



Audizione Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Senato, Palazzo San Macuto

6 febbraio 2014

1. I PRINCIPI DELLA LEGGE DELEGA SUL FEDERALISMO FISCALE E I DECRETI LEGISLATIVI ATTUATIVI

Con la legge delega al Governo in materia di federalismo fiscale (n. 42/09) il legislatore aveva inteso dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, laddove si sanciva l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per comuni, province e regioni, e si stabiliva altresì la possibilità di fissare e applicare tributi ed entrate proprie, avendo a disposizione risorse tali da garantire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite. Dalla legge delega sarebbe dovuto scaturire il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie, incentrato *sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, solidarietà e di coesione sociale.*

Tra gli altri criteri e principi direttivi cui i decreti legislativi dovevano informarsi troviamo anche:

- Lealtà istituzionale tra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale;
- Razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso; semplificazione del sistema tributario;
- Determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica.

Lo strumento di fondo, per il passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni *standard*, venne individuato nell'analisi della spesa per le funzioni fondamentali di comuni e province e la predisposizione dei coefficienti di riparto dei fondi perequativi.

In questo senso vennero approvati il decreto legislativo n. 216/10 "disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province", ed il decreto legislativo n. 118/11 "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi*", con il quale si è dato finalmente avvio ad un sistema contabile unico tra regioni ed enti locali, che garantisca le esigenze conoscitive necessarie a programmare, gestire e rendicontare (nonché rendere confrontabile) la finanza pubblica complessiva.

La filosofia generale sottesa all'intero processo fu dunque quella di garantire da un lato autonomia e responsabilità all'azione pubblica delle regioni e degli enti locali e, dall'altro quella di realizzare un sistema cooperativo che non producesse più sprechi e sovrapposizioni di competenze.

Non a caso, infatti, per gli enti locali venne predisposto un elenco di funzioni fondamentali proprie per province e comuni, in modo da garantire un quadro chiaro e senza ombre circa la responsabilità assegnata ad ogni livello di governo locale.

2. LA FINE DEL FEDERALISMO FISCALE: LE MANOVRE ECONOMICHE A CARICO DEGLI ENTI LOCALI

Secondo i tempi previsti dalla legge delega, i decreti attuativi avrebbero dovuto dunque costruire un sistema di fiscalità pubblica locale coordinata e cooperativa entro il 2012; come è noto però il processo ha subito un brusco rallentamento, se non anche una interruzione definitiva, in corrispondenza dell'acuirsi della crisi finanziaria alla fine dell'anno 2011.

Contemporaneamente alla approvazione dei decreti legislativi attuativi più importanti per regioni ed enti locali (dlgs 23/11 e dlgs 68/11) infatti, si rendeva sempre più manifesta la necessità di contenimento della finanza pubblica. Se da un lato infatti, con il dlgs 68/11 si provvedeva a delineare il nuovo quadro della fiscalità provinciale¹, dall'altro le manovre finanziarie riducevano in maniera sempre più significativa le risorse a disposizione delle Province.

Le Province hanno subito tagli, dal 2010 ad oggi, per complessivi 2.115 milioni; mentre il contributo loro richiesto in termini di patto di stabilità è stato pari, **negli ultimi 5 anni a 5,2 miliardi di euro**.

¹ Secondo gli artt.16-21 il nuovo sistema di entrate provinciali si componeva di un fondo sperimentale di riequilibrio, - derivante dalla soppressione di trasferimenti erariali con carattere di generalità e permanenza, unitamente alla soppressione - per ragioni collegate alla disciplina comunitaria in materia - dell'addizionale provinciale all'energia elettrica, alimentato dalla fiscalità generale (addizionale province all'irpef in misura fissa allo 0,6%); a tale quadro si affiancava il sistema tradizionale di fiscalità provinciale principalmente riferito al sistema automobilistico (Imposta Provinciale di Trascrizione e imposta sulle assicurazioni Rcauto).

I tagli subiti da Province e Comuni

	TAGLIO SPENDING 2013/2014	CONSUMI INTERMEDI 2011	SPESA CORRENTE 2011	INCIDENZA % TAGLIO 2013/2014 SU CONSUMI INTERMEDI	INCIDENZA % TAGLIO 2013/2014 SU SPESA CORRENTE
COMUNI	2.250.000.000	25.896.336.502	51.746.386.349	8,69	4,35
PROVINCE	1.200.000.000	3.788.071.881	8.454.118.892	31,68	14,19

Il contributo delle Province al patto di stabilità

Anno	saldo obiettivo di comparto (migliaia di euro)
2009	310
2010	550
2011	980
2012	1.660
2013	1.780
totale	5.280

Come evidenziato dalla tabella, la riduzione di risorse, superiore ai due miliardi di euro, è stata assolutamente iniqua specie se confrontata con il peso finanziario del comparto Province sugli altri comparti della PA, nonché ingiustificata sul piano dell'andamento della spesa:

SPESA C/CAPITALE	2010	2011	2012	2013	variazione quadriennio
PROVINCE	2.936.934.415	2.634.598.264	2.125.140.136	2.723.975.755	-7,25
COMUNI	15.672.320.836	15.487.170.529	14.312.295.247	13.174.849.934	-15,94
REGIONI	19.331.677.228	18.039.290.677	16.288.585.058	19.709.326.289	+1,95

SPESA CORRENTE	2010	2011	2012	2013	variazione quadriennio
PROVINCE	8.564.385.000	8.454.118.891	7.986.644.434	7.553.354.507	-11,81
COMUNI	51.415.394.864	51.746.386.348	51.309.605.242	54.375.095.350	+5,76
REGIONI	143.143.346.921	152.214.209.876	145.489.500.227	144.778.896.405	+1,14

Fonte: Siope

Le Province nell'ultimo quadriennio sono state l'unico livello di governo che ha ridotto la spesa corrente ; in questo modo, sono riuscite a frenare la riduzione degli investimenti, in caduta libera per via delle regole del patto di stabilità fino al 2012 ma che, anche grazie al dl 35/13 c.d. "sblocca pagamenti", hanno fatto registrare nell'ultimo anno una significativa inversione di tendenza.

Inversione che non si riscontra nei bilanci dei Comuni, dove, nonostante le opportunità offerte dallo stesso dl 35, la spesa per investimenti continua inesorabile a scendere.

<i>Spesa in Conto Capitale. EFFETTI DL 35/2013</i>	2012	2013	<i>variazione</i>
PROVINCE	2.125.140.136	2.723.975.755	+ 28,18
COMUNI	14.312.295.247	13.174.849.934	-7,95
REGIONI	16.288.585.058	19.709.326.289	+ 21,00

In questo modo, seppur nelle estreme difficoltà finanziarie, le Province sono riuscite ad interpretare a pieno un ruolo nello sviluppo dei territori, mantenendo la principale vocazione di ente preposto agli investimenti nel settore dell'edilizia scolastica, della viabilità provinciale e della manutenzione del territorio.

Resta però di tutta evidenza che tali imponenti riduzioni di risorse - si presume operati nell'ottica di un futuro ridimensionamento funzionale delle Province se non di una loro abolizione - **hanno impattato seriamente sulla funzionalità di questi enti, nonché sull'erogazione dei servizi e nell'esercizio delle funzioni che ancora oggi, a quadro normativo vigente, le Province svolgono per legge.**

3. IL PARADOSSO DEL FEDERALISMO FISCALE NEGATO

La conseguenza più evidente ed immediata di questi tagli però è stato lo scardinamento dei principi ispiratori del federalismo fiscale: autonomia di entrata e di spesa, garanzia del finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite, perequazione delle capacità fiscali e delle risorse disponibili.

Per le Province non si può più parlare di autonomia di entrata: il principale tributo proprio provinciale - l'imposta RcAuto - è diventata ormai una fonte di incasso per l'Erario: la riduzione delle risorse ha infatti superato la capienza del fondo sperimentale di riequilibrio: se fino al 2011 le Province c.d. incapienti, cioè quelle Province che per elevato flusso finanziario di tributi propri (ipt ed

rcauto) non godevano più dei trasferimenti erariali, erano solo 5, nel 2013 le Province incapienti sono diventate 58, in soli due anni!

Infatti, avendo i tagli superato l'importo disponibile del fondo sperimentale di riequilibrio per le Province si è determinata una situazione per la quale le 58 Province vedono trattenute le somme rivenienti dall'imposta RcAuto per 467 milioni di euro all'anno, mentre le rimanenti 45 ancora restano titolari di 192 milioni di risorse dal fondo. Nelle maglie dello Stato restano 274 milioni.

L'autonomia finanziaria derivante dai tributi locali diventa così un modo per alimentare le casse erariali, sconfessando alla radice ogni principio di federalismo fiscale, la cui prerogativa fondante era la riconoscibilità del livello di governo titolare di potestà impositiva, e la correlazione tra efficienza dell'azione politica ed amministrativa ed il tributo pagato dal cittadino.

Il quadro dei tributi locali provinciali viene dunque "annacquato" da un sostanzioso prelievo da parte dell'erario, corroborato da una scarsa collaborazione all'attività di recupero dell'evasione, grazie alla indisponibilità a condividere le banche dati necessarie all'attività amministrativa delle Province, in particolar modo sulla imposta Rcauto pagate dalle Agenzie assicuratrici, ed i cui dati non vengono messe a disposizione delle province da parte dell'Agenzia delle Entrate nonostante ciò sia previsto espressamente dalla legge (art. 17 dlgs 68/11) rientrando ciò nei principi ispiratori della legge delega.

Il federalismo fiscale aveva individuato i fabbisogni standard quale strumento necessario al superamento della spesa storica e alla ripartizione, in un'ottica perequativa, delle risorse disponibili sul territorio.

Allo stesso modo aveva cercato di costruire un sistema interrelato di finanza locale e regionale, soprattutto per quelle Province alle quali le Regioni delegano o trasferiscono l'esercizio di funzioni puntuali, seppur in maniera differenziata sul territorio. In questo senso era previsto anche che si pervenisse ad una fiscalizzazione dei trasferimenti regionali, attraverso la compartecipazione alla tassa automobilistica, ma anche questo è rimasto (tranne che per la Regione Lombardia) lettera morta. Anzi, la contrazione di risorse dallo Stato alle Regioni si è inevitabilmente ribaltata anche sul flusso finanziario da queste alle Province: **nell'ultimo triennio le risorse correnti dalle Regioni alle Province si sono ridotte più del 10%, mentre quelle in conto capitale sono crollate del 32%, passando da 940 milioni a 640 nel 2013 .**

4. I FABBISOGNI STANDARD: UN LAVORO IMPORTANTE CHE NON PUO' ANDARE PERDUTO

Il federalismo fiscale aveva individuato i fabbisogni standard quale strumento necessario al superamento della spesa storica e alla ripartizione, in un'ottica perequativa, delle risorse disponibili sul territorio.

Il processo di elaborazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali di province e comuni che, come sopra ricordato, nasce nell'ottica di un sistema di fiscalità perequata tra gli enti sul territorio, si è formalmente concluso da alcune settimane, sebbene i dati raccolti siano disponibili da diversi mesi ormai.

Un lavoro importante che ha permesso di evidenziare, seppur in assenza ancora di un correlato quadro di entrate standardizzate per territorio, le possibili aree di intervento per consentire a Governo e Parlamento di operare le riduzioni finanziarie necessarie a ripristinare le condizioni di sicurezza dei conti pubblici.

Un lavoro che non deve andare assolutamente disperso, ma anzi utilizzato al meglio per consentire al legislatore la costruzione di una riforma degli enti locali che garantisca efficienza senza generare sprechi e vuoti di responsabilità.

5. LA FINE DEL FEDERALISMO ISTITUZIONALE: IL NEOCENTRALISMO REGIONALE E STATALE MASCHERATO DA "RIFORMA DELLE PROVINCE"

L'attuale dibattito sul disegno di legge AS1212 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" impone una seria riflessione sul se e sul come si possano coniugare i principi ispiratori del federalismo fiscale - o quel che ne rimane - e la garanzia di finanziamento delle risorse finanziarie necessarie a svolgere **le funzioni fondamentali delle province.**

Anche nell'ultimo parere reso da Codesta Commissione Parlamentare si fa riferimento alla necessità che il Governo *"assuma le opportune iniziative per assicurare il raccordo tra le attività in corso e i risultati ottenuti con gli interventi legislativi nel frattempo adottati o in corso di esame, tra cui presenta uno specifico rilievo il processo di modifica dell'ente provincia"*

Se infatti il legislatore nazionale intende "svuotare" le Province dalle funzioni fondamentali, occorre chiarire fin da subito chi subentrerà: il comune capoluogo oppure le unioni di comuni; e quali unioni di comuni? Non esiste ad

certezza circa il soggetto che andrà a ricevere la titolarità di importanti funzioni, come ad esempio l'edilizia scolastica (oltre 5100 edifici scolastici), la tutela dell'ambiente e manutenzione del territorio, oppure l'attività amministrativa inerente gli oltre 550 centri per l'impiego. Alcune funzioni potrebbero tornare in capo allo Stato oppure potrebbero rimanere alle Province; lo stesso dicasi per le funzioni delegate dalle Regioni, le quali potrebbero decidere di far permanere tale titolarità in capo alle Province.

Esiste un corretto calcolo di quanto questa riforma potrà apportare in termini di risparmi: la relazione tecnica del provvedimento riporta riduzioni di spesa per 111 milioni di euro, **la Corte dei Conti avvalora una cifra che si attesta attorno ai 163 milioni.**

L'UPI, attraverso una stima correlata al trasferimento del personale alle Regioni e al trasferimento della sola funzione "edilizia scolastica" ai comuni, **attesta maggiori oneri pari a circa 2 miliardi.**

I fabbisogni standard possono aiutare in questa opera di calcolo di possibili risparmi ovvero di maggiori costi.

Occorre dare dunque un supporto scientifico alle scelte del legislatore, affrancandosi da motivazioni demagogiche ed approssimative, per avviare una vera riforma del sistema. Altrimenti il rischio che si corre è quello di ingenerare un caos istituzionale ed un sistema di sovrapposizioni funzionali che è quanto di più lontano serve al Paese.

6. IL FEDERALISMO IN EUROPA: FUNZIONI E RISORSE ALLE PROVINCE

Il modello di riforma che l'AS 1212 propone, è peraltro in evidente contrasto con ciò che avviene in Europa. In 19 Stati europei su 28, il governo del territorio è affidato a tre livelli istituzionali: Regioni, Province e Comuni. Solo 9 stati hanno 2 livelli di Governo: i piccolissimi Cipro, Malta e Lussemburgo, e Austria, Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Portogallo e Slovenia, per questioni storiche.

In tutte le Province europee esiste un blocco di funzioni caratteristiche dell'ente di area vasta: ambiente (pianificazione, tutela, gestione dei rifiuti e delle acque), sviluppo economico (sostegno alle imprese e politiche per l'occupazione), trasporti (viabilità, mobilità, infrastrutture) scuola (compresa l'edilizia scolastica). Le funzioni sono legate a tributi propri: c'è autonomia fiscale e agli enti di governo intermedio in Europa sono assegnate entrate tributarie. In 17 dei questi 19 Stati, le Province sono dotate di organi di governo eletti direttamente dai cittadini. Solo Spagna e Finlandia hanno sistemi

elettorali di secondo livello che si giustificano per il fatto che in questi ordinamenti le Province svolgono funzioni comunali (quali enti associativi dei comuni) e non di area vasta.

Questa scelta trova conferma nella dotazione di risorse finanziarie agli enti di area vasta.

- Nel 2011 in Germania il bilancio delle 408 Province (Kreise) è stato di 55 mld di euro (fonte: Associazione Enti locali tedeschi) pari 4,5% della spesa pubblica tedesca
- Nel 2011 in Francia il bilancio delle 100 Province (Dipartimenti) è stato di 73 mld di euro (fonte dati: Ministero Interno Francia) pari al 6,3% della spesa pubblica francese
- Nel 2011 in Spagna il bilancio delle 50 Province (Diputaciones) è stato di 16 mld di euro (fonte dati: stima su dati Eurostat) pari al 3,2% della spesa pubblica spagnola.
- Nel 2011 in Italia il bilancio delle 107 Province è stato di 10 mld di euro (fonte Siope) pari al 1,26% della spesa pubblica.

Anche dove l'ordinamento nazionale assegna alle Province funzioni di tipo comunale come la Spagna, pertanto, le risorse gestite a questo livello di area vasta sono maggiori rispetto a ciò che succede in Italia.

7. CONCLUSIONI

La vera sfida del riordino istituzionale in Italia, pertanto, **non può essere quella dello svuotamento ulteriore delle funzioni di area vasta.** Si deve invece cogliere l'occasione dell'istituzione delle Città metropolitane e del riordino delle Province per riallocare alle istituzioni costitutive della Repubblica che operano a questo livello di area vasta le funzioni e le risorse che oggi disperse in miriadi di enti, agenzie e società create dalla stratificazione della legislazione statale e regionale (l'esempio più evidente in questi giorni sono i consorzi di bonifica).

Questa scelta consentirebbe di verificare compiutamente i costi delle diverse istituzioni territoriali nell'esercizio delle funzioni di area vasta e di individuare con certezza i fabbisogni standard in modo da spingere tutto il sistema istituzionale verso una dimensione di efficienza e di efficacia attraverso una ottimale allocazione delle funzioni e delle risorse, fondata sui principi di autonomia e responsabilità **che sono alla base dell'articolo 119 della Costituzione e del federalismo fiscale.**