

2. Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano garantiscono la comunicazioni degli elementi informativi e dei dati necessari all'attuazione del presente decreto nel rispetto dei principi di autonomia dei rispettivi Statuti speciali e del principio di leale collaborazione.
(REGIONI)

-Art. 26, comma 2: è abrogato il secondo periodo.
(REGIONI)



Osservazioni allo schema di

Decreto legislativo recante

Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

Audizione Commissione Bicamerale per l'Attuazione del Federalismo Fiscale

17 Febbraio 2011

Premessa

Il percorso di attuazione della legge delega n.42/09 è stato fin qui realizzato in un clima di confronto costante tra Governo e Associazioni degli enti locali; ciò non può che rappresentare un punto di forza della riforma stessa, destinata a snellire e semplificare il sistema fiscale italiano, garantendo razionalità e coerenza dei singoli tributi, con riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti con trasparenza del prelievo, il tutto con il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

La bozza di decreto legislativo in esame è stata elaborata in aderenza ai principi e criteri direttivi indicati dall'art. 12 della legge delega, nella prospettiva di semplificazione, razionalità e coerenza del sistema tributario, così come declinato nelle finalità della legge n.42/09. Ciò assume particolare rilevanza per le Province in quanto le funzioni fondamentali ad esse attribuite (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.

Occorre per chiarezza ricordare che l'intesa raggiunta da UPI insieme con Regioni ed Anci in Conferenza Unificata nella seduta del 16 dicembre 2010, che ha rappresentato un importante passo in avanti rispetto allo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri, è avvenuta attraverso il recepimento da parte del Governo di una serie di emendamenti puntuali, ma lascia ancora aperti - come in sede di espressione dell'intesa l'UPI ha avuto modo di sottolineare -, alcune questioni fondamentali per la migliore definizione del quadro della fiscalità provinciale rispetto ad aspetti ritenuti essenziali.

Allo stesso tempo il percorso normativo che ha caratterizzato il decreto legislativo inerente la fiscalità comunale, pone ancor di più l'accento sulla necessità di coordinamento generale tra questo schema di decreto e quello comunale - in base ai principi della delega - su alcuni punti essenziali come ad esempio il sistema perequativo oppure il riordino complessivo dei tributi (vedi ad esempio la Tarsu/Tia) che ha riflessi anche sul sistema tributario provinciale.

In particolare si evidenzia la necessità di coordinamento tra la norma dell'art. 13 dell'Atto Governo n. 292bis concernente il c.d. federalismo municipale, e la norma dell'art. 19 dello schema di decreto in esame, relativamente al sistema perequativo di Comuni e Province .

1. Il taglio dei trasferimenti erariali

In primo luogo è necessario sottolineare come la relazione tecnica che accompagna lo schema di decreto legislativo (all'art. 14) in esame contrasta con quanto previsto dall'art. 14, co.2, della legge n.122/10 che così si esprime: *“in sede di attuazione dell'articolo 11 della legge 5 maggio 2009, n.42, in materia di federalismo fiscale, non si tiene conto di quanto previsto dal sesto, settimo, ottavo e nono periodo del presente comma”*.

In estrema sostanza il taglio ai trasferimenti erariali alle Province (500 milioni a decorrere dal 2012) non dovrà essere considerato nella fiscalizzazione dei trasferimenti stessi.

La correzione di tale orientamento appare condizione ineludibile per poter consentire un percorso condiviso e proficuo della riforma fiscale in senso federalista. In assenza di tale revisione si mette a rischio un fondamento della legge n.42/09 e cioè la copertura integrale delle funzioni fondamentali delle Province: il taglio di 500 milioni opera una decurtazione pari a circa il 40% sul totale dei trasferimenti dovuti alle Province per il 2012.

Senza un emendamento puntuale di copertura dei tagli operati nelle Province delle Regioni a statuto ordinario dal 2012 non è di fatto garantito il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali che le Province dovranno garantire a favore delle collettività amministrate.

Peraltro la relazione tecnica è carente della necessaria disamina degli effetti finanziari derivanti dall'applicazione dell'art. 12.

2. Rafforzamento dell'autonomia tributaria e semplificazione del sistema

Irpef - L'intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata è stata prioritariamente acquisita sulla base del riconoscimento della richiesta delle Province della attribuzione della compartecipazione all'Irpef in sostituzione dell'accisa sulla benzina.

Si evidenzia peraltro che le richieste di territorializzazione e dinamizzazione dell'imposta nell'articolo 14 non vengono disciplinate. Pertanto è necessario prevedere una aliquota predeterminata (da aggiornare biennalmente), nonché meccanismi che consentano di garantire la dinamicità del gettito e il collegamento con il territorio. Solo nel momento in cui entrambe le caratteristiche saranno contestualmente presenti, si garantirà la effettiva compartecipazione e non la mera devoluzione di gettito.

È quindi indispensabile intervenire con emendamenti puntuali al fine di creare un meccanismo che determini una aliquota di compartecipazione per ciascuna Provincia, con aggiornamento biennale della stessa; in caso contrario si determinerebbe l'assurdo che la principale leva tributaria si configuri in realtà come mero trasferimento erariale.

Ipt - La proposta dell'UPI, accolta in sede di intesa in Conferenza Unificata, è quella di procedere ad un riordino complessivo della Imposta Provinciale di Trascrizione, per renderla più coerente con le politiche comunitarie in materia di inquinamento (con applicazione del principio "chi inquina paga") e dunque adattando la tariffa alla quantità di emissioni del veicolo, ma anche per garantire un maggiore equilibrio tra le fattispecie che determinano l'obbligo di pagamento (esiste infatti una enorme ed ingiustificata disparità nel pagamento dell'imposta in dipendenza dal fatto che il veicolo sia nuovo od usato). E' comunque necessario procedere al riordino dapprima attraverso un decreto ministeriale che consenta di anticipare i tempi dell'autonomia tributaria e poi approvare un decreto legislativo correttivo successivo al fine di garantire una complessiva ridefinizione della disciplina dell'imposta.

Altri tributi e semplificazione - Lo schema di decreto, infine, mantiene in capo alle Province l'addizionale al tributo ambientale (tarsu/tia) che in realtà non esprime alcuna autonomia tributaria essendo ancorata a principi e criteri che vengono regolati a livello comunale, nonché la Cosap/Tosap.

La proposta dell'UPI è quella di eliminare l'addizionale al tributo ambientale (circa 270 milioni di euro), che potrebbe agevolmente essere attribuita ai Comuni, e compensata attraverso la compartecipazione al tributo erariale. Per natura e struttura, infatti, tale addizionale non offre una diretta correlazione con le funzioni provinciali e non presenta i necessari connotati affinchè possa essere definita tributo proprio provinciale.

Medesimo ragionamento vale per la Tosap/Cosap, che comporta oneri di gestione ben superiori al gettito che garantisce, oltre ad essere un tributo soggetto ad una disciplina normativa (ed interpretativa) che favorisce forti fenomeni elusivi. Tra tributo e canone il gettito complessivo da sostituire con compartecipazione assomma a circa 30 milioni di euro.

In definitiva il quadro dell'autonomia tributaria definita per il livello provinciale appare ancora insufficiente (quantitativamente e qualitativamente) per garantire, fin dal 2011, la essenziale garanzia di risorse finanziarie che necessitano al sistema.

3. **La fiscalizzazione dei trasferimenti statali e regionali**

Un ulteriore elemento di fondamentale importanza per le Province, è rappresentato dalla mancata indicazione, nello schema di decreto, di una ipotesi di fiscalizzazione delle risorse in conto capitale che Stato e Regioni trasferiscono alle Province e destinate alle opere infrastrutturali dei territori: lo Stato trasferisce circa 436 milioni di euro (di cui 323 relativi alle Province nelle regioni a statuto ordinario), le Regioni invece quasi 1,7 miliardi di euro (di cui 1,5 relativi alle Province nelle regioni a statuto ordinario). Il dato è evidentemente significativo poiché rappresenta più del 12% del totale delle entrate delle Province e rappresenta più della metà delle entrate di parte capitale (dati desunti da Tavola 8 relazione Copaff).

In realtà la norma di cui all'art. 14 comma 3 va chiarita perché non precisa se siano ricompresi nei trasferimenti da fiscalizzare anche quelli di parte capitale. Per contro l'art. 15 comma 1, relativamente alla soppressione dei trasferimenti regionali alle Province invece indica espressamente la fiscalizzazione dei soli trasferimenti correnti. Nulla è dunque previsto in merito ai trasferimenti di parte capitale, peraltro di assoluta e primaria importanza per le Province,

Tale discrasia deve perciò trovare adeguata soluzione attraverso un emendamento che garantisca la copertura integrale dei trasferimenti che si andranno a sopprimere, soprattutto in considerazione della più generale e complessiva operazione di finanziamento delle funzioni fondamentali.

Ulteriore anomalia del sistema proposto dallo schema di decreto è che la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali non determina una vera compartecipazione tributaria delle Province, in quanto si prevede che la compartecipazione regionale alla tassa automobilistica affluisca ad un fondo sperimentale di riequilibrio e che tale fondo venga ripartito di anno in anno. Quindi in questo modo si determinerebbe l'assurdo che anche per quanto riguarda la compartecipazione provinciale a tributi regionali si determinerebbe una mera devoluzione di gettito. Gli emendamenti prevedono invece che si individui un meccanismo tale che, a decorrere dal 2013, stabilisca chiaramente le aliquote di compartecipazione per singolo ente.

4. Residui perenti e incapienza dei trasferimenti per alcune Province

Altra questione che resta a tutt'oggi aperta è quella concernente i residui perenti agli effetti amministrativi, dei trasferimenti erariali dovuti agli enti locali dal 1999. Come la stessa relazione Copaff consegnata al Governo nello scorso mese di giugno trattasi “di partite creditorie aventi titolo giuridico perfezionato nei confronti dello Stato e sulla base delle quali sono stati approvati dagli enti locali i bilanci previsione e i rendiconti della gestione annuale, garantendo i relativi equilibri della situazione finanziaria”; coinvolgono 94 province ed assommano a 3,1 miliardi di euro (2,6 miliardi per le Province delle regioni a statuto ordinario). E' evidente che nel provvedimento in esame occorrerà prevedere una norma programmatica tesa a definire, attraverso un piano pluriennale di rientro che abbia tempi definiti e soprattutto coerenti con le fasi di avvio del federalismo fiscale, affinchè il nuovo sistema finanziario non debba partire trascinando con sé partite finanziarie pregresse e non più giustificabili nel nuovo assetto tributario.

Parimenti si dovrà individuare un meccanismo di riequilibrio anche per tutte quelle Province che ad oggi restituiscono annualmente all'erario determinate somme a causa del fenomeno dell'incapienza dei trasferimenti erariali al momento dell'attribuzione alle Province delle diverse imposte (addizionale energia elettrica, Ipt, Rcauto).

5. Alcune considerazioni sul testo dell'intesa in Conferenza Unificata

In sede di intesa in Conferenza Unificata sono state inserite 2 norme (art. 1 bis e art. 6 comma 2 bis) relativamente alla compatibilità dell'autonomia finanziaria delle regioni con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e al finanziamento delle funzioni amministrative ulteriormente trasferite, che dunque introducono e disciplinano esclusivamente per le Regioni delle fondamentali garanzie. Entrambe le norme devono essere riconosciute anche per Comuni e Province.



**Emendamenti allo schema di
Decreto legislativo recante**

***Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle
regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di
determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel
settore sanitario.***

Audizione Commissione Bicamerale per l'Attuazione del Federalismo Fiscale

17 Febbraio 2011

EMENDAMENTI

CAPO II - AUTONOMIA DI ENTRATA DELLE PROVINCE

All'art. 12 premettere il seguente comma:

0. Ai fini dell'attuazione del presente capo non si tiene conto delle riduzioni previste dal comma 2, art.14 del decreto legge 78/10 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

MOTIVAZIONE:

E' necessario che venga espressamente richiamata la norma contenuta nell'ultima parte del comma 2 dell'art. 14 del decreto 78/10, laddove si sottolinea che i tagli ai trasferimenti erariali stabiliti dall'art. 14 della legge n. 122/10 non incidono sull'attuazione dell'art. 11 della legge delega n.42/09 e dunque sul finanziamento delle funzioni degli enti (di cui l'autonomia di entrata è parte fondante). Si ricorda che tale taglio ammonta a 500 milioni a decorrere dal 2012 e dunque per l'attuazione delle disposizioni contenute dal capo II dello schema di decreto legislativo in esame è necessaria la relativa copertura finanziaria.

ART 13**(Tributi propri connessi al trasporto su gomma)**

- **Al comma 2, sostituire la parola “2014” con la parola “2012”**
- **Al comma 3, dopo le parole “Agenzia delle entrate” aggiungere le parole “da emanarsi entro il 2011”**
- **Al comma 6 (come da riformulazione ai sensi dell’intesa in CU) aggiungere il seguente periodo: “Entro il 2011 il Ministero dell’Economia provvede alla rideterminazione delle misure dell’imposta provinciale di trascrizione con proprio decreto modificativo del dm 27 novembre 1998, n. 435. Con successivo decreto legislativo correttivo si provvede al riordino dell’imposta provinciale in ordine al presupposto e misura dell’imposta, soggetti passivi, maggiorazioni, esenzioni ed agevolazioni”**

MOTIVAZIONE

Tali emendamenti, che pur tengono conto dell’intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata lo scorso 16 dicembre, mirano ad anticipare al 2012 l’autonomia tributaria delle Province, consentendo loro di aumentare ovvero diminuire l’imposta RCauto, e contestualmente di avere, attraverso il modello di denuncia dell’imposta da parte degli assicuratori, gli strumenti necessari ad acquisire le informazioni essenziali per la politica di contrasto e recupero dell’evasione.

Per quanto concerne invece l’Imposta provinciale di Trascrizione, gli emendamenti mirano al disciplinare il percorso normativo che dovrà portare alla ridefinizione dell’attuale imposta secondo un modello più coerente con l’autonomia tributaria provinciale connessa al trasporto su gomma.

ART.14

(soppressione dei trasferimenti statali alle province e compartecipazione provinciale all'accisa sulla benzina) (modificare rubrica con: soppressione dei trasferimenti statali alle province e compartecipazione provinciale all'irpef)

- **Al comma 2 e al comma 4 sostituire la parola “sentita” con le parole “d'intesa”**
- **Al comma 2, sostituire le parole “e dalla addizionale sopprese ai sensi dei commi 6 e 7” con le parole “, dalle imposte e dalla addizionale sopprese ai sensi dei commi 6,7, 8 e 9, al lordo delle maggiorazioni eventualmente deliberate dalle Province al momento dell'entrata in vigore del presente decreto legislativo”**
- **Al comma 3 dopo le parole “trasferimenti statali” aggiungere le parole “correnti ed in conto capitale come certificati nel rendiconto 2008”**
- **Dopo il comma 7 aggiungere i seguenti:**
 - 8. A decorrere dall'anno 2012 è soppresso il tributo ambientale di cui all'art. 19 del dlgs 504/92. Il gettito relativo è sostituito con l'attribuzione di quota della compartecipazione di cui al primo comma.**
 - 9. A decorrere dall'anno 2012 per le Province sono soppressi il canone di occupazione spazi o aree pubbliche di cui all'art. 63 del dlgs 446/97 e la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle province di cui all'art. 38 del dlgs 507/93. Il gettito relativo è sostituito con l'attribuzione di quota della compartecipazione di cui al primo comma.**

10. A decorrere dal 2013, su proposta del Ministero dell'Economia con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con la Conferenza Stato Città Autonomie Locali, è determinata l'aliquota di compartecipazione Irpef per ciascuna Provincia. La medesima aliquota è rideterminata ogni due anni per ogni Provincia in relazione all'andamento del gettito irpef rilevato nei singoli territori provinciali sulla base di criteri da definire con apposita intesa in Conferenza Stato Città Autonomie locali.

MOTIVAZIONE:

Acquisito con l'accordo che sia l'Irpef il tributo erariale cui far compartecipare le Province, ai sensi dell'art. 119 Cost, si sottolinea come sia necessario (al pari di quanto previsto per i Comuni) stabilire fin da subito che l'attribuzione della compartecipazione all'Irpef sia realizzata in maniera da garantire dinamizzazione del gettito e territorializzazione dello stesso.

L'emendamento al comma 3 esplicita chiaramente che la fiscalizzazione deve avvenire sulla base dei trasferimenti correnti ed in conto capitale come certificati dai bilanci 2008 delle Province.

Le esigenze di semplificazione del sistema impongono un maggiore snellimento del numero dei tributi. L'addizionale al tributo ambientale Tarsu/Tia deve essere più coerentemente attribuita ai Comuni, che già oggi sono gli enti impositori, e successivamente compensati alle Province attraverso la compartecipazione al tributo erariale.

Anche la Tosap/Cosap eventualmente stabilite dalle Province devono essere sopprese e sostituite con il gettito di compartecipazione Irpef.(cfr emendamenti comma 2, 8 e 9).

Va inoltre sottolineato che il processo di fiscalizzazione (e di semplificazione del sistema tributario) qui proposto dovrà necessariamente tener conto delle aliquote e maggiorazioni eventualmente determinate dalle Province al momento della soppressione delle relative imposte, al fine di garantire il medesimo gettito.

Dopo art. 14 inserire il seguente**ART. 14-BIS****(Assegnazione alle Province dei residui perenti loro spettanti)**

- 1. I residui passivi perenti e non reiscritti in bilancio di cui ai capitoli del Ministero dell'Interno numeri 1316, 1317, 1318 spettanti alle Province, e compensati con le restituzioni da queste dovute all'erario ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 31, co.12 della legge n.289/2002, vengono liquidati alle Province attraverso un piano quinquennale dal 2012 al 2016 da definire attraverso apposita intesa in Conferenza Stato Città Autonomie locali entro il 31.12.11.**

MOTIVAZIONE

L'esigenza imprescindibile che qui si rappresenta è quella di avviare la fase attuativa del federalismo fiscale, al netto delle partite debitorie dell'erario nei confronti delle Province, le quali non hanno percepito i trasferimenti erariali loro spettanti, ai sensi delle allora vigenti regole sulla tesoreria, ma che sono state utilizzate dagli enti per la chiusura e la regolarizzazione dei loro bilanci negli ultimi 10 anni. Allo stesso tempo sarà necessario compensare tale partita debitoria con i crediti vantati dall'erario nei confronti di quelle Province (circa 22) che ancora versano annualmente all'erario circa 180 milioni annui a fronte delle disposizioni inerenti i conguagli sui trasferimenti erariali a fronte dell'attribuzione dell'imposta Rcauto, dell'Ipt e del trasferimento del personale ATA allo stato avvenuta nel 2000.

Nessun processo di effettivo federalismo fiscale può essere avviato se non viene definitivamente riequilibrato tale fenomeno, che rappresenta attualmente un vero e proprio vulnus alla efficacia dell'intero sistema di finanziamento definito dalla legge delega n. 42/09.

A tale proposito si ricorda quanto riportato nella relazione conclusiva della Corte dei Conti concernente "la gestione delle misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate nelle relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie territoriali" lo scorso 10 dicembre 2010, nella quale si rilevano "le partite creditorie vantate dagli enti locali per ulteriori 3,114 miliardi di euro".

ART. 15***Modificare la rubrica (Soppressione dei trasferimenti dalle Regioni a statuto ordinario alle Province e compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale e ad altri tributi regionali)***

- Al comma 1, dopo le parole “di parte corrente” aggiungere le seguenti “e di parte capitale come certificati nel rendiconto 2008 delle Province”
- Al comma 4 dopo la parola “istituisce” inserire le parole “per il 2012”. Alla fine del periodo aggiungere il seguente: Il fondo regionale di riequilibrio termina a decorrere dall’1.1.2013; conseguentemente le regioni determinano la quota di compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale e o ad altri tributi regionali per ciascuna provincia.

MOTIVAZIONE:

Gli emendamenti proposti mirano a garantire che la soppressione dei trasferimenti regionali e la loro contestuale trasformazione in compartecipazione alla tassa automobilistica regionale e ad altro tributo regionale, sia riferita sia alla parte corrente che a quella in conto capitale, nella misura corrispondente a quanto riportato dai certificati di rendiconto 2008, in coerenza con quanto previsto dall’art. 21, comma 1, lett.e) punto 2 della legge n.42/09. Ciò consente di “sterilizzare” i tagli operati dal dl 78/10 e che hanno inciso anche nei bilanci regionali, in analogia a quanto richiesto per la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali.

Senza l’emendamento al comma 4 si determinerebbe l’assurdo che non ci sarebbe una reale compartecipazione delle Province a tributi regionali, ma semplicemente un trasferimento regionale alle province di anno in anno stabilito. Il fondo di riequilibrio peraltro, mantenendosi la norma nella sua formulazione attuale, confluirebbe – in una data non definita – nel fondo perequativo.

ART. 17

(Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale)

- **Al comma 1, sostituire le parole “a decorrere dall’anno” con “per l’anno” e sopprimere il secondo periodo.**
- **Al comma 3 aggiungere alla fine del comma le parole “per il solo anno 2012”**

MOTIVAZIONE:

In considerazione dell’attribuzione della compartecipazione irpef che sia dinamica e legata al territorio, e non meramente livellata in via definitiva alla soppressione dei trasferimenti erariali, si ritiene opportuno modellare il fondo sperimentale consentendo che ad esso affluiscano tutte le risorse derivanti dalla compartecipazione solo per il primo anno, per poi successivamente procedere ad una determinazione della aliquota per ogni singolo ente.

L’ulteriore anomalia, che si chiede di correggere con gli emendamenti proposti, è che l’intero fondo costituito dalla compartecipazione irpef provinciale confluirebbe tutto nella perequazione a regime con l’attivazione del fondo di cui all’art. 19.