

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

35.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 SETTEMBRE 2021

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE VINCENZO PRESUTTO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Presutto Vincenzo, <i>Presidente</i>	2	de Pascale Michele, <i>Presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI)</i>	3, 6
Audizione, in videoconferenza, del Presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), Michele de Pascale, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza:		Ferrero Roberta (L-SP-PSd'Az)	5
Presutto Vincenzo, <i>Presidente</i>	2, 4, 5, 6, 8	Fragomeli Gian Mario (PD)	5
		Perosino Marco (FIBP-UDC)	4
		<i>ALLEGATO: documentazione presentata dall'Unione delle Province d'Italia (UPI)</i>	9

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
VINCENZO PRESUTTO

La seduta comincia alle 8.20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione, in videoconferenza, del Presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), Michele de Pascale, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, l'audizione in videoconferenza del presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), Michele de Pascale, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Prima di lasciare la parola al presidente de Pascale, ricordo che l'audizione di questa mattina è parte di un ciclo di audizioni che è stato avviato prima della pausa estiva dei lavori parlamentari e che, secondo quanto da ultimo convenuto nella riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, del 4 agosto del 2021, è destinato a proseguire nelle pros-

sime settimane con l'obiettivo di approfondire i vari aspetti concernenti l'effettivo e pieno esercizio dell'autonomia finanziaria di cui all'articolo 119 della Costituzione e la compiuta realizzazione del disegno normativo recato dalla legge n. 42 del 2009.

Nei mesi scorsi sono stati auditi sull'argomento diversi membri del Governo per i profili di rispettiva competenza e in una prossima seduta, che si terrà verosimilmente nel mese di ottobre, è prevista anche l'audizione del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibile.

La Commissione, inoltre, ha in programma di acquisire il contributo di enti e associazioni rappresentative delle autonomie territoriali tra cui, oltre all'UPI – che potrà oggi illustrare il proprio punto di vista – la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e l'ANCI, nonché di altri qualificati soggetti istituzionali quali la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, la Sose Spa (Società per gli studi di settore), l'Ufficio parlamentare di bilancio e la Corte dei conti.

Successivamente si potrà procedere a eventuali ulteriori audizioni, in particolare di tecnici e di esperti, secondo le indicazioni che, come concordato, perverranno dai gruppi parlamentari entro il termine del 20 settembre prossimo.

Per quanto attiene più specificatamente all'audizione odierna, essa offre l'occasione di implementare il lavoro intrapreso dalla Commissione e di scandagliare ulteriormente le complesse questioni che riguardano le relazioni finanziarie tra lo Stato e gli enti territoriali, a partire dai nodi che attengono al definitivo superamento della finanza derivata e del criterio della spesa storica, all'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni, alla perequazione per i

territori con minore capacità fiscale, alla responsabilizzazione dei diversi livelli di Governo, all'efficiente amministrazione delle risorse pubbliche, agli interventi per le aree in situazioni di svantaggio.

Il dibattito su questi argomenti, tenuto conto dell'importante mutamento di contesto determinato dalla pandemia, si inserisce tra l'altro nel quadro delle iniziative di riforma che sono delineate nell'ambito del Piano nazionale di Ripresa e resilienza.

Ricordo che i componenti della Commissione, in virtù di quanto stabilito dalla Giunta per il regolamento della Camera nella riunione del 4 novembre 2020, possono partecipare alla seduta anche da remoto. Al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori avverto che, secondo le intese intercorse in conformità alla prassi già seguita nelle precedenti sedute di audizioni, dopo lo svolgimento della relazione introduttiva da parte del presidente De Pascale darò la parola a un oratore per gruppo.

Conclusa questa fase della discussione si potrà valutare, in considerazione del tempo disponibile, se procedere a un'eventuale ulteriore serie di interventi, lasciando comunque lo spazio necessario per la replica.

Invito, pertanto, a far pervenire alla Presidenza della Commissione le richieste di iscrizione a parlare. Raccomando altresì ai colleghi di contenere la durata degli interventi.

A questo punto do il benvenuto al presidente De Pascale, che ringrazio a nome di tutta la Commissione per avere accettato l'invito, cedendogli la parola.

MICHELE de PASCALE, Presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI). Buon giorno a tutte e a tutti, grazie mille per questa opportunità. Innanzitutto mi preme informare che abbiamo fornito come UPI un documento scritto più dettagliato di quella che sarà la mia relazione, che è a disposizione di tutte le forze parlamentari per un ulteriore approfondimento, premesso che come UPI rimaniamo a disposizione per fornire tutte le integrazioni necessarie.

Faccio una premessa: la legge 42 del 2009 sul federalismo fiscale avrebbe dovuto

imprimere una svolta decisiva nella realizzazione di un sistema finanziario basato sull'autonomia di entrate e di spesa degli enti locali, in un sistema tributario nazionale coerente dove tutti i soggetti istituzionali avrebbero dovuto contribuire in modo responsabile alle scelte di obiettivi di finanza pubblica per il Paese.

Purtroppo dobbiamo essere sinceri: benché siano trascorsi ben dodici anni dall'entrata in vigore della legge, questo percorso è ancora molto lontano dal completarsi e soprattutto per le Province il bilancio non può che essere del tutto negativo.

Sono troppi ancora i nodi irrisolti, sia da un punto di vista prettamente finanziario che istituzionale, a bloccare l'avanzare della riforma. Uno degli strumenti che è indiscutibilmente fallito è la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che nelle intenzioni della legge avrebbe dovuto essere uno dei capisaldi del nuovo sistema. La Conferenza è stata sì istituita, ma non ha mai svolto i compiti assegnati e previsti dalle norme. Si riunisce una o due volte all'anno per l'espressione di pareri, ma non è quel luogo che ci aspettavamo e che il legislatore voleva che fosse.

Un primo tema per noi rimane la fragilità finanziaria delle Province tra mancata autonomia e tagli. La questione di fondo è che le Province non hanno alcuna leva fiscale che permetta davvero di arrivare a un'autonomia e, anzi, a causa dei tagli che abbiamo subito negli anni si trovano a dover assolvere le funzioni fondamentali loro assegnate ed erogare servizi essenziali con bilanci ridotti all'osso e fortemente fragili.

Anche gli interventi molto positivi, che noi abbiamo applaudito, di rifinanziamento delle nostre principali linee di investimento hanno una logica completamente opposta a quella del federalismo fiscale. Partono dall'alto, sono risorse ripartite e le Province sono attuatori di queste risorse. Non c'è nessuna scelta discrezionale del territorio su come modulare la fiscalità rispetto agli investimenti e ai servizi che devono offrire.

La delega avrebbe dovuto individuare ulteriori tributi. Questo non è mai avvenuto. Noi rimaniamo collegati a IPT e RC Auto, che peraltro hanno anche una correlazione di senso con la gestione del patrimonio stradale. Non ne hanno alcuna con la gestione dell'edilizia secondaria superiore. Non c'è manovrabilità e la base imponibile è molto fragile.

Su queste entrate già deboli poi si sono abbattuti i tagli delle manovre finanziarie della *spending review*. Su 3 miliardi e 389 milioni di entrate, le Province subiscono un taglio di quasi 1 miliardo e 100 milioni. Abbiamo 2 miliardi e 800 milioni su cui dovremo coprire tutte le spese fondamentali, con l'entrata in vigore del decreto legislativo sui fabbisogni standard, che ha rappresentato di fatto un'ulteriore perdita importante di risorse. I trasferimenti soppressi non sono mai stati compensati e si è imposta una riduzione di ulteriori 415 milioni di euro sui trasferimenti erariali.

Inoltre c'è la questione del Fondo sperimentale di riequilibrio, che doveva essere uno strumento transitorio verso il Fondo perequativo vero e proprio, ma che invece ha assunto le forme di un fondo strutturale sostanzialmente azzerato a causa delle progressive riduzioni di risorse.

A questo si aggiunge il tema del mancato riordino istituzionale, su cui anche in questa sede mi preme perorare la causa, anche perché nei discorsi con le diverse forze politiche abbiamo sempre in questi mesi riscontrato una forte coesione su questo tema e sulla necessità di una riforma che corregga alcuni elementi della legge n. 56 del 2014, sia sul sistema elettorale che sull'indeterminatezza delle funzioni. Non mi dilungo su questo. C'è nella nostra relazione, però per noi rimane sempre un tema centrale.

Concludendo, le nostre principali richieste sono: il riordino della disciplina delle Province con il consolidamento e l'ampliamento delle funzioni fondamentali; la definizione di una vera autonomia tributaria delle Province correlata alle funzioni esercitate; assicurare piena operatività alla Conferenza permanente per la finanza pubblica; definire i fabbisogni standard e porli

in correlazione con l'autonomia finanziaria, ma ancora più nello specifico con la capacità fiscale delle Province; in ultimo prevedere l'applicazione dei criteri e delle finalità del federalismo fiscale anche agli enti locali delle Regioni a statuto speciale. Grazie mille.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente de Pascale per il suo intervento. Ora passiamo agli interventi dei colleghi che intendono porre quesiti o formulare osservazioni. È iscritto per primo a parlare il senatore Perosino. Ne ha facoltà.

MARCO PEROSINO (FIBP-UDC). Grazie, presidente. Devo dare atto al presidente dell'UPI che questa relazione, seppur breve, è molto efficace e corrisponde alla reale situazione delle Province.

Ci sono stati e sono ancora in corso politicamente diversi tentativi per aggiustare un po' quella che è stata la legge n. 56 del 2014, che ha scombuscolato completamente il sistema per dare in pasto all'opinione pubblica l'idea che si fosse inciso su qualcosa o si fosse abolito qualcosa.

Ma con l'intento di creare qualcos'altro, come gli enti di varia vasta, che sarebbe stato ben peggiore, ci si è fermati. La Provincia ha perso un sacco di competenze e su qualcuna devo riconoscere che magari aveva un po' esorbitato, cioè era un duplicato di funzioni svolte da altri enti. Ma sulle funzioni fondamentali che riguardano il servizio dei cittadini, strade, scuole superiori, ambiente, caccia e pesca, che sono rimaste di competenza, occorre ragionare e dotare il sistema di adeguate risorse, come lei ha richiesto.

Penso che il sistema elettorale a cui lei ha accennato sia un po' più difficile, che necessiti di un accordo politico molto vasto e ha dei tempi politici e tecnici un po' lunghi. Invece sarebbe più facile riordinare le funzioni, ribadendo quelle che sono state previste, ma ribadendole con dotazione adeguata a livello di personale e a livello di fondi.

Lei accenna nella sua relazione all'autonomia fiscale. Lei ha citato l'IPT, RC Auto. Presidente, le chiedo se la TEFA sia

stata abolita. Non mi ricordo più, ho un vuoto di memoria. Comunque, su queste entrate lo Stato attua una riduzione, cioè l'Agenzia delle entrate non le riversa per legge. Qui nel sistema è pari a 1.089 milioni, che è in percentuale molto alta, è il 30 per cento dell'incassato. Già questa potrebbe essere una prima dotazione.

Nel conto capitale ho notato che negli ultimi tempi c'è stato un miglioramento, ma le Province si trovano, come lei sa, nell'oggettiva difficoltà di poter progettare in mancanza di personale. Quindi i fondi restano lì e si rischia addirittura di perderli, perché restano lì anche per parecchio tempo. Quello che le chiedo è che l'UPI si faccia portavoce della riforma o dell'adeguamento della situazione di diritto alla situazione di fatto; cioè, quello che devono fare, le Province lo devono fare e lo devono poter fare. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Perosino. È iscritto a parlare l'onorevole Fragomeli. Ne ha facoltà.

GIAN MARIO FRAGOMELI (PD). Grazie, presidente. Ringrazio anche io il presidente de Pascale per la capacità anche di sintesi di porre le questioni che ormai sappiamo essere datate e critiche sulle Province italiane.

Io sinceramente volevo soffermarmi su una questione che ci preme molto come Partito Democratico, anche in vista della messa a terra di importanti risorse del PNRR del sistema degli enti locali. Quando mi riferisco al sistema degli enti locali mi riferisco principalmente, come è giusto che sia, ai Comuni e alle Province.

Da questo punto di vista, oltre ai 4,6 miliardi, alla perequazione infrastrutturale, che nella relazione è stata giustamente inserita, vorrei capire come secondo lei, senza ledere nessuna autonomia, riusciamo a costruire un impianto importante, ribadisco, di quella messa a terra, che sono circa 87 miliardi di risorse di attuazione del PNRR per gli enti locali. E mi rivolgo in particolare a un tema fondamentale, che ha visto già le Province protagoniste negli ultimi anni ma che andrà rafforzato, che è

quello delle stazioni appaltanti per i Comuni non capoluogo. Anche qui ci sarà una sovrapposizione e un grosso proliferare di gare e di necessità di spendere queste risorse, e sappiamo le Province essere impegnate. Così come sul tema che dovrà transitare sempre più in un soggetto sovraordinato ai Comuni, come quello delle Province rispetto all'assunzione di personale. Anche questo rappresenta una sfida importante per gli enti locali.

Ma vado oltre: ci saranno delle risorse che riguarderanno e che verranno applicate a breve anche sulla rigenerazione urbana. La Provincia aveva delle competenze importanti rispetto alla pianificazione territoriale. Con la riforma è stata lasciata qualche difficoltà sulle funzioni che non erano prettamente attinenti alla gestione delle scuole secondarie di secondo grado e della parte più legata ai trasporti e alle infrastrutture. C'è anche un tema legato a un intervento più complessivo di rigenerazione urbana, di riqualificazione. Penso in particolare ai Comuni medio-piccoli; non tanto alle città capoluogo e ai comuni più grandi, che riescono spesso a costruire una certa progettualità.

Su questi temi, oltre giustamente a chiedere quello che è fondamentale per le Province, cioè delle risorse aggiuntive sia sulla parte degli investimenti ma anche sulla parte corrente, che è quella più carente e che è quella che dovrà essere interessata da nuove risorse, volevo chiedere anche se come UPI state pensando a un impianto molto più di servizio e preparatorio rispetto alla grande sfida del PNRR, che riguarderà molti Comuni italiani; ma non tutti saranno attrezzati e potranno essere attrezzati per fronteggiare questa sfida. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Fragomeli. È iscritta ora a parlare la senatrice Ferrero.

ROBERTA FERRERO (L-SP-PSd'Az). Grazie al presidente dell'UPI de Pascale per il breve ma incisivo intervento. In effetti il suo intervento rimarca proprio quelle che sono le problematiche che riscontriamo

nelle Province, dovute al fatto che sono state depotenziate dopo la riforma Delrio. In qualche maniera un po' si rimarca il fallimento di quella riforma, perché le Province sono rimaste un limbo, non sono più elettive. Nello stesso tempo non hanno più risorse, e ne vediamo le conseguenze a livello locale.

L'intervento è stato molto generico, però molto incisivo, su questo aspetto. Ci riserviamo di leggere la relazione completa anche per contestualizzare quello che lei comunque ci ha riportato all'interno del PNRR, cioè per capire come le Province sono state coinvolte all'interno di questo grosso progetto. Magari se potesse darci qualche indicazione in più la ringrazio, ma comunque le avrà sicuramente ricomprese nella sua relazione in modo esaustivo. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio la senatrice Ferrero. Non ci sono più iscritti a parlare, quindi sono esauriti gli interventi. Do la parola al presidente de Pascale per la replica.

MICHELE de PASCALE, Presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI). La ringrazio, presidente. Io nella mia relazione mi ero concentrato sugli aspetti più correlati al tema del federalismo fiscale, ma sicuramente colgo questa straordinaria occasione per dare alcune risposte anche più in generale rispetto ai temi che per le Province sono rilevanti.

Io faccio una breve premessa, e penso che ci siano due grandi questioni politiche aperte su cui il Parlamento debba prendere un orientamento. Noi abbiamo sul versante dei livelli di Governo due tensioni molto retoriche e poco efficaci. La prima è una tensione neo-centralista, che ritorna ciclicamente nel nostro Paese e che alla fine, quando qualcosa non funziona e quando c'è un problema, invoca poteri sostitutivi dello Stato: intervento diretto dello Stato, strutture di progettazioni centralizzate e loro potenziamento, Agenzia del demanio, CTP, Provveditorato alle opere pubbliche. Tutto centralizzato, come se le strutture centrali amministrative dello Stato siano esempi di buon funzionamento. Adesso nulla

voglio dire, ma pensiamo all'ANAS (Azienda nazionale autonoma delle strade), e non aggiungo altro.

Noi non siamo convinti che la centralizzazione della progettazione e della gestione amministrativa sia un esempio di efficienza in questo Paese. Tutt'altro. La seconda tensione, però, altrettanto retorica, è « il piccolo è bello », l'Italia degli ottomila Comuni, il Comune di cento abitanti, il Comune di mille abitanti, che è un presidio fondamentale in termini di tenuta del Paese e anche di identità delle comunità, che noi rispettiamo e che vogliamo valorizzare, ma che non è assolutamente funzionale alla gestione di aspetti amministrativi. Parliamo di progettazione e decidiamo di potenziare gli uffici di progettazione dei Comuni, andiamo a potenziare 8 mila uffici, e mettiamo un quarto di ingegnere per comune. È una cosa che è solo retorica, non ha alcun effetto pratico.

Noi stiamo cercando di affermare un principio che prescinde dalla scelta che spetta al Parlamento se le Province devono essere di primo o di secondo livello, come veniva detto prima. Sono di secondo livello in questo momento. Quindi non esistono i Comuni e le Province. Esistono gli enti locali, perché le Province sono amministrate dai Comuni. Io sono sindaco della mia città, e in quanto sindaco della mia città sono presidente della mia Provincia, eletto dai miei colleghi sindaci. È un *unicum*, e noi riteniamo che la dimensione provinciale metropolitana sia quella giusta su cui appoggiare alcune funzioni molto importanti.

Sul rilancio degli investimenti, noi ci siamo battuti e ci stiamo battendo. Se lo Stato deve assumere mille ingegneri, non li assuma l'Agenzia del demanio. Si vadano a potenziare cento centrali di progettazione nel Paese, perché per fare un viadotto a Cuneo bisogna essere a Cuneo, perché spesso bisogna parlare con la Sovrintendenza del posto, perché bisogna parlare con le agenzie ambientali del posto, perché c'è da confrontarsi con le comunità locali, perché c'è da parlare con le aziende agricole che devono interfacciarsi con quel viadotto. E

bisogna esserci sul territorio in questo nostro straordinario e meraviglioso Paese.

Non lo può fare il Comune di mille abitanti montano che ha un territorio enorme, e non lo può fare l'ANAS, non lo può fare lo Stato, non lo può fare l'Agenzia del demanio. È un appello e un'invocazione che facciamo: sono due anni che siamo a più 20 per cento in termini di capacità di appalto e di realizzazione di opere pubbliche, come sistema delle Province sugli investimenti. È un numero che non ha altri livelli della Repubblica. Siamo stati trattati talmente male che poi crescere era meno difficile sicuramente, ma noi vogliamo continuare con questo *trend* di crescita. Stiamo spendendo. Ovviamente le eccezioni ci possono sempre essere, ma nel complesso stiamo spendendo le risorse sia sulle strade che sulle scuole.

Per affrontare non solo il PNRR, ma un *trend* di investimenti importanti, abbiamo bisogno di potenziare queste strutture di progettazione. E noi diciamo allo Stato, al Parlamento: « Mettete la forza e la capacità di progettazione in quel luogo ». Oltre, ovviamente, ad altre funzioni. Anche qui, noi abbiamo ancora la TEFA, che è una partecipazione alla tassa rifiuti, ma siamo stati spogliati di quasi tutte le competenze ambientali. Ne abbiamo delle residuali, qualche Regione ce le ha tolte. Abbiamo dovuto fare ricorso alla Corte costituzionale, che ci ha dato ragione, però pensiamo che le funzioni ambientali abbiano assolutamente senso se collocate in Provincia.

Pensiamo che ATO (Ambito Territoriale Ottimale), e agenzie di vario tipo, possano essere concentrate in Provincia e quindi giustamente il tema della TEFA lo rilanciamo. Oggi è una partecipazione marginale, ma secondo noi invece può avere sicuramente un senso. Così come, ripeto, ci sono altri ambiti che oggi non hanno corrispondenza, perché l'edilizia scolastica non ha una tassazione provinciale coerente con quel tipo di funzione, perché né l'RC Auto né la TEFA hanno una visione.

Anche per precisare: quando parlavo di sistema elettorale non mi riferivo al ritorno all'elezione diretta, che è un tema su cui deve decidere il Parlamento e che, imma-

gino, al netto delle opinioni, sia molto difficile da affrontare in questa fine legislatura, ma a una serie di proposte che abbiamo condiviso con il Ministero dell'interno, e che lì sono al momento custodite. Lo sprone è perché da lì escano, che vadano a correggere alcune storture. Noi abbiamo il Consiglio che si rinnova ogni due anni, il mandato del presidente ne dura quattro, non abbiamo una Giunta. Ci sono una serie di storture oggettive, condivise da tutti, e che secondo noi devono andare a positiva soluzione.

Chiudo sul PNRR. Noi sul PNRR abbiamo avuto un coinvolgimento significativo da parte dei due Governi che se ne sono occupati, quindi non possiamo non esprimere un giudizio positivo alla fine per il nostro coinvolgimento. Però è chiaro che diamo due valutazioni molto diverse. Sull'edilizia scolastica ci sono risorse importanti, e noi siamo i principali attuatori di una componente rilevante, quella delle scuole superiori. Secondo noi la scelta di escludere completamente le reti viarie dal PNRR è una scelta che deve trovare una compensazione nel bilancio dello Stato, perché qui non si tratta spesso di fare nuove strade, consumo di suolo, la cementificazione. Si tratta di rifare ponti e viadotti che altrimenti vengono giù. Dire che non è strategico rifare un ponte, che è l'unico strumento di connessione per un territorio con il resto del Paese, è qualcosa che l'Unione europea fatica a comprendere.

L'altra cosa è il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti sul PNRR. Noi abbiamo bisogno, così come per gli uffici di progettazione, anche per le stazioni appaltanti di centri ubicati sul territorio. E noi ci candidiamo a essere quel luogo che consente anche ai piccoli comuni di potere appaltare.

L'ultimissima riflessione. Qui mi rivolgo forse solo a una parte dei parlamentari, ma credo che sia un tema a cuore di tutti. Noi abbiamo anche un tema di equità tra territori metropolitani e territori non metropolitani. Lo pongo come tema per le Province, ma non inteso come ente bensì come territori. Noi abbiamo troppe linee di finanziamento in questo Paese che vanno

esclusivamente sulle città metropolitane e non sulle metropoli, permettetemi questo gioco di parole.

In Italia ci sono tre grandi metropoli e poi ci sono, credo, complessivamente 14 città metropolitane, che includono aree di montagna e campagna. Valicando le Alpi troviamo un cartello, « Città metropolitana ». Non è che Bergamo o Brescia sono meno strategiche di altre città metropolitane del Paese, e serve un principio di equità. Se si parla di città con milioni di abitanti che hanno problematiche diverse, è assolutamente corretto un trattamento diversificato. Lo dico anche per quei deputati e senatori che rappresentando pur la Nazione poi rispondono anche ai cittadini che li hanno eletti: su molte linee di finanziamento non esiste una *ratio* giuridica per differenziare su tante fonti di finanziamento — penso alla riforestazione, penso a

molti temi — genericamente territori di provincia con territori metropolitani. Ripeto: Roma Capitale è Roma Capitale, Milano è Milano, Napoli è Napoli, ma il resto del territorio è un territorio molto simile in questo Paese, e andrebbe trattato con maggiore equità.

PRESIDENTE. Nel ringraziare nuovamente il presidente de Pascale per la sua esauriente relazione, dispongo che la documentazione prodotta sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 8.50.

*Licenziato per la stampa
il 7 giugno 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Documentazione presentata dall'Unione delle Province d'Italia (UPI).



***Audizione presso la Commissione parlamentare
per l'attuazione del federalismo fiscale***

**LO STATO DI ATTUAZIONE E LE PROSPETTIVE DEL FEDERALISMO FISCALE PER LE
PROVINCE**

TRA QUESTIONI ISTITUZIONALI E QUESTIONI FINANZIARIE

Roma, 15 settembre 2021

PREMESSA

La costruzione di un federalismo fiscale, secondo i principi ed i criteri direttivi previsti dalla legge delega n. 42/09 è un percorso estremamente lungo e complesso, che appare ancora ben lontano dal conseguire tutti gli obiettivi prefissati, privo ancora, in larga parte, dei relativi decreti attuativi, soprattutto per quanto riguarda il comparto delle Province.

1. LA LEGGE 42/09: GLI OBIETTIVI DISATTESI

Tra le finalità della legge delega n. 42/09 vi è la realizzazione di un sistema finanziario basato sull'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, in un sistema tributario razionale e coerente, dove tutti i soggetti istituzionali possono contribuire in modo responsabile alle scelte e agli obiettivi di finanza pubblica del Paese.

Il pieno coinvolgimento di tutti i livelli di governo, nonché la condivisione delle responsabilità che sono i principi di questa legge rappresentano dunque per gli enti locali la possibilità di costruire un sistema tributario semplificato e trasparente, in grado rafforzare l'accountability, ma soprattutto in grado di garantire la copertura del fabbisogno di spesa per le funzioni fondamentali, come previsto dall'articolo 119 della Costituzione.

Ad oltre 10 anni è possibile fare un primo bilancio di quanto finora è stato fatto, anche alla luce degli importanti cambiamenti che, sul versante istituzionale, hanno impattato in modo sostanziale sul processo attuativo della legge delega.

Un bilancio, purtroppo, negativo.

I decreti legislativi attuativi finora approvati in attuazione della legge 42/09 mostrano infatti, in larga parte, come si sia ad oggi ancora lontani dalla effettiva realizzazione dei principali capisaldi del federalismo fiscale, soprattutto per le Province, che hanno subito, più di altri livelli di governo locale, un'importante trasformazione di carattere istituzionale, con conseguenti ripercussioni sul piano finanziario.

Di seguito si analizzano alcune delle principali criticità responsabili di questo processo mancato.

➤ **LA CONFERENZA PERMANENTE PER IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA.**

Uno degli strumenti principali del nuovo sistema di federalismo fiscale avrebbe dovuto essere la **Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, sede stabile di concertazione dove definire obiettivi di comparto, condividere scelte sull'utilizzo dei fondi perequativi, e soprattutto verificare periodicamente il funzionamento delle scelte operate, il tutto sulla base di dati e informazioni condivise tra amministrazioni centrali, regioni, province e comuni.

Nella **realtà dei fatti la Conferenza Permanente, sebbene istituita, non ha mai svolto i compiti assegnati e previsti dalle norme**: si riunisce una o due volte l'anno per consentire l'espressione del parere sul Documento di Economia e Finanza ovvero sulla legge di bilancio, a valle dell'approvazione in Consiglio dei Ministri. Non si è mai configurata come un organismo dove poter condividere informazioni, considerazioni e scelte in ordine alla finanza pubblica per comparto o nel suo complesso.

➤ **I FABBISOGNI STANDARD.**

Il decreto legislativo 68/11 *“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”* ha rappresentato un primo importante passo verso l'attuazione della legge n.42/09, tracciando un percorso purtroppo ancora non perfetto verso il federalismo fiscale per le Province. L'articolo 18 prefigurava una completa sostituzione del previgente sistema di trasferimenti erariali con un meccanismo di finanziamento *“dinamico”*, agganciato alla compartecipazione Irpef, con garanzia di assicurare un importo pari ai trasferimenti soppressi.

Nella realtà delle cose però, non solo, **la compartecipazione all'Irpef** (statuita allo 0,60% con il Dpcm 12 aprile 2012) **non si è rivelata dinamica**, ma il passaggio al nuovo sistema è avvenuto contestualmente ad **una riduzione di 415 milioni dei vecchi trasferimenti erariali**.

➤ **IL FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO.**

Il fondo sperimentale di riequilibrio, ipotizzato come regime transitorio verso il fondo perequativo vero e proprio individuato ai sensi dell'articolo 23, a tutt'oggi ancora caratterizza i rapporti finanziari tra Stato e Province, **senza alcun aggancio alla dinamicità del gettito Irpef**. Inoltre, le progressive riduzioni di risorse, negli anni hanno portato ad un **sostanziale azzeramento di questo fondo**.

In termini complessivi, considerando le diverse manovre finanziarie e/o spending review, il fondo è attualmente azzerato, o ancor meglio è un *“fondo negativo”* dove **a fronte di 427 milioni recuperati dallo Stato, ne vengono erogati solo 184 milioni**, per quei pochi enti che ancora dispongono di una assegnazione effettiva e non solo nominale del fondo sperimentale.

Nella sostanza viene meno l'essenza stessa della funzione *“di riequilibrio”* del fondo per le Province, che da sperimentale è diventato *“strutturale”*.

➤ **L'AUTONOMIA FISCALE E FINANZIARIA DELLE PROVINCE.**

In ordine all'autonomia di entrata per le Province, manca ancora totalmente l'individuazione dei nuovi tributi previsti all'articolo 12, e i tributi di riferimento restano IPT e RCAuto, per i quali non c'è una sostanziale autonomia nella manovrabilità da parte degli enti e il cui gettito ha subito una significativa flessione negli ultimi anni.

In sintesi alcuni numeri:

	<i>IPT</i>	<i>RCAUTO</i>	<i>TEFA</i>	<i>TOTALE</i>	<i>Riduzione trasferimenti e spending review</i>	<i>TOTALE DISPONIBILE</i>
<i>Gettito in milioni di euro anni 2019 dei tre principali tributi di Province e CM delle RSO (in milioni di euro)</i>	1.590	1.880	419	3.389	1.089	2.800

La tabella mostra come i **tre principali gettiti tributari di Province e Città Metropolitane**, su cui l'intero finanziamento delle funzioni fondamentali dovrebbe fare affidamento, **sono fortemente pregiudicati dal contributo alla finanza pubblica** che ancora residua dalla manovra di cui alla legge n. 190/2014 e dalle manovre di spending review.

2. LA ROTTURA DELL'ORDINAMENTO PROVINCIALE A SEGUITO DELLA LEGGE N. 56/14

Nel contesto descritto, caratterizzato da un avvio di federalismo fiscale non particolarmente spedito né coerente, si innesta il processo legislativo che ha investito l'assetto istituzionale delle Province.

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 - concorre a rafforzare l'incompletezza e la disorganicità dell'attuale assetto della finanza provinciale.

La legge 56/14 ha individuato le funzioni fondamentali di area vasta delle Province (comma 85) e ne ha accentuato i profili di ente al servizio dei comuni (commi 88 e 90).

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

Il carattere transitorio che, come più volte si è sottolineato, ha inficiato, oltre che caratterizzare, la legge 56/14, ha portato alla sostanziale indeterminatezza delle funzioni assegnate dallo Stato.

Ciò vale sia per le funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, sia per le funzioni ulteriori previste dai commi 88 e 90, di fatto rimasti inattuati.

La prospettiva transitoria ha inoltre condizionato fortemente anche le leggi regionali che hanno provveduto al riordino delle funzioni provinciali e di area vasta nel 2015. La maggior parte delle leggi regionali ha riaccentrato in capo alla Regione o ad enti/agenzie strumentali regionali le funzioni di area vasta, in attesa dell'abolizione delle Province dalla Costituzione.

Il quadro diventa ancora più complicato se si allarga lo sguardo alle discipline del tutto disomogenee sugli enti di area vasta che sono state approvate nelle Regioni a statuto speciale e che hanno portato alla completa abolizione delle Province nel Friuli – Venezia Giulia e al loro commissariamento degli enti in Sicilia e Sardegna.

Queste scelte sono state collegate alla trasformazione delle Province in istituzioni di secondo livello in cui gli organi di governo non sono eletti dal popolo ma scelti dai sindaci e dai consiglieri comunali. Una scelta in contrasto con i principi della Carta europea delle autonomie locali che ha costituito un vulnus per l'autorevolezza e la capacità di rappresentanza delle comunità locali e che ha ulteriormente contribuito all'indebolimento delle istituzioni di area vasta previste dalla Costituzione.

Negli anni immediatamente successivi alla legge n. 56/14, a carico delle Province sono state previste riduzioni di risorse finanziarie che miravano ad un sostanziale azzeramento della loro capacità finanziaria (era previsto un taglio di tributi pari all'ammontare complessivo dei due principali gettiti tributari – Rcauto ed IPT), azzeramento che però si è scontrato con la necessità di garantire a questi enti le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni loro attribuite (in primo luogo edilizia scolastica e rete viaria), anche in considerazione del risultato della consultazione referendaria che ha respinto nel 2016 la riforma costituzionale.

Sebbene la previsione del completo annullamento della capacità finanziaria degli enti è stata successivamente rivista attraverso assegnazioni di contributi a riduzione dei tagli, in un'ottica di ripristino della sostenibilità immediata del sistema e di un minimo esercizio delle funzioni, occorre rimarcare il fatto che sia il calcolo delle riduzioni, sia il calcolo delle contribuzioni per singoli enti è avvenuto ogni volta 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.

Nonostante questa precarietà istituzionale, per quanto riguarda le province e le città metropolitane, con il D.P.C.M. 21 luglio 2017 sono state adottate la nota metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard e i coefficienti di riparto dei fabbisogni per ciascuna provincia e città metropolitana per le funzioni fondamentali, sulla base anche di quanto stabilito dalla legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), che hanno avuto la funzione di attuare i tagli previsti dalle manovre finanziarie. I fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario sono stati successivamente aggiornati, a metodologia invariata, con il D.P.C.M. 22 febbraio 2018.

3. L'ESIGENZA DI UN RIORDINO ISTITUZIONALE DELLE PROVINCE E L'AMPLIAMENTO DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI

A 7 anni dalla legge 56/14 e a 5 anni dal fallimento della riforma costituzionale che prevedeva il superamento delle Province, è essenziale che il Parlamento, restato per troppo tempo inerte, affronti le questioni aperte e approvi una legge di riordino della disciplina delle Province che sia coerente con l'attuale quadro costituzionale e dia piena attuazione agli articoli 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.

Il superamento della prospettiva della legge 56/14 e il ripristino di un quadro di certezze istituzionali per le Province, riportando il loro ordinamento nel 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.

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 e da quelle di pianificazione strategica dello sviluppo locale e di governo del territorio.
- L'inclusione tra le funzioni fondamentali delle Province, di quelle relative all'assistenza e al supporto ai Comuni, anche con la valorizzazione e qualificazione delle Stazioni Uniche appaltanti provinciali, attraverso la chiara individuazione, con norme puntuali, dell'ambito provinciale come livello preferenziale per attuare un rilancio e un mantenimento di un'adeguata propensione agli investimenti per lo sviluppo locale nei territori di riferimento. Ciò anche coadiuvando l'azione dei piccoli e medi Comuni nelle politiche di investimento locale e nella gestione degli spazi finanziari e dei contributi pubblici, sia regionali, statali ed europei, destinati a tale comparto di spesa.
- La revisione della legislazione regionale in coerenza con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in particolare rispetto alle funzioni di area vasta accentrate a

livello regionale (o a livello di agenzie/enti strumentali) riportando nelle Province, rispetto ai servizi pubblici locali, le funzioni attualmente attribuite ad ATO di dimensione regionale, sovra-provinciale o sovra-comunale (bacini trasporti, bacini idrici, ambiti rifiuti, ecc.).

- Il consolidamento del rapporto tra Province e Città Metropolitane e tra i due enti di area vasta e la Regione, per ripristinare l'equilibrio territoriale tra aree fortemente urbanizzate e aree interne e per superare la frammentazione amministrativa e la sovrapposizione di competenze eliminando gli enti strumentali e le strutture che svolgono impropriamente funzioni di livello locale.
- 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 chi rappresenta queste istituzioni costitutive della Repubblica nei confronti dei cittadini, delle imprese, dei corpi sociali degli altri soggetti istituzionali.

L'intervento normativo di riordino della disciplina delle Province con il consolidamento e l'ampiamiento delle funzioni fondamentali attualmente richiamate dalla legge n. 56/14 costituisce il presupposto necessario anche per l'avvio di una coerente attuazione dell'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 5, 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".

CONCLUSIONI

1. Per porre mano al completamento del processo di riforma finanziaria in un'ottica coerente con i principi costituzionali di autonomia e responsabilità non si può prescindere dalla effettiva **operatività della Conferenza Permanente per la finanza pubblica**. Il pieno ed effettivo coinvolgimento di tutti i livelli di governo, centrale e territoriale è lo strumento principale per dar corpo ai principi ed ai criteri declinati nella legge delega n. 42/2009.
2. Occorre definire i fabbisogni standard e porli in correlazione con l'autonomia finanziaria, ma ancor più nello specifico con la capacità fiscale delle Province. Va rimarcato che sul fronte delle entrate tributarie provinciali non si è mai elaborato alcun percorso normativo finalizzato alla individuazione del **gettito standardizzato**, né è mai stato possibile individuare una capacità fiscale per questo intero livello di governo, stante anche la specificità dei tributi ad esso spettanti. Per le Province, infatti, non esiste alcun reale strumento di leva fiscale: i due principali tributi, che insieme rappresentano l'80% circa delle entrate proprie (IPT e Imposta Rcauto) sono da anni posti al massimo consentito dalla legge come percentuale di incremento tariffario, per compensare i gravi tagli finanziari degli anni trascorsi. Ma il vero vulnus, su cui si ritiene imprescindibile ragionare, è la base imponibile, ovvero i veicoli: l'acquisto di autovetture o altri veicoli a motore circolanti su strada scontano dinamiche non prevedibili, fortemente connesse al Ciclo economico e alle politiche di incentivazione poste in essere dal legislatore. Per le Province, dunque, l'autonomia tributaria è nei fatti solo nominale poiché non vi è alcun margine di intervento sulla base imponibile di riferimento.
3. L'attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 783 della legge di bilancio 2020, con il quale viene stabilito che a decorrere dal 2022 i contributi e i fondi di parte corrente di Province e Città Metropolitane dovranno esser fatti confluire in due specifici fondi da ripartire progressivamente in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali, confidando nella possibilità di dare finalmente un quadro di coerenza alla finanza provinciale così come si è venuta a trasformare negli ultimi anni.
4. La valutazione degli aspetti relativi alla perequazione infrastrutturale nel quadro della finanza provinciale di fronte alla decisione assunta nel PNRR di prevedere un fondo di 4,6 miliardi di euro per la perequazione infrastrutturale deve essere coordinato con la previsione del termine del 31 dicembre 2021 previsto dal DL 77/21 per la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali esistenti nel Paese ed entro cui sono definiti gli standard di riferimento per la perequazione infrastrutturale in termini di servizi minimi per le diverse tipologie di infrastrutture.
5. Infine, non si può sottacere la necessità di prevedere l'applicazione dei criteri e delle finalità del federalismo fiscale anche agli enti locali delle Regioni a Statuto Speciale, in particolar modo Sicilia e Sardegna. L'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali si deve infatti basare su un Principio di condivisione e di responsabilità che coinvolga tutto il territorio e tutte le istituzioni della Repubblica.

