

Unione Province d'Italia



UPI

ASSETTO DELLA FINANZA PROVINCIALE LINEE DI SVILUPPO DEL
FEDERALISMO FISCALE

Audizione del Presidente UPI

Michele de Pascale

Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Roma, 23 giugno 2022

PREMESSA: UN PERCORSO ANCORA INCOMPIUTO

Le Province, più degli altri livelli di governo interessati dal federalismo fiscale, rappresentano l'ente locale che probabilmente è più lontano dagli altri 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..."*

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

Un primo argomento che ci porta ad affermare che il federalismo fiscale per le Province è ancora lungi dall'essere realizzato è la mancata della 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, e soprattutto non agganciato ad alcun tributo statale.

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

Merita una considerazione 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.

Negli anni è stata infatti via via sostituita con prescrizioni per le Province di elaborazione di lavoro ricognitivo a livello centrale per *"assicurare il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche"* senza un concreto e reale coinvolgimento dei territori, né condivisione degli obiettivi.

A questo riguardo è 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. Questa Conferenza, come è noto, si riunisce infatti solo due volte l'anno per il mero parere sulla legge di bilancio e sul Documento di Economia e Finanza - DEF, e mai vi è stata altra sede in cui condividere informazioni, considerazioni e scelte in ordine alla finanza pubblica nel suo complesso o per singolo comparto.

Occorre 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. L'ANNO 2022, UN CAMBIAMENTO 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).

Ciò in ragione della necessità di ripartire le risorse aggiuntive previste dall'articolo 1, comma 561, della legge di bilancio 2022 n. 234/2021 (pari a 80 milioni per il 2022, 100 per il 2023, 130 per il 2024, fino ad arrivare a 600 milioni in via strutturale a decorrere dal 2031) *"tenendo progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali"*.

In questo senso dunque, non si può non tener conto dell'importanza del lavoro svolto, e della estrema significatività delle conclusioni a cui si è arrivati, e si può dunque affermare che in questo frangente vi sia stato 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.

2. LE CRITICITA' DA AFFRONTARE

Se dunque la struttura della finanza provinciale si è "semplificata" sul versante del rapporto con i trasferimenti erariali, e si sono riuniti in uno tutti i diversi canali di finanziamento corrente che in questi anni sono stati attivati per ammortizzare l'abnorme contributo alla finanza pubblica definito dal legislatore con l'articolo 1, comma 418, della legge n. 190/14, va sottolineato come nella sostanza i numeri dicono, ancora una volta, che le Province continuano a registrare un deficit di risorse ordinarie, per l'esercizio delle funzioni fondamentali, pari a 842 milioni, le Città metropolitane di 303 milioni di euro, per complessivi 1.145 milioni.

		PROVINCE	CITTA' METROPOLITANE	TOTALE
Fondi e contributi di parte corrente 2021	(a)	1.062.157.791,54	2.71.663.794,49	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	-303.796.370,30	-1.145.713.031,49

Più chiaramente: 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.

Di fronte a questo squilibrio il legislatore ha peraltro previsto, ad oggi, solo un ammontare di risorse crescenti che però arriva fino a 600 milioni di euro a regime (sia per Province, sia per Città Metropolitane) a decorrere dal 2031.

Questa situazione, già nel corso delle precedenti audizioni è stata ben rappresentata, soprattutto dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), come pure dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard. Appare però necessario puntualizzare che le ventilate soluzioni per sopperire al "differenziale", ovvero al deficit di risorse ancora registrato, non sono né accettabili, né percorribili nella realtà.

Più volte infatti, è stato specificato che lo sforzo fiscale aggiuntivo assegnato alle Province, ovvero la possibilità di aumentare al massimo le aliquote riferite alle Imposte Rcauto e IPT, o anche della TEFA, nonché delle altre imposte minori, potrebbero garantire la copertura di questo squilibrio di comparto.

Nel merito occorre che la Commissione sia consapevole del fatto che, sebbene sia corretto che la capacità fiscale (calcolata sul gettito 2019, anno pre-pandemia) sia calcolata ad "aliquota standard", va ricordato che già da molti anni tutte le Province hanno dovuto aumentare al massimo le aliquote per poter far fronte alle spese correnti e al contributo alla finanza pubblica richiesto; e, ciò nonostante, ancora si registrano numerose criticità in ordine agli equilibri di parte corrente della gestione finanziaria delle Province.

Ma soprattutto è bene ricordare alcuni dei principi contenuti nella legge n. 42/09:

All'articolo 11, si prescrive che i decreti legislativi "... di cui all'articolo 2 con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:.....

- a) classificazione delle spese relative alle funzioni di comuni, province e città metropolitane, in:

1) *spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale;.....omissis...*

b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, ...omissis.....

L'articolo 12, inoltre, prescrive che i decreti legislativi attuativi definiscano le "modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale."

Detto questo è stato acclarato che i tributi provinciali ad aliquota standard riescono appena a sopperire al fabbisogno standard, non certo anche al contributo alla finanza pubblica richiesto strutturalmente dal legislatore per oltre 900 milioni.

Né appare coerente con l'impianto del federalismo fiscale sostenere, come in alcuni casi è stato fatto proprio in questa sede nel corso di audizioni precedenti, che le entrate non standardizzate possano sopperire a questa necessità.

Al netto di valutazioni assolutamente distoniche rispetto all'impianto e ai principi del federalismo fiscale, che da molti anni e con fatica si sta tentando di realizzare, si deve ricordare che i principali tributi delle Province, legati al mercato automobilistico, stanno subendo un calo vertiginoso, determinato dalla pandemia prima, e poi, da ultimo dalla carenza e dai costi dei materiali, nonché dalla crisi economica innescata dal contesto internazionale, i cui effetti non sembrano destinati ad attenuarsi neanche nel medio periodo.

Se dunque è stato fatto un importante passo in avanti con la definizione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale standardizzata, appare quanto meno necessario che entro la fine dell'anno in corso si proceda ad un aggiornamento della capacità fiscale, sulla base dei dati di gettito di Rcauto ed Ipt che già ora, con i flussi reali del primo quadrimestre 2022, fanno registrare un andamento negativo di quasi 90 milioni rispetto al 2021, con una proiezione di stima annuale di circa 240 milioni in meno.

PROVINCE E CM	ANNO 2019	ANNO 2021	DIF FERENZA	VARIAZIONE %
GETTITO RCAUTO	2.094.353.067,85	1.949.513.297,98	- 144.839.769,87	-6,92
GETTITO IPT	1.755.959.472,00	1.646.628.940,00	- 109.330.532,00	-6,23
TOTALE	3.850.312.539,85	3.596.142.237,98	- 254.170.301,87	

PROVINCE E CM	1 ^A QUADRIMESTRE 2021	1 ^A QUADRIMESTRE 2022	DIF FERENZA	VARIAZIONE %
GETTITO RCAUTO	691.531.837,72	677.209.059,35	- 14.328.778,37	-2,07
GETTITO IPT	607.040.676,00	533.395.419,00	- 73.645.257,00	-12,13
TOTALE	1.298.572.513,72	1.210.598.478,35	- 87.974.035,37	

Ciò che si vuole rappresentare è che l'autonomia tributaria delle Province è solo nominale, poiché non esiste una compartecipazione ad un tributo erariale con caratteristiche di sostanziale stabilità, ma esistono solo comportamenti individuali (assicurare un veicolo, ovvero comprare un veicolo nuovo od usato) che presentano un'alta elasticità rispetto all'andamento economico generale nelle sue fasi favorevoli o avverse.

Allo stesso tempo si chiede che si approfondisca congiuntamente la costruzione di un nuovo sistema tributario per le Province, che possa configurarsi come solida base di riferimento per una corretta, sostenibile e reale autonomia tributaria.

3. LA QUESTIONE ISTITUZIONALE PRIORITARIA PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Il processo legislativo che ha investito l'assetto istituzionale delle Province con l'approvazione, nel 2014, della legge di riordino n. 56 recante "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*", approvata a valle di una scelta politica e legislativa che mirava ad una abolizione, anche dalla Costituzione, del livello di governo intermedio, ha concorso a rafforzare l'incompletezza e la disorganicità dell'assetto della finanza provinciale.

Negli anni immediatamente successivi a questa legge sono state previste, a carico delle Province, riduzioni di risorse finanziarie che prevedevano un sostanziale azzeramento della loro capacità finanziaria (con un taglio di tributi pari all'ammontare complessivo dei due principali gettiti tributari - Rcauto ed IPT). Questa scelta si è però scontrata con la necessità di garantire a questi enti le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali ancora loro attribuite - in primo luogo edilizia scolastica e rete viaria - e, nel 2016, con il risultato della consultazione referendaria sulla riforma costituzionale.

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 fondamentali. In questi interventi, il calcolo delle riduzioni e il calcolo delle contribuzioni per singoli enti, tuttavia, è stato concepito in base a criteri, parametri e meccanismi episodici, 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, con un aggravamento della sperequazione tra i singoli enti.

Il percorso di attuazione della legge 56/14 ha fatto emergere numerose criticità, soprattutto sotto il profilo della individuazione, a livello nazionale, delle funzioni fondamentali di Province e Città Metropolitane, e sull'esito dei diversi percorsi di riallocazione delle funzioni non fondamentali regionali sul territorio, attraverso il processo legislativo regionale.

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). Si tratta senza dubbio di un traguardo significativo, sia per il fatto di costituire la prima attuazione, a distanza di quasi quindici anni, del disposto costituzionale che richiede la individuazione delle funzioni fondamentali, sia per il potenziamento della dotazione funzionale provinciale in chiave collaborativa nei confronti dei Comuni.

Ma il carattere transitorio che, come più volte si è sottolineato, ha caratterizzato e inficiato la legge 56/14, ha portato alla sostanziale indeterminatezza delle funzioni assegnate dallo Stato. E ciò vale sia per le funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, sia per le funzioni ulteriori previste dai commi 88 e 90, che sono delle previsioni di fatto rimaste inattuate.

La prospettiva transitoria ha inoltre condizionato fortemente anche la legislazione che ha 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.

Dopo il fallimento della riforma costituzionale del 2016, si impongono scelte decisive, che diano una prospettiva di certezza istituzionale alle Province, superando l'approccio transitorio della legge 56/14, per fare in modo che esse siano effettivamente capaci di assolvere al ruolo di governo ad esse affidato dalla Costituzione e dalle leggi.

Il Governo si è impegnato ad approvare un disegno di legge che, nel testo elaborato dal Ministero dell'Interno, riporta la disciplina delle Province nell'ordinamento degli enti locali, superando la prospettiva transitoria della legge 56/14, con diverse modifiche dirette della normativa vigente e con la previsione di una più generale delega per la revisione del TUEL:

- Si amplia l'elenco delle funzioni fondamentali, consolidando quelle attualmente previste nel comma 85 della legge 56/14 e includendo tra le funzioni fondamentali provinciali quelle tipiche di area vasta, come l'adozione di un piano strategico triennale del territorio provinciale, la pianificazione territoriale di coordinamento, la pianificazione della protezione civile, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale del territorio.
- Quanto alle funzioni ambientali, si esce dall'equivoco di una individuazione troppo generica, e si affidano alle Province le competenze previste dal D. Lgs. 152/06, l'autorizzazione unica ambientale e le funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, con le relative sanzioni e funzioni di polizia locale.
- Si implementa l'attuazione dei commi 88 e 90 della legge 56/14, includendo espressamente tra le funzioni fondamentali delle Province le funzioni relative alle stazioni uniche appaltanti, almeno per i Comuni più piccoli, e l'organizzazione dei servizi pubblici locali in ambito provinciale.

- Si interviene infine sugli organi di governo riportando la loro durata a 5 anni e prevedendo una Giunta provinciale che coadiuvi il Presidente di Provincia nel governo degli enti.

La modifica della disciplina statale sulle Province porterebbe ad una revisione della legislazione regionale attuativa della legge 56/14, rendendola coerente con le modifiche che saranno apportate con la riforma, rivedendo in coerenza con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, le funzioni di area vasta accentrate a livello regionale (o a livello di agenzie/enti strumentali).

L'Unione delle Province d'Italia auspica che il Governo e il Parlamento arrivino quanto prima all'approvazione di un intervento di riforma delle Province per offrire una prospettiva di certezza e il necessario quadro di riferimento istituzionale anche per gli interventi normativi di attuazione del federalismo fiscale che individuino i tributi, le compartecipazioni e i fondi perequativi per garantire a tutte le Province le risorse necessarie all'esercizio delle loro funzioni.

4. 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, anche per coadiuvare l'azione dei piccoli e medi Comuni nelle politiche di investimento locale e nella gestione dei contributi pubblici, regionali, statali ed europei, destinati a tale comparto di spesa, 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 stabile di parte corrente che consenta 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 senza dubbio 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.

CONCLUSIONI

- 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;
- Occorre altresì costruire una autonomia finanziaria e tributaria realmente in grado di sostenere i fabbisogni standard e i contributi alla finanza pubblica ancora in capo alle Province; vi è infatti necessità di una maggiore stabilità dell'autonomia tributaria dell'ente a garanzia dei diritti della persona secondo l'orientamento costituzionale più recente che considera il cittadino non più soltanto come soggetto passivo di imposta ma valorizza il principio di solidarietà e di coesione sociale connesso con il "dovere tributario";
- Occorre soprattutto individuare forme e modalità attraverso le quali risolvere in via strutturale lo squilibrio di parte corrente che l'approvazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali ha finalmente messo in chiaro: senza un solido, strutturale e programmatico equilibrio di bilancio le Province non possono garantire non solo l'esercizio delle funzioni fondamentali, ma anche sostenere l'importante mole di investimenti di cui sono destinatarie.