



Audizione Commissione Finanze Senato della Repubblica

DDL n. 797 “Delega al Governo per la riforma fiscale”

Roma, 20 Luglio 2023

Il DDL fiscale conteneva due articoli specifici sulla fiscalità territoriale (Regioni, art. 13; enti locali art. 14), successivamente espunti dal testo presentato al Parlamento, a seguito di un confronto con gli enti territoriali allo scopo di pervenire ad un testo più condiviso con le associazioni degli enti stessi.

Grazie alla concertazione in Conferenza unificata, è stato raggiunto un sostanziale accordo su modifiche che contribuissero a rafforzare i punti di riferimento della riforma, dal consolidamento dell'autonomia finanziaria alla piena attuazione del federalismo fiscale, mantenendo le ipotesi di revisione della disciplina dei tributi locali.

Come UPI sottolineiamo infatti che il D.lgs 68 del 2011 attuativo della Legge 42/09 ha disciplinato l'autonomia di entrata delle Province, legandola a tributi propri connessi al trasporto su gomma (RCAuto, IPT). Entrambi i tributi prevedevano una "forchetta" di manovrabilità esauritasi nel corso degli anni.

Si prevedeva inoltre una compartecipazione all'IRPEF, soppressa successivamente, nonché un'imposta di scopo mai disciplinata.

Il fondo perequativo previsto, invece, nel corso degli anni si è trasformato in un fondo chiuso di riequilibrio tra Province ed oggi sostanzialmente non più operante.

Occorre dunque operare una riscrittura complessiva del D.lg. 68/11 disciplinando in modo chiaro nella Legge delega principi e criteri direttivi che portino a tale risultato.

In sintesi, la delega fiscale, per quanto riguarda le Province, dovrà contenere principi di delega e criteri direttivi riferiti al sistema fiscale delle Province, mirati alla semplificazione degli adempimenti, alla piena copertura dei fabbisogni standard delle funzioni esercitate e alla perequazione territoriale.

Le Province, infatti, rispetto agli altri livelli di governo, rappresentano l'ente locale che è il più lontano dal vedere realizzati i principali obiettivi previsti dalla legge delega n. 42/09 sul federalismo fiscale e dal conseguente D. lgs. 68/2011 poiché:

- il sistema dei trasferimenti erariali non è stato sostituito da un meccanismo di **finanziamento dinamico "agganciato" ad un tributo erariale;**
- il fondo sperimentale di riequilibrio che ha operato dal 2012 al 2021 per le Province è stato un **fondo privo di criteri e finalità perequative**, né orizzontale, né verticale, un fondo "negativo" non agganciato ad alcun tributo statale, finalizzato in prevalenza ad operare manovre di revisione dei trasferimenti a favore delle Province con evidenti e presenti situazioni di sperequazione da affrontare e superare;
- i **principali tributi delle Province e delle Città metropolitane, legati al mercato automobilistico, stanno subendo un calo costante**, i cui effetti non sembrano destinati ad attenuarsi neanche nel medio periodo e, in ogni caso, presentano un'elasticità troppo elevata rispetto all'andamento dei parametri dell'economia.

Inoltre va segnalata la significativa contrazione di entrate correnti, con specifico riferimento ai due tributi principali (Imposta RCA e IPT) che negli anni 2019 e 2020 hanno evidenziato un calo

importante, calo che non ha avuto speculari effetti sulla generale tenuta degli equilibri grazie agli interventi statali compensativi riferiti alla pandemia e all'incremento dei costi energetici, ma che affliggeranno inevitabilmente i risultati dell'anno 2023, anno nel quale questi interventi di sostegno cessano i loro principali effetti.

L'anno 2022 ha segnato infatti una riduzione, rispetto al 2019 anno di riferimento pre-pandemia, per oltre 250 milioni di euro, di cui 155 per minor gettito dell'IPT, e quasi 100 milioni di minor gettito di imposta Rcauto. Né la debole inversione di tendenza che si registra nei primi 5 mesi 2023 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, è di dimensioni tali da lasciare immaginare un ripristino delle entrate tributarie ai livelli pre Covid, stante anche il contesto economico inflattivo che non favorisce certo il mercato dell'auto.

Come si evince dalla Tabella che segue, le imposte proprie delle Province e delle Città metropolitane (IPT e Rcauto) cumulativamente passano da 3 miliardi 954 milioni nel 2013 a 3 miliardi 547 milioni del 2022: una diminuzione di circa 500 milioni. (-15%).

	2013	2019	2022
IPT	1.347	1.755	1.586
RCAuto	2.607	1.994	1.961
TOTALE	3.954	3.749	3.547

Se si analizzano invece i singoli tributi è evidente come l'Rcauto mantiene un andamento in diminuzione costante dal 2013 al 2022 di circa il 25% (- 646 milioni).

Per contro, l'andamento dell'IPT è ondivago, risentendo di più delle crisi economiche e degli incentivi che i Governi mettono in campo.

Infatti, mentre tra il 2013 e il 2019 il gettito IPT è cresciuto di circa 400 milioni, a partire dal 2019 il tributo ha iniziato a diminuire fino a scendere di 169 milioni nel 2022.

Ad oggi nessuna Provincia ha più spazi di manovrabilità dei tributi, da anni elevati al massimo consentito per sopperire ai contributi alla finanza pubblica imposti dallo stato.

La Delega fiscale, dunque deve essere l'occasione per rivedere il sistema dei tributi delle Province, costruendo **una autonomia finanziaria e tributaria** realmente in grado di sostenere i fabbisogni standard, attraverso:

la previsione di un **tributo proprio legato alle funzioni** fondamentali esercitate dall'ente, con spazi di manovrabilità;

la previsione di una compartecipazione ad un tributo erariale **di carattere generale (IRPEF o IVA)** sostitutiva di uno dei due tributi propri (Rcauto o IPT) con caratteristiche di sostanziale stabilità, che possa essere una **solida base di riferimento per una corretta, sostenibile e reale autonomia tributaria** fondata anche su disciplinati spazi di manovra da parte degli enti;

la previsione di un **fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale**, così da assicurare a tutte le Province piena capacità di finanziare le funzioni di competenza e di garantire uguali diritti a tutti i cittadini.

L'equilibrio durevole nel tempo delle situazioni correnti dei bilanci degli enti è l'unica garanzia, non solo per il rispetto dei principi Costituzionali di salvaguardia dei diritti inderogabili dei cittadini, ma anche per consentire alle Province di esercitare una funzione cardine nella programmazione e gestione della spesa di investimento nei territori.

Il quadro delle entrate provinciali

Imposta provinciale di Trascrizione IPT. Articolo 56 del d.lgs. n. 446 del 1997; Articolo 17, del d.lgs. n. 68 del 2011; Articolo 1, comma 12, del decreto- legge n. 138 del 2011;

Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori (RCAuto) (legge n. 1216 del 1961); Articolo 60 del d.lgs. n. 446 del 1997; Articolo 20 del d.lgs. n. 68 del 2011;

Tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA). Articolo 19 del d.lgs. n. 504 del 1992; Articolo 20 del d.lgs. n. 68 del 2011;

Canone unico patrimoniale (CUP). Articolo 1, commi da 816 a 847, della legge n. 160 del 2019.

Le Associazioni delle Autonomie locali, Anci e UPI, in sede di Conferenza unificata hanno concertato con il Governo l'inserimento di un articolo sulla fiscalità degli Enti locali che non è stato ancora inserito nel DDL AS. 797 approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati.

L'Unione Province d'Italia ribadisce quindi la necessità che la norma, che alleghiamo alla memoria, venga inserita nel corso della discussione e dell'approvazione degli emendamenti presso la Commissione Finanze del Senato.

Tale norma prevede un nuovo sistema fiscale per Comuni, Province e Città metropolitane.

In questa sede si ritiene utile sottolineare alcuni principi e criteri direttivi che devono essere contenuti nella revisione del sistema tributario degli enti locali.

- **modernizzare il sistema di rilevazione dei dati**, al fine di ridurre i fenomeni di evasione ed elusione fiscale e aumentare la capacità fiscale degli enti locali;
- **razionalizzare e riordinare i singoli tributi locali**, con particolare riferimento ai soggetti passivi, alla base imponibile, al numero delle aliquote, alle esenzioni e alle agevolazioni fiscali;
- **facoltà di prevedere direttamente, tipologie di definizione agevolata, delle proprie entrate**;
- **revisione del sistema della riscossione delle entrate degli enti locali** e del sistema di vigilanza sui soggetti abilitati ad effettuare l'attività di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali;
- **revisione del sistema sanzionatorio** con particolare riguardo al miglioramento della proporzionalità delle sanzioni tributarie;
- **razionalizzare le entrate di carattere patrimoniale** prevedendo l'eliminazione di quelle che hanno elevati costi di adempimento per i contribuenti a fronte di un gettito trascurabile per gli enti locali;
- **semplificazione** degli adempimenti dichiarativi, delle modalità di versamento a carico dei contribuenti, sistemi premiali di riduzione delle sanzioni, prevedendo in tutti i casi anche l'utilizzo delle tecnologie digitali.

In conclusione, la revisione del sistema delle entrate delle Province, anche in vista della riforma non più rinviabile della disciplina ordinamentale (L. 56/14) in discussione presso la commissione Affari costituzionali del Senato – su cui auspichiamo un'accelerazione – deve essere l'occasione per assegnare a questo comparto maggiori risorse al fine di stabilizzare i bilanci di parte corrente e invertire la tendenza dopo i tagli subiti negli anni passati.

**Proposta di articolo sulla fiscalità degli enti locali
come definita a seguito della concertazione in sede di Conferenza unificata**

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, nel rispetto dei principi costituzionali, in particolare di quelli previsti dall'articolo 119 della Costituzione, il Governo osserva, altresì, i seguenti principi e criteri direttivi per la revisione del sistema fiscale dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province:

a) mantenere il principio della progressività fiscale e, in ogni caso, escludere la doppia imposizione tra Stato ed enti locali, fatte salve le addizionali degli enti sui tributi statali;

b) consolidare il sistema dell'autonomia finanziaria nell'ambito della potestà regolamentare degli enti locali in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione;

c) assicurare la piena attuazione del federalismo fiscale, attraverso il potenziamento dell'autonomia finanziaria, garantendo tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e meccanismi di perequazione, in grado di assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali attribuite, nonché di superare le differenze territoriali per gli enti locali con minore capacità fiscale, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

d) modernizzare, al fine di ridurre i fenomeni di evasione ed elusione fiscale e aumentare la capacità fiscale degli enti locali, il sistema di rilevazione dei dati prevedendo strumenti idonei a facilitare la circolazione delle informazioni per accelerare l'aggiornamento sistematico degli elementi informativi mancanti;

e) razionalizzare e riordinare i singoli tributi locali, con particolare riferimento ai soggetti passivi, alla base imponibile, al numero delle aliquote, alle esenzioni e alle agevolazioni fiscali, salvaguardandone la manovrabilità a garanzia del mantenimento della dimensione complessiva dei gettiti e degli equilibri di bilancio;

f) prevedere, in linea con i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 14, 15, 16 e 18, anche i seguenti:

1) la semplificazione degli adempimenti dichiarativi, delle modalità di versamento a carico dei contribuenti, estendendo la possibilità di adempiere mediante la compensazione, con facoltà di introdurre forme di cooperazione che privilegiano l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari, con sistemi premiali di riduzione delle sanzioni, prevedendo in tutti i casi anche l'utilizzo delle tecnologie digitali;

2) la revisione del sistema della riscossione delle entrate degli enti locali anche attraverso forme di cooperazione tra lo Stato e gli enti locali, pure mediante incentivazioni non onerose per il bilancio dello Stato, per rendere più efficienti le attività di gestione delle entrate degli enti locali con particolare riferimento alle attività dirette all'individuazione di basi imponibili immobiliari non dichiarate. La revisione deve riguardare anche il sistema di vigilanza sui soggetti abilitati ad effettuare l'attività di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali,

nonché sui soggetti che svolgono esclusivamente le relative funzioni e attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali e delle società da essi partecipate;

3) la revisione del sistema sanzionatorio, con particolare riguardo al miglioramento della proporzionalità delle sanzioni tributarie;

g) attribuire agli enti locali la facoltà di prevedere direttamente, in virtù della autonomia finanziaria di entrata e di spesa di cui all'articolo 119 della Costituzione, tipologie di definizione agevolata, anche sotto forma di adesione a quelle introdotte per le entrate erariali, in materia di entrate di spettanza degli enti locali, attraverso l'esercizio della potestà regolamentare, di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446;

h) razionalizzare le entrate anche di carattere patrimoniale, prevedendo l'eliminazione di quelle che hanno elevati costi di adempimento per i contribuenti a fronte di un gettito trascurabile per gli enti locali e assicurando le opportune compensazioni di gettito nell'ambito dei decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge.

1-bis. Al fine di garantire la separazione in due distinti comparti, relativi rispettivamente alle province e alle città metropolitane, i decreti legislativi di cui all'articolo 1, in attuazione dei principi del federalismo fiscale, prevedono:

a) per le province un tributo proprio destinato ad assicurare le funzioni fondamentali con adeguata manovrabilità e una compartecipazione ad un tributo erariale di carattere generale, anche in sostituzione di tributi attualmente esistenti, nonché la previsione di un fondo perequativo ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione;

b) per le città metropolitane un tributo proprio destinato ad assicurare le funzioni fondamentali con adeguata manovrabilità e una compartecipazione ad un tributo erariale di carattere generale, anche in sostituzione di tributi attualmente esistenti, nonché la previsione di un fondo perequativo ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione;

c) inoltre, per le città metropolitane, un tributo proprio commisurato al traffico di passeggeri nelle infrastrutture portuali e aeroportuali, destinato a finanziare le funzioni di sviluppo territoriale, in applicazione dell'articolo 24, comma 4, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, comma 1, nonché eventuali ulteriori disposizioni attuative del predetto articolo 24.