

# *RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE*

## CAPITOLO 3

# IL FEDERALISMO FISCALE PROVINCIALE

---

Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68

*“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”*

Capo II – Autonomia di entrata delle province



## CAPITOLO 3 - IL FEDERALISMO FISCALE PROVINCIALE

Il capo II del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 disciplina l'autonomia di entrata delle Province appartenenti alle Regioni a statuto ordinario, contestualmente alla soppressione dei trasferimenti sia statali che regionali. Vengono anche stabilite le fonti di finanziamento del complesso delle spese, precisando, come per le Regioni, che il relativo gettito è senza vincolo di destinazione (art. 16, c. 3).

Le norme in oggetto hanno una funzione transitoria in quanto il testo fa esplicito riferimento alla “*soppressione o razionalizzazione*” delle province stesse.

È opportuno richiamare gli interventi normativi in materia di riordino delle Province che si sono susseguiti a partire dalle disposizioni introdotte dal cd. decreto “Salva Italia”. L'articolo 23, comma 14 e segg. del D.L. 201/2011 ha di fatto “svuotato” le competenze delle Province, riducendo in modo drastico le funzioni loro attribuite, e ne ha modificato il sistema elettorale privandole del requisito della rappresentanza diretta. Lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, dovranno trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Nel caso di inerzia da parte delle Regioni, è previsto l'intervento sostitutivo dello Stato<sup>1</sup>.

Il D.L. 95/2012 (c.d. sulla “Spending review”) ha inoltre disposto con l'articolo 17 un generale riordino delle Province attraverso un articolato procedimento condiviso con le comunità locali<sup>2</sup>. Contestualmente ha previsto nell'articolo 18 l'istituzione di dieci Città metropolitane, disciplinandone l'ordinamento istituzionale e finanziario anche attraverso il rinvio alle disposizioni introdotte dal D.Lgs. 68/2011.

### 3.1. Classificazione delle spese provinciali

Nel periodo transitorio, cioè fino alla determinazione dei fabbisogni standard delle Province nonché alla definizione del processo di riordino previsto dal D.L. 95/2012, ai fini del finanziamento integrale sono valide le norme contenute nell'articolo 21, comma 4, della L. 42/2009, che individuano come funzioni fondamentali le seguenti:

---

<sup>1</sup> La norma è stata fatta oggetto di ricorsi per illegittimità costituzionale da parte di diverse Regioni, tra le quali anche il Veneto.

La Corte Costituzionale ha recentemente rinviato a nuovo ruolo l'udienza sui ricorsi, trattandosi “*di materia in via di modificazione alla luce della prossima pubblicazione del decreto di riordino, approvato dal Cdm il 31 ottobre*”.

<sup>2</sup> In attuazione di tale disposizione è stato emanato il decreto legge 5 novembre 2012, n. 188, recante “*Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane*”.

---

**RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

---

- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 68/2011;
- funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- funzioni nel campo dei trasporti;
- funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- funzioni nel campo della tutela ambientale;
- funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Una volta definito il riordino delle Province, le rispettive funzioni fondamentali, definite di area vasta, riguarderanno la cura del territorio (pianificazione territoriale, tutela e valorizzazione dell'ambiente), la gestione dei trasporti a livello provinciale (pianificazione dei servizi di trasporto, autorizzazione e controllo del trasporto privato, costruzione e gestione delle strade, circolazione stradale) e la programmazione della rete scolastica nonché la gestione dell'edilizia scolastica nelle scuole secondarie di secondo grado.

### **3.2. Le fonti di entrata delle Province**

Le entrate delle Province sono individuate in:

- tributi propri relativi al trasporto su gomma (art. 17);
- compartecipazione provinciale all'IRPEF, in sostituzione dei trasferimenti erariali (art. 18);
- compartecipazione alla tassa automobilistica regionale, in sostituzione dei trasferimenti regionali soppressi (art. 19);
- ulteriori tributi provinciali previsti dalla legislazione vigente (art. 20);
- fondo sperimentale di riequilibrio provinciale (art. 21).

Con riferimento alle entrate si evidenzia inoltre che l'articolo 39 comma 6 del D.Lgs. 68/2011 sancisce l'estensione dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 14, comma 6, del D.Lgs. 23/2011 (*"Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"*) anche alle Province. Il citato comma 6 dispone che *"È confermata la potestà regolamentare in materia di entrate degli enti locali di cui agli articoli 52 e 59 del decreto legislativo n. 446 del 1997 anche per i nuovi tributi previsti dal presente provvedimento"*.

Di seguito viene esposto il contenuto delle nuove disposizioni relative a ciascuna fattispecie di entrata delle Province.

### *3.2.1. Tributi connessi al trasporto su gomma*

A decorrere dal 2012 l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile dei veicoli a motore (RCA) costituisce un tributo proprio derivato delle Province e quindi spetta alle stesse l'accertamento delle relative violazioni e l'applicazione delle conseguenti sanzioni.

L'aliquota di base è pari al 12,5% e, a decorrere dal 2011, le Province possono aumentarla o diminuirla in misura non superiore al 3,5%, con effetto dal primo giorno del secondo mese successivo a quello della pubblicazione della delibera sul sistema informatico del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il modello di denuncia dell'imposta sulle assicurazioni, con i dati da indicare, è stato predisposto con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate del 29 dicembre 2011. I criteri di pagamento sono quelli contenuti nel decreto legislativo 241/1997, in materia di modello unico di versamento (F24).

Le Province potranno stipulare convenzioni non onerose con l'Agenzia delle entrate al fine di espletare l'attività di liquidazione, accertamento, riscossione dell'imposta e l'eventuale contenzioso; tuttavia, fino alla stipula delle convenzioni, tali funzioni sono svolte dall'Agenzia delle entrate.

Per quanto riguarda l'imposta provinciale di trascrizione (IPT), era atteso entro 30 giorni dall'entrata in vigore del D.Lgs. un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che avrebbe dovuto modificare le misure del tributo in modo che, da una parte, fosse soppressa la previsione specifica relativa alla tariffa per gli atti soggetti a IVA e, dall'altra, la relativa misura dell'imposta fosse determinata secondo i criteri vigenti per gli atti non soggetti ad IVA.

Successivamente, con il D.L. 138/2011 si è stabilito che, a decorrere dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso (17 settembre 2011), l'applicazione della predetta tariffa avvenga anche in assenza del decreto ministeriale di modifica della disciplina.

La previsione della tassazione IPT degli atti soggetti ad IVA, il cui trattamento fiscale è equiparato a quello previsto per gli atti non soggetti ad IVA, comporta il passaggio dal pagamento di una tariffa in somma fissa (150,81 euro) a quello di una tariffa modulata sulla base delle caratteristiche di potenza e portata dei veicoli soggetti ad immatricolazione con conseguente incremento di gettito a livello provinciale.

L'applicazione di tale nuova normativa alle sole Regioni a statuto ordinario ha incentivato una sorta di migrazione, dalle Province di Regioni a statuto ordinario verso quelle di Regioni a statuto speciale, delle società che acquistano per noleggio ingenti parchi veicolari attraverso l'apertura fittizia di sedi secondarie, dove immatricolare i veicoli in quelle sedi, sebbene la loro attività principale, il personale ed i servizi siano stabiliti in altre sede.

Per cercare di porre rimedio a questa criticità è intervenuto il D.L. 201/2011 (art. 28, c. 11-bis) che ha previsto l'applicazione sull'intero territorio nazionale delle modifiche

---

**RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

---

all'IPT, abrogando inoltre il comma 5 dell'articolo 17 concernente la norma di salvaguardia per le autonomie speciali relativamente alle modalità di applicazione dell'imposta RCA nei confronti delle Province ubicate nelle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Da ultimo, il D.L. 16/2012 (art. 4, c. 2) ha esteso l'ambito di applicazione delle disposizioni dell'articolo 17 riguardanti l'imposta RCA a tutto il territorio nazionale.

A seguito di tali modifiche al testo originario del D.Lgs. 68/2011, emerge tuttavia l'esigenza di coordinamento con l'articolo 16 del medesimo decreto legislativo, che riferisce le disposizioni del Capo II, e quindi anche l'articolo 17, alle sole Province delle Regioni a statuto ordinario e quelle con l'articolo 27 della L. 42/2009, in relazione al raccordo con la finanza delle Province ubicate nelle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Inoltre, nel quadro della legge di stabilità o in un eventuale disegno di legge collegato, il comma 7 dell'articolo 17 del D.Lgs. 68/2011 prevede il riordino dell'IPT sulla base delle seguenti norme generali:

- a) individuazione del presupposto dell'imposta nella registrazione del veicolo e relativa trascrizione nei vari passaggi di proprietà;
- b) individuazione del soggetto passivo nel proprietario e in ogni altro intestatario del bene mobile registrato;
- c) delimitazione dell'oggetto dell'imposta ad autoveicoli, motoveicoli eccedenti una determinata potenza e rimorchi;
- d) determinazione uniforme dell'imposta per i veicoli nuovi e usati in relazione alla potenza del motore e alla classe di inquinamento;
- e) coordinamento e armonizzazione del regime delle esenzioni e agevolazioni;
- f) destinazione del gettito alla Provincia dove risiede o ha sede legale il soggetto passivo dell'imposta.

### ***3.2.2. La compartecipazione provinciale all'IRPEF in sostituzione dei trasferimenti statali***

A decorrere dal 2012 sono soppressi i trasferimenti statali di parte corrente e quelli in conto capitale (se non finanziati mediante il ricorso all'indebitamento) alle Province delle Regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza.

Con il DPCM 12 aprile 2012 sono stati individuati e soppressi i trasferimenti statali di parte corrente, nonché quelli in conto capitale aventi carattere di generalità e permanenza non finanziati tramite ricorso ad indebitamento, delle Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario, secondo le risultanze specifiche contenute nel documento approvato in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale nella seduta del 22 febbraio 2012. L'ammontare complessivo delle risorse fiscalizzate è di euro 1.039.917.823 ed è costituito dalla componente dei

trasferimenti soppressi a cui si aggiunge la componente derivante dalle risorse attribuite in conseguenza della soppressione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica<sup>3</sup>, al netto di tutte le riduzioni applicate nel rispetto della normativa vigente.

In sostituzione dei trasferimenti statali, sempre a partire dal 2012 è attribuita alle Province una compartecipazione al gettito dell'IRPEF la cui aliquota, determinata nella misura dello 0,60 per cento con DPCM 7 luglio 2012, garantisce entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi e alle entrate relative all'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica a sua volta soppressa.

L'aliquota di compartecipazione potrà essere ulteriormente incrementata in misura corrispondente all'individuazione di ulteriori trasferimenti statali eventualmente soppressi.

Inoltre, alle Province è garantito che le variazioni annuali del gettito relativo alla compartecipazione provinciale all'IRPEF non implicino una modifica dell'aliquota determinata con il DPCM 7 luglio 2012.

### ***3.2.3. La compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica***

A decorrere dal 2013 alle Province spetterà una compartecipazione alla tassa automobilistica regionale che dovrà assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali di parte corrente e in conto capitale (se non finanziati tramite indebitamento) contestualmente soppressi. Nel caso in cui la tassa automobilistica non risulti sufficiente a coprire l'ammontare delle risorse regionali sopresse, la Regione stessa individuerà una compartecipazione ad altro tributo regionale, nei limiti della compensazione dei trasferimenti soppressi alle rispettive Province.

Al fine di realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali alle Province, ciascuna Regione istituirà un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio che avrà la durata di tre anni e sarà alimentato da una quota non superiore al 30 per cento del gettito della compartecipazione alla tassa automobilistica<sup>4</sup>.

Le Province, al fine delle proprie politiche tributarie, potranno accedere alle banche dati del Pubblico Registro Automobilistico e della Motorizzazione civile.

---

<sup>3</sup> L'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica è soppressa a decorrere dal 2012 e il relativo gettito spetta allo Stato. Per questa finalità con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 dicembre 2011 è stato rideterminato l'importo dell'accisa statale al fine di assicurare l'equivalenza del gettito.

<sup>4</sup> In forza delle disposizioni normative successive all'approvazione del D.Lgs. 68/2011 in materia di riordino delle Province, che hanno profondamente rivisto il ruolo e le funzioni di tali livelli di governo nonché previsto tempi successivi rispetto ai termini posti dal D.Lgs. 68/2011 entro cui le Regioni sono tenute a portare a compimento il processo di attribuzione delle funzioni, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta del 22 novembre 2012, ha approvato un ordine del giorno nel quale ha espresso l'opportunità di rinviare la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali alle Province al compimento del processo di riordino avviato con il D.L. 201/2011.

### ***3.2.4. Ulteriori tributi provinciali***

Spettano alle Province gli altri tributi previsti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 68/2011: in particolare, il tributo provinciale per i servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente e la tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche. Essi costituiscono tributi propri derivati.

L'imposta di scopo provinciale, che un regolamento adottato d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali avrebbe dovuto disciplinare entro il 31 ottobre 2011, potrà essere istituita per particolari scopi istituzionali.

### ***3.2.5. Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale***

Al fine di garantire la realizzazione in forma progressiva e territorialmente equilibrata dell'autonomia di entrata delle Province è istituito, a decorrere dal 2012, un Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale. Esso avrà una durata biennale (2012-2013) e cesserà di esistere alla data di attivazione del Fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della L. 42/2009.

Il Fondo sperimentale è alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF e la sua ripartizione è stata stabilita, previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con decreto del Ministro dell'interno del 4 maggio 2012, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con la determinazione dei fabbisogni standard.

Tale decreto ministeriale, facendo propri i contenuti dell'accordo della Conferenza Stato-città ed autonomie locali sancito in data 1 marzo 2012, ha previsto la ripartizione del Fondo sulla base dei seguenti criteri:

- a) il 50 per cento in proporzione al valore della spettanza figurativa dei trasferimenti fiscalizzati di ciascuna Provincia all'1 gennaio 2012;
- b) il 38 per cento in proporzione del gettito della soppressa addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, negli importi quantificati per ciascuna Provincia nel documento approvato dalla COPAFF in data 22 febbraio 2012;
- c) il 5 per cento in relazione alla popolazione residente;
- d) il 7 per cento in relazione all'estensione del territorio provinciale.