

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**8.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 FEBBRAIO 2014**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIANCARLO GIORGETTI**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i> .....	2
<b>Audizione del Presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI), Antonio Saitta, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione):</b>	
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i> .....	2, 5, 6, 7
Fornaro Federico (PD) .....	4, 5
Marantelli Daniele (PD) .....	6
Saitta Antonio, <i>Presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI)</i> .....	2, 4
<b>ALLEGATO: Documentazione consegnata dal Presidente dell'UPI Antonio Saitta</b> .....	8

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
GIANCARLO GIORGETTI

**La seduta comincia alle 16.15.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI), Antonio Saitta, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI), Antonio Saitta, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale.

Ringrazio il dottor Saitta per aver accettato questo invito e per essersi reso disponibile a cambiare gli orari originariamente convenuti. Purtroppo, questi sono giorni di confusi lavori parlamentari e, quindi, dobbiamo riunirci quando è possibile. Ringrazio, naturalmente, anche tutti i collaboratori che hanno accettato di essere qui con il dottor Saitta.

L'audizione del rappresentante delle Province sembrerebbe quasi antistorica, non di attualità. Invece, in diverse occasioni noi ci siamo posti il problema di come collocare all'interno del lavoro di attuazione del federalismo fiscale il ruolo delle province. Questa è, dunque, l'occa-

sione per sentire proprio da parte delle Province come vedono in prospettiva il loro ruolo eventuale nell'attuazione della delega al federalismo fiscale.

Do la parola al dottor Saitta per lo svolgimento della relazione.

ANTONIO SAITTA, *Presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI)*. Ringrazio per l'invito e per tutte le preoccupazioni espresse, che evidentemente abbiamo anche noi, sul futuro dell'ente, che sarà meno drammatico di come viene normalmente annunciato. Noi siamo nelle condizioni oggi di esprimere qualche opinione sul processo del federalismo fiscale, perché l'abbiamo seguito con grande attenzione fin dall'inizio e ne abbiamo anche verificato continuamente lo stato di attuazione.

Confesso che, quando venne approvata la legge n. 42, da parte nostra ci fu non solo una grande attenzione, ma anche una grande convinzione che potesse aprirsi una fase nuova nel rapporto tra lo Stato centrale e gli enti locali. In tutta quella fase noi abbiamo lavorato e contribuito anche a migliorare il percorso e il testo. Siamo convinti, infatti, che in termini complessivi, come sistema locale, bisogna uscire dalla fase della spesa storica, come veniva detto — considerazione che oggi mi sembra abbandonata, un po' dimenticata — per passare a parametri diversi, che tenessero conto concretamente della situazione del nostro Paese, e soprattutto a un elemento fortemente autonomista. Mi riferisco a una maggiore autonomia di entrata e di spesa nelle province, nelle città metropolitane e nei comuni, nel rispetto dei principi di sussidiarietà.

Abbiamo, quindi, seguito il processo, ma soprattutto ci ha convinto enormemente allora, e ci convince ancora oggi, il

fatto che tra i criteri direttivi della legge n. 42 ci fosse quello della determinazione del costo e del fabbisogno standard come elementi di valorizzazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica, soprattutto sulle funzioni fondamentali.

Voglio contestualizzare il fatto che la discussione sulla legge n. 42 venne svolta quando si parlava di Codice delle autonomie. Questo per essere molto chiari: si trattava di un punto fondamentale, perché venivano definite le funzioni fondamentali degli enti e la questione dei fabbisogni standard era basata proprio sulle funzioni fondamentali. C'era, quindi, un processo di chiara indicazione delle competenze e dei fabbisogni standard, costruiti sulle funzioni fondamentali.

Poi abbiamo avuto i decreti legislativi n. 216 del 2010 e n. 118 del 2011 e tutto ciò che è capitato successivamente: oggi siamo in grado di dire che le aspettative che erano state create attraverso la legge n. 42 sono state in parte deluse, anche per via dei cambiamenti che sono avvenuti nelle scelte da parte dei Governi che si sono succeduti.

In modo particolare ci rendiamo conto che quello era un processo forse datato, anche se non è passato tantissimo tempo. Di certo è avvenuto un peggioramento della situazione della finanza pubblica, che, per forza di cose e per scelte politiche, ha determinato un aumento del centralismo nazionale. Oggi viviamo una delle fasi più difficili.

Dal nostro punto di vista possiamo sicuramente dire che in questa fase, cioè dalla legge n. 42 in poi, il contenimento della spesa ha determinato per le province un forte peggioramento, nonostante alcune indicazioni importanti che erano state contenute nel decreto n. 68, uno dei decreti di attuazione, quello sul sistema tributario delle province. Vi veniva individuato un meccanismo in grado di coprire anche alcune funzioni che noi svolgiamo per conto delle regioni attraverso la fiscalizzazione di qualche tributo regionale. Il sistema definiva competenze, funzioni, rapporti e, quindi, era delineato.

Di quelle indicazioni c'è stata scarsa attuazione, se non, mi pare, per la regione Lombardia, che ha fiscalizzato alcuni oneri; per il resto siamo a livello di discussione. Nel frattempo le province hanno subito enormi tagli, dal 2010, per complessivi 2,115 miliardi su 12 miliardi, che rappresentavano la situazione del 2010. Per quanto riguarda il Patto di stabilità, negli ultimi cinque anni il contributo che è stato chiesto è di 5,2 miliardi di euro.

La discussione « province sì, province no » ha determinato, anche con alcune scelte concrete nelle diverse leggi finanziarie e di stabilità, un accanimento nei confronti delle province in termini non solo di dibattito, ma anche di tagli. I tagli sono, infatti, superiori proporzionalmente a quelli dei comuni. Basta vedere qual è normalmente il rapporto e ci si rende conto di questo: per quanto riguarda, per esempio, i consumi intermedi, noi siamo stati più penalizzati percentualmente rispetto ai comuni.

Detto questo, noi facciamo notare, se può essere utile alla Commissione, che le province, all'interno di questo percorso, sono state gli enti che hanno ridotto la spesa corrente. È sufficiente leggere che cosa ha scritto la Corte dei conti, la quale ha riconosciuto che la provincia è l'ente locale che più ha contribuito al contenimento della spesa. Nel documento che vi è stato distribuito (*vedi allegato*) abbiamo riportato puntualmente che cosa è capitato nel tempo.

È avvenuto anche un contenimento degli investimenti. Tuttavia, il contenimento della spesa corrente ci ha permesso di mantenere un livello non dico decente di investimenti — perché questo non è capitato — ma di fare l'operazione che la Corte dei conti ci riconosce. Non vogliamo dire che questa sia la nostra valutazione.

Questa è oggi la situazione delle province. Facciamo notare che — e, anche qui, le tabelle lo dimostrano — all'interno di questo centralismo nuovo e molto rafforzato rispetto al passato noi, come Province, abbiamo subito una maggiore penalizzazione rispetto agli altri enti e,

quindi, abbiamo maggiori problemi nella gestione e nella programmazione dei servizi, in modo particolare per quanto riguarda gli investimenti.

Per quanto concerne la questione precisa del federalismo fiscale, che noi abbiamo definito in questo titolo « federalismo fiscale negato », dal 2009 in poi, cioè dalla legge n. 42 in poi, la nostra autonomia si è ridotta. La legge n. 42 era basata sull'autonomia di entrata e di spesa, ma questa si è ridotta in modo particolare. Facciamo un esempio che riguarda una delle principali entrate che noi abbiamo, l'imposta RCAuto.

L'RCAuto è una fonte importante delle entrate delle province. Nel contenimento della spesa e nei tagli che sono stati fatti è capitata una situazione paradossale: molte province — siamo quasi a 58 — finanziano lo Stato. Noi introitiamo e lavoriamo per l'RCAuto e ne abbiamo la responsabilità, ma poi ci viene imposto un prelievo forzoso. Con questa sorta di federalismo nuovo, noi finanziamo l'Erario dello Stato. Questa è l'assurdità.

Nel documento troverete il meccanismo di fondo esposto puntualmente, ma sostanzialmente si è verificato questo.

FEDERICO FORNARO. Come è accaduto a molti comuni con l'IMU.

ANTONIO SAITTA, *Presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI)*. Si è verificato già parecchio tempo fa. Parliamo di 467 milioni con un'operazione di questo tipo. Si è trattato di un prelievo forzoso su una somma che per noi era una fonte per investimenti che non sono stati più fatti. Questa è una delle questioni preoccupanti anche per il futuro. Indipendentemente da quello che succederà alla provincia, il problema si pone per quanto riguarda la gestione delle funzioni.

Fatto questo lamento, che è anche noto, c'è un annacquamento dei tributi locali che vale in generale. Che riguardi i comuni, come il senatore Fornaro ricordava, o le province, questo annacquamento implica una riduzione delle autonomie.

Noi pensiamo che bisogna ritornare ai fabbisogni standard, su cui è stato fatto un

ottimo lavoro. Pensiamo che quel lavoro possa essere utilizzato per costruire uno schema di finanziamento ragionevole, che tenga conto delle diverse esigenze, ma anche di livelli di efficienza, perché sappiamo che questo era uno degli obiettivi.

Quel lavoro va ripreso puntualmente, noi diciamo, anche per la costruzione di una riforma del sistema degli enti locali. L'affidamento di una funzione al comune o alla provincia, oltre a essere basato sul principio del rapporto tra cittadini, può essere anche effettuato con qualche valutazione di carattere economico. È così. Se per caso, come ci pare, l'edilizia scolastica — dico una cosa che può sembrare una bestemmia — noi province la gestiamo a prezzi migliori rispetto ai comuni, indipendentemente dal fatto che si tratti di scuole medie o superiori, qualche ragionamento va fatto.

Si parla della rete e della quantità di informazioni utili per assegnare le funzioni, ma si tratta anche, se necessario, come io credo che sia, di fare una valutazione economica in termini di riduzione dei costi. Esiste il problema di assegnazione delle funzioni, ma c'è anche il tema dei costi, sganciato da questi elementi.

Penso all'edilizia scolastica, che il Ministro Delrio vuole passare ai comuni. Questo aumenta i costi. Basta vedere i fabbisogni che, mi pare, lo dicono chiaramente, ma lo si evince anche da alcuni ragionamenti semplici, come l'aumento dei centri di spesa. Questo ci consente di affermare che i fabbisogni standard, cioè le valutazioni di carattere economico, sono un patrimonio che non può essere ignorato dal legislatore per compiere delle scelte in termini di riordino del sistema degli enti locali.

In più, c'è anche un'altra questione: come province, noi abbiamo subito un effetto doppio di riduzione di trasferimenti nazionali, o di prelievo forzoso — chiamiamolo così — dell'RCAuto, e, contestualmente, anche una riduzione dei trasferimenti dalle regioni per le funzioni che noi esercitiamo.

Il federalismo fiscale com'era stato immaginato era anche un elemento per di-

versificare, attraverso la fiscalizzazione, le modalità. La provincia di Torino e le province piemontesi che hanno funzioni trasferite dalla regione devono avere un trattamento diverso rispetto a quello che è stato trasferito. Se, invece, pensiamo ai consumi intermedi come li ha calcolati il commissario Bondi — non so come saranno calcolati dal nuovo commissario — vediamo che hanno ignorato completamente il meccanismo delle funzioni trasferite e le hanno considerate come se fossero consumi intermedi, come se fossero la spesa della luce, tanto per intenderci.

Questo lavoro è importante, non va assolutamente perduto e può essere utilmente utilizzato. È chiaro che il lavoro che è stato fatto attraverso la legge n. 42 e anche successivamente si inserisce meglio in un quadro anche di carattere europeo.

A proposito delle province, vi è noto sicuramente che un ente intermedio, anche se si chiama in modo diverso, esiste in tutte le parti d'Europa, a partire dalla Germania. Le modalità di finanziamento delle funzioni, che sono più numerose rispetto a quelle che esercitano attualmente le province, sono superiori. Basta vedere i bilanci complessivamente: la quantità di risorse gestite da questi enti è basata su modalità di finanziamento incentrate sull'autonomia delle entrate e delle spese e sull'equità.

Il lavoro avviato con la legge n. 42 è, dunque, un lavoro davvero utilissimo. Per quanto ci riguarda, speriamo che sia ripreso velocemente, perché non ci sono altre modalità per garantire equità se non quella della responsabilità all'interno di un sistema e di un quadro di carattere generale.

Queste sono, in sintesi, le nostre considerazioni, che sono contenute nel documento che vi è stato distribuito (*vedi allegato*).

PRESIDENTE. Grazie, presidente.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

FEDERICO FORNARO. Non posso che condividere le osservazioni, anche un po' amare, del presidente Saitta e rilevare come in questi anni sulle province si sia attuata una riforma di fatto che, in realtà, non è stata una riforma, ma un taglio piuttosto scriteriato delle risorse, mettendo molte province nelle condizioni di esporsi a critiche anche ingenerose e ingiuste da parte dell'opinione pubblica.

Cito, per brevità, solo il tema dello spazzamento della neve. Molte province nel Nord sono state costrette a modificare i regolamenti di « ingaggio » degli appalti e a intervenire soltanto con un'altezza di neve che anche solo sulle colline, per non dire sulle montagne, ha reso le strade impraticabili.

Lo rilevo perché alla fine è il cittadino quello che fruisce dei servizi. Da questo punto di vista si è innestata, in maniera anche volgare, un'immagine delle province come origine di tutti i mali italiani, che è stata alimentata in questi anni.

La speranza è che quest'audizione possa essere di aiuto. Oltre a noi, immagino che questi dati siano stati trasferiti anche alle Commissioni di merito che stanno lavorando sulla riforma delle province. Mi riferisco al disegno di legge Delrio, che il Senato dovrebbe a brevissimo esaminare, nella speranza che si possano apportare perlomeno alcune correzioni — penso soprattutto alle funzioni, non tanto al sistema di elezioni — rispetto al testo che è stato licenziato dalla Camera.

Credo, però, che in questa sede non possa che essere sottolineata l'esigenza di avere rapidamente un quadro istituzionale certo. È nell'incertezza che i tagli lineari, come è stato ricordato da Saitta, hanno finito per danneggiare le province.

Questo è avvenuto, a onor del vero, anche per i comuni con l'ultima ridefinizione del Fondo di solidarietà comunale, ma soprattutto con i tagli della *spending review*, sulla base dei consumi intermedi. Ciò ha finito per penalizzare le province e i comuni che erogavano più servizi, perché

avevano materie delegate da parte delle regioni, nel caso delle province, differenti da territorio a territorio.

Da questo punto di vista il quadro è veramente di un « non federalismo ». L'auspicio ovviamente è quello che, definiti l'assetto istituzionale e la necessità che ci sia un ente intermedio per gestire le politiche di area vasta, ci sia poi anche una conseguenza in termini di architettura di federalismo fiscale che consenta di dare a questi enti la possibilità di vivere e di erogare servizi ai cittadini, con riferimento a quelli che si riterrà rimangano in capo a loro, e soprattutto di svolgere un ruolo fondamentale — penso, in particolare, a molte regioni del Nord — di raccordo con le entità comunali.

Io credo che su questo tema, e non posso che ribadire un po' l'amarezza del presidente Saitta, effettivamente in questi anni non si sia costruito. Si è tentato, piuttosto, di distruggere, senza poi alla fine riuscire ad avere nulla di certo. Speriamo che il 2014 da questo punto di vista sia l'inizio di una fase nuova.

**PRESIDENTE.** Io vorrei soltanto aggiungere che ci troviamo in una fase sicuramente di transizione, ma estremamente confusa. Nel momento in cui si deve ristrutturare tutta l'organizzazione istituzionale, anche con modifiche costituzionali, forse sarebbe il caso di calare anche la riforma delle province in questo quadro, a cascata, senza procedere in modo — oserei dire — disordinato.

Per carità, vedremo che cosa verrà fuori. Sicuramente il lavoro che è stato fatto e che sta producendo i risultati descritti è un lavoro che dovrebbe essere tenuto in considerazione per affrontare razionalmente, oltre che ideologicamente, tutta la ristrutturazione della Repubblica. Questo è forse il contributo che il lavoro che è stato fatto, anche sulle province e sulle funzioni fondamentali delle province, ci ha lasciato.

Io penso che questo lavoro debba essere tenuto in considerazione nel momento in cui si andrà, e si sta andando, a riscrivere le competenze dell'organismo in-

termedio — non so se si chiamerà provincia — che sta tra comuni e regioni.

**DANIELE MARANTELLI.** Ringrazio il presidente Saitta. La valutazione molto *tranchant* che viene fatta, cioè il giudizio senza appello sulla fine del federalismo fiscale, colpisce. Tuttavia, si fa fatica a non essere d'accordo, alla luce di quello che è accaduto finora, con questo giudizio, così come sul riferimento a un risorgente neocentralismo regionale e statale che effettivamente noi abbiamo potuto constatare.

Noi non possiamo fare grandi cose, come Commissione in sé, ma un obiettivo interessante può essere favorito anche dal lavoro che facciamo noi: quello di fornire i dati. Per questo motivo io la ringrazio anche per la relazione scritta e per l'auspicio da lei espresso, che è quello di ritornare — questa è l'espressione che ha usato lei — ai fabbisogni standard. Io penso sia una cosa di cui questo Paese ha un grande bisogno, altrimenti tutte le notti sono grigie. Invece, non è così.

Naturalmente, si fa fatica a delineare un modello ordinato nel quale collocare le diverse funzioni. Certo, venendo io dalla Lombardia — una regione che conta quasi 10 milioni di abitanti e 1.541 comuni — stento a immaginare che ci possa essere il Pirellone, niente in mezzo e il comune di Pino sul Lago Maggiore, che ha qualche centinaio di abitanti. L'auspicio è che questa discussione sull'ammodernamento e sulla semplificazione delle nostre Istituzioni necessarie venga fatta tenendo conto della realtà.

Peraltro, noi siamo un Paese curioso. Parlo di casa mia. Tutti erano favorevoli all'abolizione delle province, sostenendo che bisognasse risparmiare. Quando è stato approvato il primo provvedimento, tutti gli stessi che prima ne erano gli *sponsor* — parlo di importanti associazioni di categoria e non solo — gridarono allo scandalo.

Forse un po' più di equilibrio nell'affrontare le questioni si riesce a raggiungere se, da parte nostra, almeno per quello che riesco a capire io, cerchiamo di fornire i dati. Di fronte ai dati, di fronte alla

dura realtà dei fatti, credo che tutti si possa avere anche una migliore cognizione delle decisioni che si stanno prendendo.

Certo è che questa condizione di confusione alla fine si traduce in un danno enorme per cittadini, famiglie e imprese, perché uno non sa a chi rivolgersi, a chi pagare l'imposta o la tassa. Questa condizione confusa non può durare a lungo. Io mi auguro che la discussione che è ormai in corso — c'è poco da fare — sul cosiddetto superamento del Senato e sulla revisione del Titolo V non possa non tenere conto dell'insieme dell'armatura istituzionale, province comprese, anche se mi pare che questa discussione al Senato sia ormai in una fase piuttosto stringente.

Per ora mi limito a ringraziarla per l'apporto che ci viene fornito, perché credo sia prezioso, dovendo noi affrontare la questione non in maniera ideologica, ma in maniera interessata a dare un contributo affinché si migliori il rapporto cittadino-Istituzioni, che mi sembra, insieme al lavoro in oggetto, il problema numero uno che il nostro Paese ha.

**PRESIDENTE.** In effetti, basta guardare l'ultima pagina, che contiene il confronto tra le dotazioni di risorse finanziarie degli enti di area vasta in Germania, Francia, Spagna e Italia e che evidenzia già una suggestione che dovrebbe far riflettere.

Ringraziamo il presidente e tutta l'Unione delle province d'Italia, che ha voluto portare un contributo ai nostri lavori, anche per la documentazione che ci ha consegnato, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16.40.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. VALENTINO FRANCONI**

---

*Licenziato per la stampa  
il 17 marzo 2014.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



*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 provinciale<sup>1</sup>, 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.**

---

<sup>1</sup> 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
<b>totale</b>	<b>5.280</b>

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>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<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 possibile 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 ISTUZIONALE: 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.**

