



Audizione

UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE**

Roma, 5 marzo 2025

1. L'EVOLUZIONE DELL'ASSETTO ISTITUZIONALE DELLE PROVINCE

L'ordinamento locale italiano è molto distante da quello prefigurato negli articoli 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, dal punto di vista normativo, dal punto di vista finanziario e nell'esperienza concreta delle istituzioni locali, in particolar modo per quello che riguarda le Province.

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 - **ha ampliato l'incompiutezza e la disorganicità dell'attuale assetto della finanza provinciale**, aggravata dalla condizione di caos e di debolezza di queste istituzioni che si è verificata a seguito del processo di attuazione della legge e dopo l'approvazione della legge di bilancio 2015 che ha previsto a carico delle Province pesanti riduzioni di risorse finanziarie, che miravano ad un sostanziale azzeramento della loro capacità finanziaria, con un taglio di tributi pari all'ammontare complessivo dei due principali gettiti tributari (Rcauto ed IPT).

Sebbene la previsione del completo annullamento della capacità finanziaria degli enti sia stata successivamente rivista attraverso assegnazioni di contributi a riduzione dei tagli, 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 di molti enti ne risulta gravemente compromessa, con uno squilibrio di comparto di circa 1 miliardo di euro rispetto ai fabbisogni previsti per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province.

Il superamento della prospettiva della legge 56/14 e il ripristino di un quadro di certezze istituzionali per le Province, attraverso la revisione del 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, partecipazioni 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 quasi 11 anni dalla legge 56/14 è dunque essenziale che il Parlamento affronti le questioni aperte e approvi una legge di riordino della disciplina delle Province che sia coerente con l'attuale quadro costituzionale e approvi una legge delega di revisione del TUEL che innovi e aggiorni sia l'ordinamento locale alle mutate esigenze che in questi anni sono intervenute.

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, da quelle di pianificazione strategica dello sviluppo locale e di governo del territorio, di presidio degli investimenti locali e di supporto ai Comuni e agli enti locali del territorio.
- 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 queste istituzioni costitutive della Repubblica nei confronti dei cittadini, delle imprese, dei corpi sociali degli altri soggetti istituzionali.
- La ripresa di un percorso di coerente attuazione dell'articolo 119 della Costituzione che consenta alle Province di disporre di risorse necessarie per gestire in modo funzionale le "funzioni pubbliche loro attribuite".
- Il rafforzamento della capacità amministrativa delle Province attraverso una sostenibilità finanziaria pluriennale della spesa di personale che consenta di reclutare e formare il personale specializzato per qualificare le loro capacità di investimento (uffici tecnici e di progettazione, Stazioni Uniche Appaltanti) e di supporto ai Comuni del territorio.

Le nuove Province, dopo il venir meno dell'obbligo per i piccoli Comuni di esercizio associato delle funzioni comunali, possono diventare piattaforme amministrative per la semplificazione e rafforzamento di tutto il sistema di governo locale se lo Stato investe su di esse, ripristinando un equilibrio dei bilanci di parte corrente e programmando un flusso costante di investimenti sulle infrastrutture strategiche, attraverso un nuovo sistema di autonomia di entrata e di spesa delle Province, coerente con l'articolo 119 della Costituzione.

2. IL CONTESTO DELLA FINANZA PROVINCIALE

Lo scenario di contesto può considerarsi sostanzialmente immutato: permane, infatti, in tutta la sua interezza, il problema dello squilibrio di comparto, bene delineato nella Relazione che il 18 dicembre scorso la Commissione Parlamentare per il federalismo fiscale ha presentato.

Nel mese di ottobre 2024 infatti, è stato possibile aggiornare la capacità fiscale delle Province ed anche alcuni parametri desunti da banche dati ufficiali su cui erano stati costruiti i fabbisogni standard che sono stati ratificati in occasione della ripartizione del fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali nato dalla legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 783).

L'effetto combinato di questi aggiornamenti (riduzione della capacità fiscale e aumento dei fabbisogni standard) ha portato ad un innalzamento della differenza tra fabbisogni standard, contributi alla finanza pubblica e le capacità fiscali, che è passata da 841 milioni a 928 milioni di euro.

Colonna1	1	Province	Cittàmetropolitane	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 2025	(d)	1.884.613.246,00	964.515.135,00	2.849.128.381,00
Capacità fiscali 2025	(e)	1.891.957.024,00	1.076.419.889,00	2.968.376.913,00
SQUILIBRIO		- 928.877.924,73	- 387.051.957,25	- 1.315.929.881,98

Il processo perequativo, dunque, non riesce ancora a trovare una decisa via per la riduzione del gap fotografato, nonostante il contributo statale previsto in progressivo incremento fino a 600 milioni di euro per il 2030 sia stato rafforzato, con la legge di bilancio 2025, con un ulteriore potenziamento di 50 milioni annui a decorrere dal 2025 fino al 2029.

Questo anche perché sui bilanci delle Province gravano anche due manovre di c.d. “*spending review*” per complessivi 100 milioni per il 2025 e 50 milioni per gli anni dal 2026 al 2028.

Se dunque possiamo affermare che si è avuto un significativo passo in avanti nel 2021 con il nuovo assetto della finanza provinciale previsto dall’articolo 1, comma 783 della legge di bilancio 2021, è necessario sottolineare come la risoluzione del problema riferito al gap di risorse necessarie a coprire le funzioni fondamentali assegnate è ancora lontana dal realizzarsi.

3. IL FEDERALISMO FISCALE DELLE PROVINCE: UN QUADRO AGGIORNATO

Nell’ottica di favorire una lettura aggiornata del contesto nel quale la riforma in senso federale della finanza delle Province si sta muovendo, UPI ritiene utile fornire un quadro sintetico dello stato dell’arte del processo di attuazione della delega contenuta nell’articolo 14 della legge 9 agosto 2023 n. 111 *Delega al governo per la riforma fiscale*.

Nel corso del 2024, infatti, è stato elaborato e presentato alla nostra attenzione, uno schema di decreto legislativo attuativo dell’articolo 14, contenente alcune discipline di dettaglio su tributi di province e comuni, parzialmente rispondente ai criteri di delega e non pienamente coerente con le aspettative ingenerate dal provvedimento.

Ricordiamo infatti che l’articolo 14 citato riportava, tra i principi di delega e criteri:

- 1) Il consolidamento dell’autonomia finanziaria nell’ambito della potestà regolamentare degli enti locali in attuazione dell’articolo 119 Cost
- 2) Il potenziamento dell’autonomia finanziaria, garantendo tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e meccanismi di perequazione, in grado di assicurare l’integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite, nonché di superare le differenze territoriali per gli enti locali con minore capacità fiscale, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- 3) Razionalizzare e riordinare i singoli tributi locali....*omissis*... salvaguardandone la manovrabilità a garanzia del mantenimento della dimensione complessiva dei gettiti e degli equilibri di bilancio
- 4) per le province, un tributo proprio destinato ad assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali, con adeguata manovrabilità e una compartecipazione a un tributo erariale di carattere generale, anche in sostituzione di tributi attualmente esistenti, nonché la previsione di un fondo perequativo ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione.

L'articolato non ha previsto una reale compartecipazione all'Irpef, intesa come assegnazione alle Province di un gettito effettivamente collegato alla reale dinamicità del tributo, bensì come sostituzione del 12,5% dell'imposta Rcauto, fotografato all'anno 0 secondo una percentuale di compartecipazione, consentendo agli enti di continuare a percepire la maggiorazione fino ad oggi prevista fino al +3,5% (16%).

L'articolato era inoltre sprovvisto di ogni altra eventuale testimonianza di una effettiva capacità delle Province di potenziare l'autonomia finanziaria.

L'UPI, dal canto suo, ha ovviamente determinato la propria posizione nella direzione di realizzare, attraverso l'attuazione della delega di cui all'articolo 14 della legge 1141/23, finalmente il processo di creazione di una finanza effettivamente autonoma, in grado di garantire con le entrate proprie il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle funzioni fondamentali.

Le proposte che UPI ha formulato, finora a livello tecnico, rispetto alla proposta di attuazione della delega di cui all'articolo 14 della legge n. 111/23, sono proposte che mirano a:

- Rafforzare il gettito dell'Imposta provinciale di trascrizione IPT attraverso un incremento dell'aliquota applicabile (dal 30% al 50% della tariffa base), nonché una modifica applicativa per gli operatori del noleggio per evitare, una volta per tutte, il verificarsi di fenomeni elusivi del gettito che modificano l'ente naturale di destinazione dell'imposta;
- Realizzare, attraverso la compartecipazione dinamica al gettito IRPEF, la sostituzione dell'imposta Rcauto assecondando il dettato del legislatore, ed utilizzando al contempo la leva fiscale sulla parte eccedente il 12,5% dell'imposta che vorremmo fosse innalzata fino al 17,5% (anziché al 16%)
- Assicurare alle Province anche una imposta di scopo, individuata nel contributo all'imbarco per porti ed aeroporti, con il quale prevedere un progressivo allineamento dei fabbisogni standard e della capacità fiscale dell'intero comparto.

4. CONCLUSIONI

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.

La scadenza della delega è ormai prossima, e si rende necessaria una decisa accelerazione dei processi legislativi, soprattutto per l'attuazione dell'autonomia di Regioni ed enti locali, uno degli ultimi decreti legislativi ancora non emanati.

L'UPI ritiene ancora non pienamente soddisfacente il testo proposto e dunque confida che i successivi momenti concertativi possano portare alla redazione di un testo che effettivamente realizzi, secondo i criteri e i principi indicati in delega, una reale autonomia finanziaria delle Province, che possa sostenere l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite, costruendo al contempo un duraturo processo di perequazione orizzontale che affianchi la perequazione verticale.

Per gli enti locali, la legge delega enuncia manovrabilità e flessibilità dei tributi, interoperabilità delle banche dati, revisione della riscossione e semplificazione delle procedure amministrative.

L'attuazione della delega deve essere l'occasione per la costruzione di un nuovo sistema di fiscalità locale che consenta di intervenire finanziariamente sullo squilibrio finanziario accertato per le Province e le Città Metropolitane, nella prospettiva del progressivo azzeramento dello squilibrio e del completo superamento delle disposizioni della legge 190/14.

Se si affrontano in modo credibile le questioni relative alle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni degli enti locali anche la prospettiva di una riforma della disciplina delle Province e della revisione complessiva del TUEL diventerà possibile e sostenibile nel tempo.