattutto sotto il profilo della individuazione, a livello nazionale, delle funzioni fondamentali degli enti, Province e Città Metropolitane, senza però sottacere l'esito dei diversi percorsi di riallocazione delle funzioni non fondamentali regionali sul territorio, attraverso il processo legislativo regionale.

Il carattere transitorio che, come più volte si è sottolineato, ha inficiato, oltre che caratterizzare, la legge 56/14, ha portato alla sostanziale indeterminatezza delle funzioni assegnate dallo Stato.

Ciò vale sia per le funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, sia per le funzioni ulteriori previste dai commi 88 e 90, di fatto rimasti inattuati.

La prospettiva transitoria ha inoltre condizionato fortemente anche le leggi regionali che hanno provveduto al riordino delle funzioni provinciali e di area vasta nel 2015. La maggior parte delle leggi regionali ha riaccentrato in capo alla Regione o ad enti/agenzie strumentali regionali le funzioni di area vasta, in attesa dell'abolizione delle Province dalla Costituzione.

Il quadro diventa ancora più complicato se si allarga lo sguardo alle discipline del tutto disomogenee sugli enti di area vasta che sono state approvate nelle Regioni a statuto speciale e che hanno portato alla completa abolizione delle Province nel Friuli – Venezia Giulia e al loro commissariamento degli enti in Sicilia e Sardegna.

Queste scelte sono state collegate alla trasformazione delle Province in istituzioni di secondo livello in cui gli organi di governo non sono eletti dal popolo ma scelti dai sindaci e dai consiglieri comunali. Una scelta in contrasto con i principi della Carta europea delle autonomie locali che ha costituito un vulnus per l'autorevolezza e la capacità di rappresentanza delle comunità locali e che ha ulteriormente contribuito all'indebolimento delle istituzioni di area vasta previste dalla Costituzione.

Negli anni immediatamente successivi alla legge n. 56/14, a carico delle Province sono state previste riduzioni di risorse finanziarie che miravano ad un sostanziale azzeramento della loro capacità finanziaria (era previsto un taglio di tributi 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 è 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 il fatto che sia il calcolo delle riduzioni, sia il calcolo delle contribuzioni per singoli enti è avvenuto ogni volta 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.

Nonostante questa precarietà istituzionale, per quanto riguarda le province e le città metropolitane, con il D.P.C.M. 21 luglio 2017 sono state adottate la nota metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard e i coefficienti di riparto dei fabbisogni per ciascuna provincia e città metropolitana per le funzioni fondamentali, sulla base anche di quanto stabilito dalla legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), che hanno avuto la funzione di attuare i tagli previsti dalle manovre finanziarie. 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.

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

A 7 anni dalla legge 56/14 e a 5 anni dal fallimento della riforma costituzionale che prevedeva il superamento delle Province, è essenziale che il Parlamento, restato 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.

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.

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. Ciò anche coadiuvando l'azione dei piccoli e medi Comuni nelle politiche di investimento locale e nella gestione degli spazi finanziari e dei contributi pubblici, sia regionali, statali ed europei, destinati a tale comparto di spesa.
- 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) riportando nelle Province, rispetto ai servizi pubblici locali, le funzioni attualmente attribuite ad ATO di dimensione regionale, sopra-provinciale o sopra-comunale (bacini trasporti, bacini idrici, ambiti rifiuti, ecc.).

- Il consolidamento del rapporto tra Province e Città Metropolitane e tra i due enti di area vasta e la Regione, per ripristinare l'equilibrio territoriale tra aree fortemente urbanizzate e aree interne e per superare la frammentazione amministrativa e la sovrapposizione di competenze eliminando gli enti strumentali e le strutture che svolgono impropriamente funzioni di livello locale.
- La revisione della disciplina sugli organi di governo e sul loro sistema di elezione per restituire alle Province il ruolo di enti esponenziali delle comunità territoriali e dare autorevolezza e rappresentatività a chi rappresenta queste istituzioni costitutive della Repubblica nei confronti dei cittadini, delle imprese, dei corpi sociali degli altri soggetti istituzionali.

CONCLUSIONI

1. L'intervento normativo di riordino della disciplina delle Province con il consolidamento e l' ampliamento delle funzioni fondamentali attualmente richiamate dalla legge n. 56/14 costituisce il presupposto necessario anche per l'avvio di una coerente attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.
2. Per porre mano al completamento del processo di riforma finanziaria in un'ottica federalista non si può prescindere dalla effettiva **operatività della Conferenza Permanente per la finanza pubblica**. Il pieno ed effettivo coinvolgimento di tutti i livelli di governo, centrale e territoriale è lo strumento principale per dar corpo ai principi ed ai criteri declinati nella legge delega n. 42/2009.
3. Occorre definire i fabbisogni standard e porli in correlazione con l'autonomia finanziaria, ma ancor più nello specifico con la capacità fiscale delle Province. Va rimarcato che sul fronte delle entrate tributarie provinciali non si è mai elaborato alcun percorso normativo finalizzato alla individuazione del **gettito standardizzato**, né è mai stato possibile individuare una capacità fiscale per questo intero livello di governo, stante anche la specificità dei tributi ad esso spettanti. Per le Province, infatti, non esiste alcun reale strumento di leva fiscale: i due principali tributi, che insieme rappresentano l'80% circa delle entrate proprie (IPT e Imposta Rcauto) sono da anni posti al massimo consentito dalla legge come percentuale di incremento tariffario, per compensare i gravi tagli finanziari degli anni trascorsi. Ma il vero vulnus, su cui si ritiene imprescindibile ragionare, è la base imponibile, ovvero i veicoli: l'acquisto di autovetture o altri veicoli a motore circolanti su strada scontano dinamiche non prevedibili, fortemente connesse al Ciclo economico e alle politiche di incentivazione poste in essere dal legislatore. Per le Province, dunque, l'autonomia tributaria è nei fatti solo nominale poiché non vi è alcun margine di intervento sulla base imponibile di riferimento.
4. L'attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 783 della legge di bilancio 2020, con il quale viene stabilito che a decorrere dal 2022 i contributi e i fondi di parte corrente di Province e Città Metropolitane dovranno esser fatti confluire in due specifici fondi da ripartire progressivamente in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali, confidando nella possibilità di dare finalmente un quadro di coerenza alla finanza provinciale così come si è venuta a trasformare negli ultimi anni.
5. La valutazione degli aspetti relativi alla perequazione infrastrutturale nel quadro della finanza provinciale di fronte alla decisione assunta nel PNRR di prevedere un fondo di 4,6 miliardi di euro per la perequazione infrastrutturale deve essere coordinato con la previsione del termine del 31 dicembre 2021 previsto dal DL 77/21 per la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali esistenti nel Paese ed entro cui sono definiti gli standard di riferimento per la perequazione infrastrutturale in termini di servizi minimi per le diverse tipologie di infrastrutture.
6. Infine, non si può sottacere la necessità di prevedere l'applicazione dei criteri e delle finalità del federalismo fiscale anche agli enti locali delle Regioni a Statuto Speciale, in particolar modo Sicilia e Sardegna. L'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali si deve infatti basare su un Principio di condivisione e di responsabilità che coinvolga tutto il territorio e tutte le istituzioni della Repubblica.