

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

60.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 GIUGNO 2022

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE CRISTIAN INVERNIZZI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Invernizzi Cristian, <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, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale:		Perosino Marco (FIBP-UDC)	5
Invernizzi Cristian, <i>presidente</i>	2, 5, 6, 7	<i>ALLEGATO: Documentazione consegnata dall'Unione delle Province d'Italia (UPI)</i>	8

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che mediante il resoconto stenografico, anche attraverso 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, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

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, sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale.

Il presidente de Pascale, che è stato già audito dalla Commissione nello scorso mese di settembre, avrà modo, in questa nuova occasione di confronto, di fornire ulteriori indicazioni sulle delicate questioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali substatali, illustrando in particolare la posizione dell'Unione delle Province d'Italia sui numerosi temi che alimentano il dibattito.

Lo scopo è quello di pervenire a un'analisi accurata dei punti di forza e delle debolezze dell'attuale architettura istituzio-

nale e finanziaria nonché di condividere e approfondire proposte e soluzioni per una più efficace realizzazione del federalismo fiscale, nell'ottica di garantire un'effettiva autonomia nelle decisioni di entrata e di spesa degli enti decentrati, di favorire l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa, di promuovere la massima responsabilizzazione dei vari livelli di governo e di salvaguardare la coesione economica e sociale.

In questa prospettiva vengono, altresì, in rilievo gli aspetti correlati alla definizione di un'adeguata perequazione, ambito che anche con riferimento a province e città metropolitane è stato interessato da recenti novità sul piano normativo, nonché alla riduzione dei divari infrastrutturali in una cornice contraddistinta dagli obiettivi di riforma e di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori, faccio presente che, in conformità a quanto convenuto in sede di ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti di Gruppo e alla prassi già seguita in occasione delle precedenti sedute di audizioni, dopo la 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 una eventuale ulteriore serie di interventi, lasciando comunque lo spazio necessario per la replica. Nel raccomandare ai colleghi di contenere la durata degli interventi, invito a far pervenire alla Presidenza della Commissione le richieste di iscrizione a parlare.

A questo punto do il benvenuto al presidente de Pascale, che ringrazio a nome di tutta la Commissione per avere accettato

l'invito, e gli cedo la parola per la sua relazione. Prego.

MICHELE de PASCALE, *presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI)*. Buongiorno, presidente. Ringrazio la Commissione per la consueta attenzione. Abbiamo fornito nella giornata di ieri la relazione con i dati dettagliati rispetto alle nostre tematiche e oggi cercherò di argomentarli, dando il senso del lavoro e delle implicazioni anche di un'altra serie di provvedimenti che stanno procedendo non con molta velocità in altri ambiti di riforma e che hanno un impatto anche sull'argomento di oggi.

Noi riteniamo di essere uno degli enti per i quali i principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione siano stati maggiormente traditi, nel senso che, nel tortuoso e inconcluso processo di abolizione, definanziamento e perdita di funzioni delle province, sono stati violati tutti i principi costituzionali in merito al federalismo fiscale, tant'è che noi oggi, nonostante una riorganizzazione che c'è stata, abbiamo ancora un sistema ingessato su alcune imposizioni che hanno un senso relativo anche rispetto alle nostre funzioni – poi dirò qualcosa su questo – e una perequazione che non ha le logiche tipiche di quelle delle amministrazioni comunali, cioè quelle secondo le quali gli enti che incassano cifre più significative sostengono anche gli enti in maggiore difficoltà. Si tratta di una perequazione al contrario, poiché una larga parte dei tributi che noi incassiamo li versiamo allo Stato e poi parallelamente lo Stato finanziaria le province ormai sostanzialmente con trasferimenti statali. Questo è stato uno schema che negli anni è diventato sempre più forte e più significativo.

Anche i recenti e apprezzati interventi sui nostri bilanci hanno avuto tutta la logica dell'incremento dei trasferimenti da parte dello Stato e mai della possibilità di avere una fiscalità autonoma o di gestire una fiscalità autonoma. Noi riteniamo che questo elemento necessiterebbe di un intervento di riforma più significativo con una compartecipazione a un tributo che dia alle province una linearità e una continuità nel tempo più equilibrata, come

accade – noi siamo tutti sindaci – nel bilancio dei nostri comuni.

Il primo elemento che noi sottolineiamo – lo facciamo ogni volta, però ci teniamo – è che all'atto della sua istituzione la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, disegnata dalla legge delega n. 42 del 2009, doveva avere una funzione ben diversa da quella che ha effettivamente esercitato. La Commissione si riunisce due volte all'anno e fornisce parere sul Documento di economia e finanza, ma noi ribadiamo che, a nostro avviso, quella dovrebbe essere la vera sede nella quale tutti gli enti che costituiscono la Repubblica dovrebbero trovare le strategie, le sinergie e le intese su quello che è il rapporto fra le articolazioni della Repubblica rispetto ai temi finanziari. Vorremmo che questa Conferenza facesse un salto di qualità significativo.

Il 2022 per noi è un anno molto importante, poiché è il primo anno nel quale si intraprende un cammino molto, troppo lungo per il riconoscimento della copertura delle spese correlate alle funzioni che le province e le città metropolitane svolgono. Questo per noi è un tema molto caro, che per molto tempo abbiamo sostenuto, e non abbiamo trovato nei Governi che si sono succeduti un riconoscimento pieno.

Nel corso del 2021 un lavoro tecnico molto serio e molto dettagliato ha concluso un'analisi che ci racconta che complessivamente, analizzando le funzioni che sono delegate alle province e alle città metropolitane e l'equilibrio fra entrate, trasferimenti e contributi allo Stato da parte delle province, il sistema delle province e delle città metropolitane ha uno squilibrio di un miliardo e 145 milioni. A noi vengono assegnate funzioni, ma per il loro esercizio equilibrato, efficiente ed efficace dovremmo ricevere un miliardo e 145 milioni in più.

Qual è il paradosso? Il paradosso – questo è un tema di parte corrente – è connesso con il PNRR e con i fondi pluriennali di investimento che in questi anni abbiamo ottenuto in un dialogo serrato con il Parlamento, con il Governo. Noi prima del PNRR siamo tornati ad avere fondi pluriennali di investimento. Abbiamo già

fatto i decreti di riparto per i prossimi cinque o sei anni, quindi sappiamo quante risorse avremo nel 2022, nel 2023, nel 2024 e nel 2025 sui nostri capitoli fondamentali di investimento, sia infrastrutturali che scolastici. A questi si aggiunge il PNRR, ma ci troviamo, poi, parallelamente in una situazione tragica per quello che riguarda la parte corrente, cioè le manutenzioni. Costruiremo alcune nuove scuole bellissime, in alcuni casi faremo interventi infrastrutturali importanti sulla sismica, rifaremo ponti, ma non abbiamo quella dotazione di parte corrente che consente di tenere mantenuto il nostro patrimonio e che consente anche di utilizzare tutti gli spazi di assunzione del personale che vorremmo utilizzare, qualificandoci nei settori fondamentali, come la progettazione e la stazione unica appaltante.

Abbiamo anche il problema del « caro energia ». Noi gestiamo grandi edifici, molto energivori. Anche l'incremento delle bollette ha aggravato questa situazione.

Il dato positivo è che il Governo e le strutture tecniche preposte alla finanza pubblica riconoscono che questo squilibrio esiste e che si mette in campo un piano di recupero di questo squilibrio. Il piano di recupero ha previsto per il 2022 80 milioni, per il 2023 100 milioni, per il 2024 130 milioni e, crescendo, milione per milione, si arriva a 600 milioni dal 2031.

In questo momento siamo molto soddisfatti per l'identificazione di questo squilibrio, ma non possiamo essere soddisfatti per un sistema di recupero che è lentissimo e che, a regime, arriva a coprire solo il 50 per cento dello squilibrio.

Peraltro, tutti questi dati, dai quali si è partiti per giungere alla definizione dello squilibrio, non tengono conto di due elementi che tirano la coperta da due parti opposte, perché su tutto un versante sapete benissimo che i costi, anche manutentivi, sono in forte aumento, in particolare sulle spese energetiche, siamo in forte aumento e, dall'altra parte, essendo le entrate legate a due tributi dalla fortissima volatilità e totalmente fuori dalle politiche che si possono attuare in un territorio, ovvero RC-auto e IPT (imposta provinciale di trascrizione), noi abbiamo visto non in maniera omogenea su tutte le province e tutte le città metropolitane, ma in alcuni casi con cali che vanno oltre il 10 per cento, un crollo del gettito di RC-auto e di IPT. Parliamo di cali molto significativi che necessitano di un intervento, poiché come dato complessivo siamo, rispettivamente, sui 90 milioni e 240 milioni in meno.

Questo è stato uno dei temi che abbiamo posto in maniera più forte al Governo. C'è una norma attualmente in discussione di cui faticiamo a comprendere il senso, poiché ristora l'IPT solo agli enti che hanno avuto un calo superiore al 16 per cento, quindi dà risorse enormi a cinque enti e non aiuta chi ha un calo del 15,9 per cento. Noi abbiamo chiesto di aumentare quel fondo e di ripartirlo fra tutti gli enti. Speriamo che il Parlamento su questo ci asseconi. Spero ci sia stato un errore tecnico nella redazione di quella norma, anche perché questo calcolo delle funzioni è basato su quelle che sono le attuali funzioni delle province, ma noi stiamo lavorando con la Ministra Lamorgese e con la Ministra Gelmini per il processo di riforma del TUEL (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), la cui bozza – lo abbiamo elencato nella nostra relazione – prevede un incremento significativo delle funzioni per le province e una loro equiparazione a quelle che sono le funzioni delle città metropolitane. In Italia la scelta è stata quella di fare un numero molto ampio di città metropolitane e si fatica a comprendere perché la città metropolitana di Reggio Calabria abbia la necessità di fare un piano strategico e la provincia di Brescia no, nonostante abbia più abitanti e quantomeno una complessità territoriale di insediamenti assolutamente comparabile, o la provincia di Salerno no. Chiediamo che anche per questi territori di provincia ci sia la funzione della pianificazione strategica, che ci sia la possibilità di ricostituire un organismo collegiale di giunta, che ci sia una migliore definizione anche di quelle che sono le tematiche di competenza in ambito ambientale.

Mi avvio alle conclusioni. Noi di fatto riassumiamo tre richieste: la prima richie-

sta è la piena operatività della Conferenza permanente per la finanza pubblica, come dicevo in apertura; la seconda è la costruzione di una vera autonomia finanziaria e tributaria per le province, poiché riteniamo che sarebbe sensato sganciarci dal sistema RC-auto e IPT, che poco descrivono i nostri enti e hanno elementi di fluttuazione che difficilmente si confanno a un ente che deve fare una programmazione pluriennale, e legarci a una compartecipazione su un tributo che garantisca un margine di discrezionalità, perché questo è uno dei principi del federalismo fiscale, ma anche un rapporto corretto di continuità del tributo; la terza è un intervento importante, strutturale per riequilibrare la parte corrente, poiché è meritorio quello che è stato fatto, ma si deve assolutamente accelerare.

PRESIDENTE. Grazie, presidente, per la sintesi e la chiarezza della sua esposizione. È iscritto a parlare il senatore Perosino. Prego, senatore, ne ha facoltà.

MARCO PEROSINO (FIBP-UDC). Grazie. Presidente de Pascale, condivido assolutamente e convintamente la sua relazione. Sono stato amministratore provinciale per tanti anni a Cuneo e so che il presidente che sta decadendo in questi giorni, perché finisce il secondo mandato di sindaco di Cuneo, è in stretti rapporti con Lei. Io sono in stretti rapporti con lui anche adesso qui da Roma, cercando di fare quello può fare un parlamentare. Forse potete fare di più voi. L'UPI ha contatti, lavora bene e ha anche una struttura organizzativa che sa tenere i rapporti e una parte politica che, soprattutto considerato che le province sono entità amministrative meno politicizzate, può lavorare e produrre delle proposte che sono assolutamente realistiche.

La parte corrente è quella deficitaria. Dopo la riforma, la legge n. 56 e soprattutto la finanziaria, la legge n. 190 per il 2015, sono cominciati i disastri e il contributo del sistema delle province nel finanziare in qualche modo i tagli è stato eccessivo ed è tuttora eccessivo. Avevo provato un emendamento alla legge di bilancio per

il 2022 che riducesse il taglio, che ancora oggi, ai sensi del famoso comma 418, è di 3 miliardi, a 2, ma un emendamento di un miliardo è fantasia di questi tempi nel bilancio dello Stato. Dal punto di vista della concretezza ci stava e l'ho anche condiviso con altri.

Come Lei ha detto, la questione del mercato va ribadita, perché lo specchietto che è riportato nella relazione evidenzia che nel 2022 c'è una diminuzione dell'incasso di IPT e RC auto, quindi la parte corrente a fine anno, ma anche prima, piangerà parecchio. Se aggiungiamo l'aumento delle spese generali, per energia, riscaldamento e luce per le scuole e per gli edifici istituzionali, saranno dolori.

Viceversa, negli ultimi anni ci sono stati degli stanziamenti per gli investimenti, ma c'è stata la grossa difficoltà, come Lei sa, a gestirli, a progettarli e ad appaltarli, perché manca il personale e lì manca per davvero, non piangiamo a vuoto. Manca per davvero perché alcune professionalità sono andate in quiescenza, altre si sono trasferite per maggiore tranquillità e per scelta presso altri enti e non si è potuto sopperire. Questo è un problema, perché avere fondi per investimenti notevoli e non poterli realizzare è una manchevolezza. Calcolando che il PNRR per le province prevede giustamente dei grossi finanziamenti, io mi sono fatto promotore in provincia di Cuneo di una conferenza per dire che con riferimento al PNRR dobbiamo ragionare sulle opere che riguardano non il singolo comune o il piccolo investimento, ma sulle opere intercomunali e provinciali che risolvano dei problemi veri e nello spirito del PNRR.

Poi Lei ha accennato alla questione del TUEL che è in riforma. Le dirò che la differenziazione tra province e città metropolitane è fittizia, perché le città metropolitane hanno il territorio adiacente e sono le ex province. Ad esempio, la provincia di Torino ha 300 comuni circa e va fino a Sestriere, fino alla montagna, quindi chiamarsi città metropolitana è un eufemismo. Non vedo la differenza e non vedo tutto questo lavoro cosa può comportare.

Riguardo al TUEL ci sono delle riforme interessanti che riguardano l'introduzione della giunta, le competenze e probabilmente anche un chiarimento circa la durata delle cariche, perequando consiglio e presidenza, perché adesso due anni da un lato e quattro anni dall'altro erano una complicazione molto forte. Spero che si vada in quella direzione anche sull'elezione. Il limite dei 18 mesi, secondo il quale, se mancano meno di 18 mesi alla scadenza della carica di sindaco, non si può concorrere alla presidenza e anche anche quello secondo cui se non si è sindaco non si può essere presidente della provincia, potrebbero essere superati, ma vorrei sentire se Lei ha delle idee in proposito, anche se penso che siano quelle di tutti, perché nelle province ho notato veramente che, tolti alcuni casi, si è governato proprio con perfetta aderenza al principio di realtà e si è fatta buona amministrazione.

Ha anche accennato alla differenza che può esserci tra Brescia e Reggio Calabria. Quello è un problema che penso sia difficile anche all'interno di UPI mediare. Ci si riuscirà, ma comunque lascia ancora qualche perplessità. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a Lei, senatore. Presidente, prima di ridarle la parola per la replica, avrei anch'io una domanda, una richiesta di approfondimento, poiché vedo che Lei insiste sulla questione dell'effettiva operatività della Conferenza permanente per la finanza pubblica. È già la seconda volta che sottolinea come all'interno del processo di riforma finanziaria nell'ottica del federalismo non si possa prescindere dall'effettiva operatività di questa Conferenza. Volevo chiedere quali sono le proposte dell'UPI riguardo a questa Conferenza e come renderla più incisiva all'interno di questo procedimento, anche perché obiettivamente – ne stavamo discutendo adesso – si tratta di una Conferenza che probabilmente sta marcando un po' il passo. Avevo questa curiosità: quali sarebbero le proposte dell'UPI per rendere più incisiva l'attività della Conferenza permanente la finanza pubblica? Prego, presidente de Pascale.

MICHELE de PASCALE, presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI). Grazie mille. Per quanto riguarda la prima domanda, ci tengo sempre ad affermare un dato. In queste circostanze, anche per non farvi perdere tempo, cerco di focalizzare sempre gli elementi di criticità, al fine di poterci concentrare su quelli e provare a trovare soluzioni. Tuttavia, mi preme segnalare un dato: il sistema delle province italiane sistematicamente negli ultimi tre anni ha avuto incrementi degli investimenti fra il 15 e il 20 per cento. Con tutte le difficoltà che venivano elencate e che abbiamo, non siamo un sistema inefficiente, ma siamo un sistema che si è attivato a fronte di linee di finanziamento di investimenti che lo Stato ha indirizzato sul settore delle province... Abbiamo scoperto di nuovo che in Italia esistono le scuole superiori e i ponti, che, se non manteniamo i ponti, i ponti crollano e che, se non ammoderniamo le nostre scuole, non ci possiamo lamentare se poi dopo la nostra formazione perde colpi, soprattutto quella tecnica e professionale che è molto legata alle strutture laboratoriali e all'innovazione delle nostre scuole.

Come lo Stato si è svegliato e ha scoperto che le scuole superiori esistevano, che i ponti, se non vengono mantenuti, crollano e ha identificato nuovamente linee di finanziamento su questi settori, gli investimenti delle province sono immediatamente ripartiti con percentuali di incremento che non hanno pari – sono numeri anche più piccoli di altri comparti – con nessun altro livello della Repubblica.

Noi abbiamo bisogno di fare degli interventi di potenziamento delle nostre strutture, soprattutto se vogliamo continuare a crescere con questi *trend*. Più di questo sarà impossibile crescere con la struttura attuale, ma noi siamo un sistema che in larghissima parte è un sistema efficiente e che, con spese molto ridotte, riesce a mobilitare grandi quantità di investimenti.

Come veniva detto, siamo un luogo di amministrazione e non di scontro politico. Sì, ci sono le elezioni di secondo livello per scegliere il presidente della provincia, ma, dal minuto dopo, i sindaci della provincia

di un territorio lavorano fianco a fianco. Quindi siamo anche un elemento di coesione istituzionale.

Sul versante della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, dico due cose. Il primo elemento è molto semplice: dovrebbe essere una sede in cui prendere le decisioni e non nella quale comunicare le decisioni che sono state prese da parte del Governo. È una sede nella quale sempre con grande cordialità ci vengono presentate decisioni assunte altrove. Il coordinamento non è coerente con questo aspetto.

Il secondo elemento è che credo che a questa Conferenza andrebbero assegnati di anno in anno anche delle missioni specifiche e dei compiti specifici da affrontare, su cui poi proporre al Parlamento soluzioni o proposte che siano condivise.

Faccio un esempio: noi chiediamo di uscire dal sistema IPT ed RC-auto, quindi di non avere più un sistema dove incassiamo IPT e RC-auto e ne versiamo larga parte allo Stato con tutte le problematiche che raccontavamo prima. Chiederemmo di trasferire la nostra fiscalità, di dare allo Stato IPT e RC-auto e avere una comparazione su un altro tributo. Quale? Con

che aliquota? Con quale discrezionalità? Non possiamo affidare alla Conferenza il ruolo di elaborare una proposta per affrontare questa tematica? Peraltro, in sé e per sé, non è detto neanche che abbia un saldo. Poi noi abbiamo denunciato che mancano un miliardo e 145 milioni, che vanno recuperati in qualche modo. È solo un meccanismo di diversa organizzazione della fiscalità locale del nostro Paese.

Ci piacerebbe che le proposte del Governo, quando arrivano lì, non fossero già blindate, ma che fosse possibile discuterne e che in maniera positiva la Conferenza potesse anche produrre proposte da portare all'attenzione del Parlamento.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente, a nome della Commissione per la sua esauriente relazione. Dispongo che la documentazione consegnata sia allegata al resoconto stenografico della seduta e dichiaro conclusa l'audizione. Grazie ancora, presidente.

La seduta termina alle 8.50.

*Licenziato per la stampa
il 26 gennaio 2023*

ALLEGATO



**ASSETTO DELLA FINANZA PROVINCIALE LINEE DI SVILUPPO DEL
FEDERALISMO FISCALE**

Audizione del Presidente UPI

Michele de Pascale

Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Roma, 23 giugno 2022

PREMESSA: UN PERCORSO ANCORA INCOMPIUTO

Le Province, più degli altri livelli di governo interessati dal federalismo fiscale, rappresentano l'ente locale che probabilmente è più lontano degli altri dal vedere realizzati i principali obiettivi previsti dalla legge delega n. 42/09: *“attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni...”*

E' d'obbligo attestare che il percorso, estremamente lungo e complesso, non può definirsi compiuto poiché ancora molti target appaiono lungi dall'essere conseguiti e, altresì, conseguibili nel breve e medio periodo.

Un primo argomento che ci porta ad affermare che il federalismo fiscale per le Province è ancora lungi dall'essere realizzato è la mancata della sostituzione del previgente sistema di trasferimenti erariali con un meccanismo di **finanziamento dinamico “agganciato” ad un tributo erariale**: nella realtà il fondo sperimentale di riequilibrio che ha operato dal 2012 al 2021 (dal 2022 si dirà poi) per le Province è stato un fondo privo di criteri e finalità perequative, un fondo “negativo” nel senso che assegnava agli enti 184 milioni, ma contestualmente ne recuperava 427, e soprattutto non agganciato ad alcun tributo statale.

In questo modo i trasferimenti erariali non hanno rappresentato per le Province uno strumento di attuazione dell'autonomia finanziaria, prevista dalla legge delega sul federalismo fiscale, ma soprattutto un fondo sul quale porre le basi per operare manovre di finanza pubblica a carico del bilancio delle Province.

Merita una considerazione la totale assenza in questi anni di una prospettiva di attuazione delle previsioni normative in ordine alla **perequazione infrastrutturale** che tenga conto di *“indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale.....”* come previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale.

Negli anni è stata infatti via via sostituita con prescrizioni per le Province di elaborazione di lavoro ricognitivo a livello centrale per *“assicurare il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche”* senza un concreto e reale coinvolgimento dei territori, né condivisione degli obiettivi.

A questo riguardo è necessario sottolineare il mancato pieno coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella **Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica, disegnata dalla legge delega n. 42/09 quale sede stabile di concertazione** e definizione delle scelte di finanza pubblica del Paese. Questa Conferenza, come è noto, si riunisce infatti solo due volte l'anno per il mero parere sulla legge di bilancio e sul Documento di Economia e Finanza – DEF, e mai vi è stata altra sede in cui condividere informazioni, considerazioni e scelte in ordine alla finanza pubblica nel suo complesso o per singolo comparto.

Occorre ricordare che l'art. 5 della legge n. 42/09 prevede, tra l'altro, che la Conferenza *“assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema”*.

1. L'ANNO 2022, UN CAMBIAMENTO DI PROSPETTIVA

Nel corso del 2021 il sistema della finanza di Province e Città Metropolitane è stato profondamente rivisto alla luce dell'attuazione dell'articolo 1, comma 783 della legge di bilancio 2021, con il quale è stata prevista la costituzione di due specifici fondi in cui far confluire, a partire dall'anno 2022, i contributi e i fondi di parte corrente attribuiti a Province e Città metropolitane.

Ma soprattutto si è concluso - o per meglio dire per la prima volta realizzato -, il lavoro di individuazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali, che sono gli elementi cardine del federalismo fiscale, arrivando finalmente così ad esprimere, numeri alla mano, una quantificazione sia della capacità fiscale (1.943 milioni di euro), sia dei fabbisogni standard per l'esercizio delle funzioni fondamentali (1.849 milioni di euro).

Ciò in ragione della necessità di ripartire le risorse aggiuntive previste dall'articolo 1, comma 561, della legge di bilancio 2022 n. 234/2021 (pari a 80 milioni per il 2022, 100 per il 2023, 130 per il 2024, fino ad arrivare a 600 milioni in via strutturale a decorrere dal 2031) *“tenendo progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali”*.

In questo senso dunque, non si può non tener conto dell'importanza del lavoro svolto, e della estrema significatività delle conclusioni a cui si è arrivati, e si può dunque affermare che in questo frangente vi sia stato un decisivo passo in avanti nella direzione del federalismo fiscale, dopo numerosi anni di inerzia e riforme “di sistema” che hanno determinato forti criticità sia sul versante finanziario, sia sul versante istituzionale.

2. LE CRITICITA' DA AFFRONTARE

Se dunque la struttura della finanza provinciale si è “semplificata” sul versante del rapporto con i trasferimenti erariali, e si sono riuniti in uno tutti i diversi canali di finanziamento corrente che in questi anni sono stati attivati per ammortizzare l'abnorme contributo alla finanza pubblica definito dal legislatore con l'articolo 1, comma 418, della legge n. 190/14, va sottolineato come nella sostanza i numeri dicono, ancora una volta, che le Province continuano a registrare un deficit di risorse ordinarie, per l'esercizio delle funzioni fondamentali, pari a 842 milioni, le Città metropolitane di 303 milioni di euro, **per complessivi 1.145 milioni**.

		PROVINCE	CITTA' METROPOLITANE	TOTALE
Fondi e contributi di parte corrente 2021	(a)	1.062.157.791,54	271.663.794,49	1.333.821.586,03
Concorso alla finanza pubblica 2021	(b)	-1.998.379.494,27	-770.620.505,74	-2.769.000.000,01
Concorso netto alla finanza pubblica 2021	(c=a+b)	-936.221.702,73	-498.956.711,25	-1.435.178.413,98
Fabbisogni standard	(d)	1.849.185.619,32	922.131.047,31	2.771.316.666,60
Capacità fiscali	(e)	1.943.460.660,83	1.117.321.388,26	3.060.782.049,09
Deficit di comparto	(f=e-d+c)	-841.946.661,22	-303.766.370,30	-1.145.713.031,49

Più chiaramente: con la propria capacità fiscale di 1,9 miliardi di euro, dovrebbero poter far fronte all'esercizio delle funzioni fondamentali loro assegnate (1,8 miliardi di euro) oltre al contributo alla finanza pubblica di 936 milioni.

Di fronte a questo squilibrio il legislatore ha peraltro previsto, ad oggi, solo un ammontare di risorse crescenti che però arriva fino a 600 milioni di euro a regime (sia per Province, sia per Città Metropolitane) a decorrere dal 2031.

Questa situazione, già nel corso delle precedenti audizioni è stata ben rappresentata, soprattutto dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), come pure dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard. Appare però necessario puntualizzare che le ventilate soluzioni per sopperire al "differenziale", ovvero al deficit di risorse ancora registrato, non sono né accettabili, né percorribili nella realtà.

Più volte infatti, è stato specificato che lo sforzo fiscale aggiuntivo assegnato alle Province, ovvero la possibilità di aumentare al massimo le aliquote riferite alle Imposte Rcauto e IPT, o anche della TEFA, nonché delle altre imposte minori, potrebbero garantire la copertura di questo squilibrio di comparto.

Nel merito occorre che la Commissione sia consapevole del fatto che, sebbene sia corretto che la capacità fiscale (calcolata sul gettito 2019, anno pre-pandemia) sia calcolata ad "aliquota standard", va ricordato che già da molti anni tutte le Province hanno dovuto aumentare al massimo le aliquote per poter far fronte alle spese correnti e al contributo alla finanza pubblica richiesto; e, ciò nonostante, ancora si registrano numerose criticità in ordine agli equilibri di parte corrente della gestione finanziaria delle Province.

Ma soprattutto è bene ricordare alcuni dei principi contenuti nella legge n. 42/09:

All'articolo 11, si prescrive che i decreti legislativi "... di cui all'articolo 2 con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:.....

- a) *classificazione delle spese relative alle funzioni di comuni, province e città metropolitane, in:*

1) *spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale;.....omissis...*

b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, ...omissis.....

L'articolo 12, inoltre, prescrive che i decreti legislativi attuativi definiscano le "modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali 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."

Detto questo è stato acclarato che i tributi provinciali ad aliquota standard riescono appena a sopperire al fabbisogno standard, non certo anche al contributo alla finanza pubblica richiesto strutturalmente dal legislatore per oltre 900 milioni.

Né appare coerente con l'impianto del federalismo fiscale sostenere, come in alcuni casi è stato fatto proprio in questa sede nel corso di audizioni precedenti, che le entrate non standardizzate possano sopperire a questa necessità.

Al netto di valutazioni assolutamente distoniche rispetto all'impianto e ai principi del federalismo fiscale, che da molti anni e con fatica si sta tentando di realizzare, si deve ricordare che i principali tributi delle Province, legati al mercato automobilistico, stanno subendo un calo vertiginoso, determinato dalla pandemia prima, e poi, da ultimo dalla carenza e dai costi dei materiali, nonché dalla crisi economica innescata dal contesto internazionale, i cui effetti non sembrano destinati ad attenuarsi neanche nel medio periodo.

Se dunque è stato fatto un importante passo in avanti con la definizione dei fabbisogni standard e della capacità fiscale standardizzata, appare quanto meno necessario che entro la fine dell'anno in corso si proceda ad un aggiornamento della capacità fiscale, sulla base dei dati di gettito di Rcauto ed Ipt che già ora, con i flussi reali del primo quadrimestre 2022, fanno registrare un andamento negativo di quasi 90 milioni rispetto al 2021, con una proiezione di stima annuale di circa 240 milioni in meno.

PROVINCE E CM	ANNO 2019	ANNO 2021	DIFFERENZA	VARIAZIONE %
GETTITO RCAUTO	2.094.353.067,85	1.949.513.297,98	- 144.839.769,87	-6,92
GETTITO IPT	1.755.959.472,00	1.646.628.940,00	- 109.330.532,00	-6,23
TOTALE	3.850.312.539,85	3.596.142.237,98	- 254.170.301,87	

PROVINCE E CM	1^ QUADRIMESTRE 2021	1^ QUADRIMESTRE 2022	DIFFERENZA	VARIAZIONE %
GETTITO RCAUTO	691.531.837,72	677.203.059,35	- 14.328.778,37	-2,07
GETTITO IPT	607.040.676,00	533.395.419,00	- 73.645.257,00	-12,13
TOTALE	1.298.572.513,72	1.210.598.478,35	- 87.974.035,37	

Ciò che si vuole rappresentare è che l'autonomia tributaria delle Province è solo nominale, poiché non esiste una compartecipazione ad un tributo erariale con caratteristiche di sostanziale stabilità, ma esistono solo comportamenti individuali (assicurare un veicolo, ovvero comprare un veicolo nuovo od usato) che presentano un'alta elasticità rispetto all'andamento economico generale nelle sue fasi favorevoli o avverse.

Allo stesso tempo si chiede che si approfondisca congiuntamente la costruzione di un nuovo sistema tributario per le Province, che possa configurarsi come solida base di riferimento per una corretta, sostenibile e reale autonomia tributaria.

3. LA QUESTIONE ISTITUZIONALE PRIORITARIA PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Il processo legislativo che ha investito l'assetto istituzionale delle Province con l'approvazione, nel 2014, della legge di riordino n. 56 recante "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*", approvata a valle di una scelta politica e legislativa che mirava ad una abolizione, anche dalla Costituzione, del livello di governo intermedio, ha concorso a rafforzare l'incompiutezza e la disorganicità dell'assetto della finanza provinciale.

Negli anni immediatamente successivi a questa legge sono state previste, a carico delle Province, riduzioni di risorse finanziarie che prevedevano un sostanziale azzeramento della loro capacità finanziaria (con un taglio di tributi pari all'ammontare complessivo dei due principali gettiti tributari - Rcauto ed IPT). Questa scelta si è però scontrata con la necessità di garantire a questi enti le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni fondamentali ancora loro attribuite - in primo luogo edilizia scolastica e rete viaria - e, nel 2016, con il risultato della consultazione referendaria sulla riforma costituzionale.

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 fondamentali. In questi interventi, il calcolo delle riduzioni e il calcolo delle contribuzioni per singoli enti, tuttavia, è stato concepito in base a criteri, parametri e meccanismi episodici, 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, con un aggravamento della sperequazione tra i singoli enti.

Il percorso di attuazione della legge 56/14 ha fatto emergere numerose criticità, soprattutto sotto il profilo della individuazione, a livello nazionale, delle funzioni fondamentali di Province e Città Metropolitane, e sull'esito dei diversi percorsi di riallocazione delle funzioni non fondamentali regionali sul territorio, attraverso il processo legislativo regionale.

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). Si tratta senza dubbio di un traguardo significativo, sia per il fatto di costituire la prima attuazione, a distanza di quasi quindici anni, del disposto costituzionale che richiede la individuazione delle funzioni fondamentali, sia per il potenziamento della dotazione funzionale provinciale in chiave collaborativa nei confronti dei Comuni.

Ma il carattere transitorio che, come più volte si è sottolineato, ha caratterizzato e inficiato la legge 56/14, ha portato alla sostanziale indeterminatezza delle funzioni assegnate dallo Stato. E ciò vale sia per le funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, sia per le funzioni ulteriori previste dai commi 88 e 90, che sono delle previsioni di fatto rimaste inattuate.

La prospettiva transitoria ha inoltre condizionato fortemente anche la legislazione che ha 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.

Dopo il fallimento della riforma costituzionale del 2016, si impongono scelte decisive, che diano una prospettiva di certezza istituzionale alle Province, superando l'approccio transitorio della legge 56/14, per fare in modo che esse siano effettivamente capaci di assolvere al ruolo di governo ad esse affidato dalla Costituzione e dalle leggi.

Il Governo si è impegnato ad approvare un disegno di legge che, nel testo elaborato dal Ministero dell'Interno, riporta la disciplina delle Province nell'ordinamento degli enti locali, superando la prospettiva transitoria della legge 56/14, con diverse modifiche dirette della normativa vigente e con la previsione di una più generale delega per la revisione del TUEL:

- Si amplia l'elenco delle funzioni fondamentali, consolidando quelle attualmente previste nel comma 85 della legge 56/14 e includendo tra le funzioni fondamentali provinciali quelle tipiche di area vasta, come l'adozione di un piano strategico triennale del territorio provinciale, la pianificazione territoriale di coordinamento, la pianificazione della protezione civile, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale del territorio.
- Quanto alle funzioni ambientali, si esce dall'equivoco di una individuazione troppo generica, e si affidano alle Province le competenze previste dal D. Lgs. 152/06, l'autorizzazione unica ambientale e le funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, con le relative sanzioni e funzioni di polizia locale.
- Si implementa l'attuazione dei commi 88 e 90 della legge 56/14, includendo espressamente tra le funzioni fondamentali delle Province le funzioni relative alle stazioni uniche appaltanti, almeno per i Comuni più piccoli, e l'organizzazione dei servizi pubblici locali in ambito provinciale.

- Si interviene infine sugli organi di governo riportando la loro durata a 5 anni e prevedendo una Giunta provinciale che coadiuvi il Presidente di Provincia nel governo degli enti.

La modifica della disciplina statale sulle Province porterebbe ad una revisione della legislazione regionale attuativa della legge 56/14, rendendola coerente con le modifiche che saranno apportate con la riforma, rivedendo in coerenza con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, le funzioni di area vasta accentrate a livello regionale (o a livello di agenzie/enti strumentali).

L'Unione delle Province d'Italia auspica che il Governo e il Parlamento arrivino quanto prima all'approvazione di un intervento di riforma delle Province per offrire una prospettiva di certezza e il necessario quadro di riferimento istituzionale anche per gli interventi normativi di attuazione del federalismo fiscale che individuino i tributi, le compartecipazioni e i fondi perequativi per garantire a tutte le Province le risorse necessarie all'esercizio delle loro funzioni.

4. IL RIASSETTO ORGANIZZATIVO DELLE PROVINCE

Una legislazione statale che individui l'ambito provinciale, e non solo quello metropolitano, come livello preferenziale per attuare un rilancio degli investimenti che diano impulso allo sviluppo locale, anche per coadiuvare l'azione dei piccoli e medi Comuni nelle politiche di investimento locale e nella gestione dei contributi pubblici, regionali, statali ed europei, destinati a tale comparto di spesa, fornirebbe un quadro di riferimento certo anche per portare a compimento l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR e nelle politiche di coesione e favorirebbe una maggiore coesione territoriale tra le aree fortemente urbanizzate e le aree interne del Paese.

Questa importante missione istituzionale delle Province ha bisogno di un equilibrio stabile di parte corrente che consenta di ricostruire strutture amministrative e tecniche secondo un nuovo modello organizzativo che:

- garantisca la sostenibilità pluriennale della spesa di personale;
- investa sugli uffici tecnici e di progettazione;
- costruisca un sistema di Stazioni Uniche Appaltanti a servizio del territorio.

Per assicurare uno sviluppo inclusivo del Paese, che punti a colmare le disuguaglianze territoriali, le Province dovranno moltiplicare le capacità di "investimento per lo sviluppo dei loro territori":

- creando "capitale sociale" nel territorio mediante la leva della dotazione patrimoniale di infrastrutture scolastiche e stradali;
- assistendo i Comuni medi e piccoli negli investimenti dalla progettazione al collaudo;
- proponendosi come soggetto che persegue "economie di scala" e come soggetto pubblico che impiega risorse comunitarie, statali e regionali per uno sviluppo coordinato e sostenibile dei territori;

- diventando soggetto di programmazione sul territorio, in stretto raccordo con le Regioni, nell'ottica dei target e dei milestone di cui alle riforme abilitanti del PNRR e PNC e nella prospettiva del "dopo il 2026".

Per valorizzare questa nuova missione istituzionale delle Province, essenziale per uno sviluppo equilibrato del Paese, c'è senza dubbio bisogno di ripristinare un equilibrio dei bilanci di parte corrente attraverso un nuovo sistema di autonomia di entrata e di spesa, coerente con l'articolo 119 della Costituzione.

CONCLUSIONI

- Per porre mano al completamento del processo di riforma finanziaria in un'ottica federalista 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;
- Occorre altresì **costruire una autonomia finanziaria e tributaria** realmente in grado di sostenere i fabbisogni standard e i contributi alla finanza pubblica ancora in capo alle Province; vi è infatti necessità di una maggiore stabilità dell'autonomia tributaria dell'ente a garanzia dei diritti della persona secondo l'orientamento costituzionale più recente che considera il cittadino non più soltanto come soggetto passivo di imposta ma valorizza il principio di solidarietà e di coesione sociale connesso con il "dovere tributario";
- Occorre soprattutto individuare forme e modalità attraverso le quali **risolvere in via strutturale lo squilibrio di parte corrente che l'approvazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali ha finalmente messo in chiaro**: senza un solido, strutturale e programmatico equilibrio di bilancio le Province non possono garantire non solo l'esercizio delle funzioni fondamentali, ma anche sostenere l'importante mole di investimenti di cui sono destinatarie.

