



**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 amministrative.

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 dinamicizzazione dell'imposta nell'articolo 14 non vengono disciplinate. Pertanto è necessario prevedere una aliquota predeterminata (da aggiornare biennialmente), 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 affinché 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 individuino 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 fase di avvio del federalismo fiscale, affinché 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.