

Unione Province d'Italia



UPI

*Consegnato nelle
sedute del 4 novembre*

2010



Osservazioni ed emendamenti allo schema di

Decreto legislativo recante

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

Conferenza Unificata 28 ottobre 2010

Premessa

Il percorso di attuazione della legge delega n.42/09 è stato fin qui realizzato in un clima di concreta ed effettiva collaborazione 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 adempie peraltro ad un impegno puntuale che il Governo si è assunto con la sigla dell'accordo con Anci e Upi nello scorso mese di luglio, nel quale appunto si prevedeva, tra le altre cose, la predisposizione del decreto legislativo in materia di autonomia finanziaria delle Province.

Il testo è stato elaborato 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 anche ai fini di quanto riportato dalla lettera c) del medesimo articolo e cioè che tra i criteri è prevista la *definizione delle modalità secondo cui le spese 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.*

Allo stesso tempo preme rilevare che l'articolato proposto lascia incompleto il quadro della fiscalità provinciale in alcuni suoi aspetti ritenuti essenziali, sebbene delinea a livello generale la ricomposizione in capo ad un unico cespite (il trasporto su gomma) il perno dell'autonomia tributaria delle Province.

1. Il taglio dei trasferimenti erariali

In primo luogo è necessario sottolineare come la relazione tecnica che accompagna lo schema di decreto in esame contrasta con quanto disciplinato dall'art. 14, co.2, della legge n.122/10: *"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 i tagli ai trasferimenti erariali alle Province (300 milioni nel 2011 e 500 a decorrere dal 2012) non dovranno essere considerati nella fase di trasformazione della finanza derivata in autonomia finanziaria degli enti locali. 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 degli enti locali: il tagliato opera una decurtazione variabile tra il 30% ed il 40% delle risorse erariali trasferite attualmente alle Province.



2. Compartecipazione ad un tributo erariale

Per quanto invece riguarda la compartecipazione al tributo erariale, lo schema di decreto legislativo determina nell'accisa sulla benzina quello destinato alle Province, con il quale verrà operata la sostituzione e dunque la fiscalizzazione dei trasferimenti erariali e dell'addizionale all'energia elettrica che viene soppressa dal presente decreto.

In realtà più volte ed in più sedi l'UPI ha individuato nella compartecipazione Irpef lo strumento privilegiato di partecipazione al sistema di finanza pubblica. Già dall'ottobre 2008, quando l'UPI espresse il proprio parere in sede di Conferenza Unificata relativamente al disegno di legge delega, ci si era soffermati sulla necessità che per le Province, così come per Regioni e Comuni, si individuasse un grande tributo erariale quale strumento di compartecipazione al sistema tributario del Paese, in grado di esprimere la ricchezza -anche potenziale-, dei territori di riferimento, ed in grado di favorire un gettito più dinamico e sensibile alle politiche economiche attivate dagli enti locali.

3. La fiscalizzazione dei trasferimenti statali e regionali

Un ulteriore elemento di fondamentale importanza, soprattutto 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 regioni a statuto ordinario), le Regioni invece quasi 1,7 miliardi di euro (di cui 1,5 relativi alle 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.

In realtà la norma di cui all'art. 14 sembrerebbe consentire la possibilità di fiscalizzare i trasferimenti provenienti dall'erario, l'art. 15 invece indica espressamente la possibilità di trasformare in compartecipazione ad un tributo regionale i soli trasferimenti di parte corrente, tralasciando completamente quelli 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.

Da ultimo, va rimarcata la mancanza di contestualità tra la soppressione dei trasferimenti statali alle Regioni, riguardanti ovviamente anche le funzioni degli enti locali, e la soppressione e la fiscalizzazione dei trasferimenti stessi agli enti locali: si deve garantire il doppio passaggio contestuale per evitare che nel 2013, non essendo più tali risorse iscritte nei bilanci regionali, non vengano fiscalizzati agli enti locali.

Infine si dovrà porre particolare attenzione alla procedure di attribuzione delle aliquote di compartecipazione della tassa automobilistica il cui gettito in alcune realtà non copre l'ammontare



dei trasferimenti regionali erogati (sia correnti che in conto capitale): è evidente che in questa fattispecie il testo dovrà disciplinare l'attivazione di una ulteriore compartecipazione che garantisca il livello dei trasferimenti che si andranno a sopprimere.

4. Rafforzamento dell'autonomia tributaria e semplificazione del sistema

In diretta correlazione con la questione della compartecipazione ad un tributo erariale, si legge anche la non completa realizzazione di un quadro di autonomia tributaria, che in questo decreto appare frammentata: l'Ipt resta inalterata e dunque ancorata ad una tariffa base definita con decreto ministeriale addirittura nel 1998, senza una adeguata "forbice" di aliquote a disposizione degli enti e soprattutto senza una effettiva coerenza con le politiche ambientali proprie delle Province.

La proposta dell'UPI è quella di modificare la tariffa base dell'IPT, sia 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, sia 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).

Lo schema di decreto mantiene 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.

5. Accesso alle banche dati dei tributi provinciali

I tributi e le compartecipazioni che lo schema di decreto legislativo in esame individuano per le Province non sono però assolutamente accompagnati dai necessari strumenti di conoscenza del dato, imprescindibili per la effettiva realizzazione di attività di controllo, accertamento e riscossione dei tributi stessi. Per poter veramente ed effettivamente ricondurre ad un unico livello di governo il sistema delle imposte sul trasporto su gomma, si renderà necessario poter disporre della banca dati del Pra e della Motorizzazione civile: le Province non dovranno più essere costrette a convenzioni assai onerose con l'ACI per poter gestire l'Ipt, e dovranno essere in grado di accedere alle informazioni contenute nelle banche dati di riferimento per la gestione dell'Imposta RcAuto, altrimenti si vanificherà l'essenza stessa dell'autonomia tributaria e verrà preclusa ogni possibilità di effettuare controlli per contrastare fenomeni di elusione e di evasione delle imposte.



6. 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 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 a 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).

7. Regioni a statuto speciale

Alla stregua delle riflessioni condotte in ordine allo schema di decreto legislativo recante individuazione dei fabbisogni standard per comuni e province, si ritiene utile porre l'accento sulla necessità di operare una riflessione circa l'applicazione dei meccanismi di autonomia tributaria delle Province nelle regioni a statuto speciale. La riflessione è tanto più necessaria quanto più ci si avvicina alla fase conclusiva della finanza derivata, considerando il fatto che in alcune Regioni (come ad esempio in Sicilia e Sardegna) i trasferimenti dello Stato agli enti locali raggiungono cifre ragguardevoli (oltre 360 milioni per le Province e oltre 2,4 miliardi per i Comuni).

L'autonomia di entrata dunque, dovrebbe rappresentare un obiettivo unico sul territorio valido per tutte le Province, accompagnato dalla individuazione dei rispettivi fabbisogni e dunque dei meccanismi di perequazione, in quadro coerente e sostenibile della finanza pubblica dell'intero Paese.



EMENDAMENTI ALL'ART .12

(oggetto)

Al comma 1 sopprimere le parole "ubicate nelle regioni a statuto ordinario"

Al comma 2 sopprimere le parole "ubicate nelle regioni a statuto ordinario"



EMENDAMENTI ALL'ART. 13

(tributi propri connessi al trasporto su gomma)

Al comma 4, dopo le parole "alle amministrazioni provinciali." inserire le seguenti "A tal fine l'Agenzia delle Entrate definisce con proprio provvedimento un nuovo modello di dichiarazione dei redditi per le compagnie assicuratrici in cui viene prevista l'obbligatorietà delle segnalazione degli importi, distinti per contratto ed ente di destinazione, annualmente versati alle Province."

Al comma 4 dopo le parole "stipulare convenzioni" inserire le parole "non onerose".

Riformulare il comma 6 nel modo seguente:

6. Fino al 2012 continua ad essere attribuita alle Province l'imposta provinciale sulle trascrizioni, con le modalità previste dalla vigente normativa. La riscossione viene effettuata dall'AcI senza oneri per le Province. Entro il 2011 si provvede al riordino della disciplina dell'Imposta provinciale di trascrizione in ordine a tariffe, oggetto di imposta e soggetti passivi.

MOTIVAZIONE

Gli emendamenti mirano a garantire la non onerosità delle procedure di riscossione dell'Imposta RcAuto e dell'IPT attraverso Agenzia delle Entrate ed ACI.

Per quanto riguarda l'imposta RcAuto è necessario completare il quadro informativo del pagamento dell'imposta (ad oggi non esistente) e dunque prevedere una dichiarazione da parte delle Compagnie assicuratrici, degli importi versati alle singole Province, distinti per tipologia contrattuale.

Inoltre si rende necessario prefigurare una completa rivisitazione della normativa relativa all'IPT poiché tariffe ed oggetto di imposta non risultano più coerenti con l'attuale orientamento comunitario in materia di inquinamento dei veicoli nè risultano equi dal punto di vista dei soggetti passivi tenuti al pagamento della stessa.



EMENDAMENTI ALL'ART.14

(soppressione dei trasferimenti statali alle province e compartecipazione provinciale all'accisa sulla benzina)

Al comma 1 sostituire le parole "all'accisa sulla benzina" con le parole "all'irpef"

Al comma 2, dopo le parole "statali soppressi" aggiungere le seguenti: "di parte corrente ed in conto capitale, tenuto conto di quanto previsto all'art.14, co. 2, ultimo periodo della legge n. 122/10), come da certificato di bilancio 2008 delle Province"

Al comma 2 e al comma 4 sostituire la parola "sentita" con le parole "d'intesa"

Al comma 4 dopo le parole "trasferimenti statali" aggiungere le parole "correnti ed in conto capitale"

MOTIVAZIONE

Come richiamato nel documento, l'UPI ritiene la compartecipazione all'Irpef il tributo erariale cui dovranno partecipare le Province. Inoltre il livello di fiscalizzazione in sostituzione dei trasferimenti statali soppressi deve essere garantito al lordo dei tagli ai trasferimenti erariali di cui alla legge n.122/10 ed in misura corrispondente a quanto riportato dai bilanci consuntivi 2008 delle Province, in coerenza con quanto disposto dall'art. 21, comma 1, lett.e) punto 2) della legge n.42/09; infine l'individuazione dei trasferimenti erariali, sia correnti che in conto capitale, da sopprimere e l'aliquota di compartecipazione al tributo erariale dovranno essere operazioni da svolgersi attraverso l'intesa da sancire in sede di Conferenza Stato Città Autonomie locali.

Al comma 2, sostituire le parole "e dalla addizionale soppressa ai sensi dei commi 6 e 7" con le parole ", dalle imposte e dalla addizionale soppressa ai sensi dei commi 6,7 e 8"

Dopo il comma 7 aggiungere il seguente:

8. A decorrere dall'anno 2012 è soppresso il tributo ambientale di cui all'art. 19 del dlgs 504/92. La relativa compensazione del gettito è coperta dalla compartecipazione di cui all'art.14.

MOTIVAZIONE

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



EMENDAMENTI ALL'ART. 15

RIFORMULARE LA RUBRICA (soppressione dei trasferimenti dalle Regioni alle Province e compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale)

Al comma 1,

- Sostituire la parole "dei" con le parole "di tutti i"
- sostituire la parola "2013" con la parola "2012"
- dopo le parole "di parte corrente" aggiungere le seguenti "come certificati nel bilancio di rendiconto 2008 delle Province"

Dopo il comma 1 aggiungere il seguente:

1.bis Ciascuna Regione a assicura la soppressione, a decorrere dall'anno 2012, dei trasferimenti regionali in conto capitale aventi carattere di generalità e permanenza diretti al finanziamento delle spese delle Province, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e) della legge n.42/09, di cui al certificato di bilancio 2008 delle Province.

Al comma 2,

- sostituire la parole "2013" con la parola "2012"
- dopo la parola "amministrativo" aggiungere le parole "previo accordo con le UPI regionali"
- alla fine del comma aggiungere la seguente frase "in caso di incapienza della tassa automobilistica rispetto all'ammontare delle risorse regionali sopprese, le Regioni assicurano una compartecipazione ad altro tributo regionale nei limiti della completa compensazione dei trasferimenti soppressi alle rispettive Province"

Eliminare il comma 4

Aggiungere il comma 5

"Ai fini della realizzazione delle proprie politiche tributarie le Province accedono, senza oneri aggiuntivi, alle banche dati del Pubblico Registro Automobilistico e della Motorizzazione Civile"

MOTIVAZIONE:

Gli emendamenti proposti mirano a garantire che la soppressione dei trasferimenti regionali e la loro contestuale trasformazione in compartecipazione alla tassa regionale, sia riferita sia alla parte corrente che a quella in conto capitale, nella misura corrispondente a quanto riportato dai certificati di bilancio 2008, in coerenza con quanto previsto dall'art. 21, comma 1, lett.e) punto 2 della legge n.42/09.



I dati, inoltre, indicano chiaramente che in alcune realtà regionali la compartecipazione alla tassa regionale non basterà a compensare i trasferimenti soppressi e dunque è necessario esplicitare che si dovrà procedere ad individuare un ulteriore tributo regionale cui applicare una aliquota di compartecipazione.

Infine, aspetto assolutamente non secondario, è la necessità di accedere alle base di dati relative ai tributi provinciali, in questo caso individuate nel Pra e nella MCTC ovvero al sistema informativo relativo ai trasporti su gomma. Attualmente le Province riscuotono l'Ipt ed accedono alle informazioni del Pra solo attraverso una convenzione onerosa con ACI. In un assetto federale del sistema tributario questo non potrà essere più accettato, poiché mina l'essenza stessa dell'autonomia tributaria e impositiva della Provincia.



EMENDAMENTI ALL'ART. 19

(fondo perequativo per comuni e province)

- Al comma 1 sostituire la parola "2016" con la parola "2017"
- Al comma 1 e al comma 3 sostituire le parole "Conferenza Unificata" con le parole "conferenza Stato Città ed Autonomie locali"

MOTIVAZIONI:

La lettura combinata della legge delega n.42/09 e dello schema di decreto legislativo in materia di determinazione dei fabbisogni standard, avvia dal 2012 la fase transitoria quinquennale per il superamento della spesa storica, dunque dal 2017.

L'art. 13 della legge n.42 non prevede il passaggio in Conferenza Unificata per la ripartizione dei fondi perequativi agli enti locali: se passaggio ci deve essere allora è opportuno quello in Conferenza Stato Città .

