



NOTA DI OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI ALL'AC. 3110
"CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO LEGGE 24 GENNAIO 2012 N.1 RECANTE
DISPOSIZIONI URGENTI PER LA CONCORRENZA, LO SVILUPPO DELLE
INFRASTRUTTURE E LA COMPETITIVITA'"

Roma, 1 febbraio 2012

PREMESSA

Il decreto legge n.1/2012 si inserisce nell'azione di risanamento e consolidamento dei conti pubblici avviato con la legge n. 214/11, poiché mira, attraverso una attività di revisione del quadro normativo e regolamentare di alcuni settori economici, ad ampliare le prospettive di mobilità e di promozione sociale liberando il mercato e stimolando un impulso alla concorrenza. I settori su cui intende intervenire con maggiore incisività sono quelli dei trasporti e delle infrastrutture, dei servizi pubblici locali, dei servizi professionali, ed energia, accompagnando tale nuova disciplina con la previsione di una riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese.

Nel merito l'UPI sottolinea che le Province contribuiscono da anni in modo assai significativo al processo di contenimento della spesa pubblica; ma ora è evidente la necessità di accompagnare le misure per il risanamento e la riduzione del debito con provvedimenti tesi a promuovere la crescita, la produzione, l'occupazione e la coesione sociale. Lo stesso obiettivo del pareggio di bilancio per il 2013 non potrà essere verosimilmente conseguito senza crescita dei valori della produzione.

Le recenti manovre economiche, come evidenziato con forza prima da Regioni, Province e Comuni e poi dai maggiori istituti economici nazionali ed europei (Corte dei Conti, Bankitalia, BCE, Agenzie di rating), presentano gravi lacune e grandi criticità:

- un carico eccessivo e sproporzionato in termini di tagli e vincoli alle Autonomie territoriali;
- effetti fortemente recessivi, poiché bloccando la capacità delle autonomie territoriali di promuovere investimenti sul territorio, frenano lo sviluppo locale.

Da queste premesse deriva la necessità di condividere in Parlamento alcune misure urgenti per riportare al centro i territori a partire dallo sblocco degli investimenti locali, in quanto risorse immediatamente spendibili e dal sicuro rendimento sociale, accompagnato dalla revisione delle regole del patto di stabilità interno.

PROFILI ISTITUZIONALI

- **Ambiti territoriali ottimali**

L'UPI ritiene interessante rilevare come, nella sezione dedicata ai servizi pubblici locali – art. 25, co.1 – si interviene a modificare la disciplina vigente attraverso l'aggiunta del comma 1 con il quale si sancisce che *“le regioni organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei individuati in riferimento a dimensioni comunque non inferiori alla dimensione del territorio provinciale e tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, entro il termine del 30 giugno 2012.”* Da ciò si desume, anche in virtù del periodo successivo con il quale si prevede il potere sostitutivo di cui all'art. 8 della legge n.131/03 da esercitarsi sempre secondo gli stessi criteri, che il legislatore ha consapevolezza della necessità che alcuni tipi di servizi devono prioritariamente

essere erogati ad un livello di governo congruo, almeno provinciale, poiché ad esso corrisponde in larga parte l'efficienza del servizio, così favorendo anche le economie di scala.

Questa norma è però in aperto contrasto con l'art. 23 del decreto legge 201/11 c.d. "Salva Italia", che "svuota" le Province dalle proprie funzioni, riassegnandole a comuni o regioni. Se infatti il bacino territoriale ottimale viene individuato come non inferiore alla dimensione provinciale, non si capisce come mai le relative funzioni di governo debbano essere assegnate a livelli di governo diversi dalle Province, provocando di fatto una diseconomia nell'efficienza del servizio stesso.

Tale "schizofrenia" istituzionale è ancora più rappresentata nel comma 3 del nuovo art. 3-bis del dl. 138/11 laddove si prevede che *"i finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione sono prioritariamente attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio..."*.

Per tali ragioni l'UPI sollecita il Parlamento affinché le norme prevedano un coinvolgimento diretto delle Province nella ridefinizione da parte delle Regioni, degli ambiti territoriali ottimali e dell'organizzazione dei relativi servizi pubblici locali.

- **Servizi pubblici locali**

Sempre l'art 25 interviene in maniera cospicua sul sistema dei servizi pubblici locali. Intanto si ribadisce quanto già previsto dal dl 138/11, art. 4, e cioè che le società *in house* affidatarie di servizi pubblici locali sono soggette a patto di stabilità interno nonché alle regole del codice degli appalti per quanto concerne gli acquisti di beni e servizi, in più rafforzandone l'inquadramento pubblicistico nella fase di reclutamento del personale e del conferimento degli incarichi.

Appare poi fortemente demagogica e comunque di difficile applicazione l'assegnazione di una caratteristica di "virtuosità" agli enti che procedono dal 2013 a procedure di affidamento dei servizi a evidenza pubblica ai fini del patto: ciò presuppone una omogeneità di tessuto imprenditoriale ed offerta economica sul territorio che in realtà non esiste. Come è noto, in alcuni territori e per particolari servizi, l'appel imprenditoriale è scarso se non nullo e dunque l'ente locale non può prescindere dall'erogazione del servizio con la modalità *in house*. Eventuali meccanismi premiali ovvero sanzionatori non possono prescindere dal quadro di contesto effettivo e non teorico di ogni singolo servizio per ambito considerato.

Infine, aspetto che merita attenzione è quello relativo all'intervento modificativo del Testo Unico degli enti locali – TUEL – laddove si prevede che l'inquadramento pubblicistico nonché l'assoggettamento al patto di stabilità interno si configura anche per le istituzioni e le aziende speciali. Su questo specifico punto occorrerà vigilare nel corso della decretazione attuativa, affinchè tali norme non vengano a modificare – ovvero intervengano affinchè si modifichi – l'attuale meccanismo di calcolo degli obiettivi per il patto di stabilità interno degli enti locali di cui tali aziende ed istituzioni sono a tutti gli effetti strumenti operativi.

PROFILI PROBLEMATICI

- **Patto di stabilità e pagamento debiti PA**

Il decreto oggetto di esame si propone, tra i suoi principali obiettivi – art. 35 -, quello di consentire una attenuazione della mole di residui passivi dello Stato nei confronti delle imprese creditrici. A tal fine stanziava 5,7 miliardi di euro.

La patologia dei crediti delle imprese verso la PA è, come da anni segnalato da UPI, un fenomeno che riguarda non solo lo Stato, ma anche e soprattutto gli enti locali, i quali percentualmente realizzano il 65% degli investimenti sull'intero territorio nazionale. A tale proposito infatti, si segnala che le Province hanno attualmente in cassa circa 2,5 miliardi di euro immediatamente spendibili per far fronte ai pagamenti per gli investimenti realizzati per scuole, strade, manutenzione del territorio, ecc.

A titolo esemplificativo si riportano gli importi che in alcune Province potrebbero essere immediatamente corrisposti alle imprese in assenza ipotetica di patto di stabilità interno:

PROVINCIA	maggiori esigenze di pagamenti in conto capitale per s.a.l. liquidabili in deroga al patto di stabilità 2012
MILANO	240.000.000
ROMA	100.000.000
NAPOLI	67.600.000
FIRENZE	61.800.000
COSENZA	56.000.000
CATANIA	45.000.000
TORINO	40.000.000
TREVISO	40.000.000
VARESE	38.000.000
BRESCIA	30.000.000
LIVORNO	28.097.000
ALESSANDRIA	25.000.000
SALERNO	22.500.000
TARANTO	20.000.000
RIETI	19.000.000
LECCO	18.700.000
LATINA	18.500.000
LECCE	15.000.000
LODI	15.000.000
LUCCA	13.550.000

Per tale ragione nel corso degli ultimi anni le Province hanno reiteratamente richiesto la possibilità di consentire lo sblocco di una percentuale dei residui in conto capitale, escludendoli dal patto di stabilità interno, favorendo in tale modo il pagamento alle imprese in tempi congrui e rapidi dei corrispettivi dovuti per il lavoro svolto, con immediati riflessi positivi sul versante occupazionale, sul pagamento delle imposte e sulla ripresa della domanda interna dei territori.

Ciò stante è irragionevole che le norme dell'art. 35, commi 1-6, stabiliscano un alleggerimento dei debiti verso la PA che riguarda solo lo Stato e i Ministeri, ed è assolutamente necessario che quanto stanziato sia equamente suddiviso tra Amministrazioni centrali e sistema delle Regioni e degli enti locali, soprattutto in considerazione del fatto che i crediti vantati dalle imprese nei confronti degli enti locali sono riferiti a spese in conto capitale e dunque ad interventi di infrastrutturazione dei territori, e dunque sono qualitativamente più rilevanti rispetto ai debiti dei consumi intermedi a carico dello Stato.

- **Tesoreria unica**

Sempre in riferimento all'art. 35 del decreto in oggetto, si prevede (commi 8-13) che, con un salto indietro nel tempo di circa 30 anni, gli enti locali tornino alla c.d. "tesoreria unica". Si torna infatti alla vigenza della legge 720/1984, con la quale si obbligavano gli enti locali ad avere due conti in Banca d'Italia, uno fruttifero destinato alle entrate proprie, l'altro infruttifero dove si depositavano le entrate di provenienza erariale. Tale sistema, di fatto coerente con un sistema di finanza locale fortemente derivata, è stato nel tempo progressivamente abbandonato, anche per accompagnare il percorso istituzionale che ha di fatto reso gli enti più autonomi sul fronte finanziario e tributario. Con la tesoreria mista, infatti gli enti hanno potuto gestire in maniera più efficace (e anche più redditizia) le risorse proprie e le relative giacenze, incrementando nel tempo anche la rispettiva capacità e responsabilità di controllo e monitoraggio delle risorse disponibili.

La sospensione del regime di tesoreria mista disciplinata dal dlgs 279/97 fino al 31.12.14 rappresenta dunque un ostacolo forte non solo all'autonomia istituzionale degli enti locali, che proprio ora stanno vivendo l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione e dunque del federalismo fiscale, ma anche e soprattutto una forte limitazione della propria autonomia finanziaria, che mette peraltro in discussione le disposizioni contrattuali in essere con i propri Tesorieri, senza contare le potenziali perdite di risorse economiche legate alle più vantaggiose condizioni economiche che questi possono offrire in luogo della Banca d'Italia.

Ma soprattutto ciò che appare evidente è la volontà del Legislatore non solo di utilizzare parte di tali risorse per il pagamento dei propri creditori (**la giacenza delle Province è di circa un miliardo di euro**) non consentendo la medesima possibilità agli enti locali, ma di voler nuovamente accentrare e controllare le spese degli enti, in una sorta di "commissariamento" fittizio della gestione economica delle proprie risorse finanziarie. Con il risultato concreto, per le Province, di ottenere convenzioni assai più onerose con le proprie Tesorerie, perdendo al contempo anche i

vantaggi derivanti dai tassi di interesse assai maggiori di quelli offerti dalle Tesorerie fruttifere della Banca d'Italia (meno interessi sulle giacenze, più spese per il contratto di tesoreria).

- **IPT nelle Regioni a Statuto speciale**

Su questo specifico aspetto l'UPI intende sottolineare, peraltro, **due forti criticità** connesse alle entrate proprie che stanno condizionando il buon esito del raggiungimento degli obiettivi di patto di stabilità ad esse assegnato. Si tratta della uniforme applicazione, su tutto il territorio nazionale, **della Imposta provinciale di trascrizione – IPT** – imposta che è stata oggetto di due recenti e successivi interventi normativi: il primo è quello dell'art.1, comma 12 del dl. 13 agosto 2011, n.138 con il quale è stata soppressa la previsione specifica relativa alla tariffa fissa per gli atti soggetti ad Iva, di fatto determinando in ogni caso la misura dell'imposta secondo i criteri utilizzati per gli atti non soggetti ad Iva; a fronte di tale nuova statuizione, le Regioni a Statuto speciale hanno inteso non recepire la soppressione della tariffa fissa, determinando così una diversa disciplina impositiva sul loro territorio, con risultato di consentire la migrazione di un numero consistente di società di leasing ed autonoleggio verso questi territori, attratte da una tassazione ridotta sulla compravendita di veicoli, migrazione di fatto resa possibile semplicemente attraverso accordi con sportelli telematici dell'automobilista, oppure aperture di sedi secondarie minimali, e non dunque attraverso una regolare modifica della sede principale della società, favorendo in tale modo anche lo spostamento non solo dei flussi finanziari relativi all'Ipt, ma anche del bollo auto, con conseguente sperequazione anche dei flussi di risorse altrimenti destinate alle Regioni a Statuto Ordinario.

A fronte di ciò successivamente il legislatore, nella volontà di determinare un chiarimento per l'applicazione corretta dell'Ipt, anche nelle province ubicate nelle regioni a statuto speciale, si è provveduto ad emanare una ulteriore precisazione, contenuta nell'art. 28 comma 11 bis del dl 201/11, affinché si fugasse ogni dubbio circa la necessità che l'imposta in questo fosse applicata in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale.

Ciò non è stato evidentemente sufficiente, poiché tale situazione purtroppo permane ancora adesso, poiché sia la Provincia di Bolzano (legge provinciale 21 dicembre 2011, n.151) che la Provincia di Trento (legge provinciale 27 dicembre 2011, n.18), mantengono la tariffa fissa per gli atti soggetti ad IVA.

Per meglio rappresentare i contraccolpi finanziari che tale situazione sta generando in alcune Province (Roma, Firenze, Torino, ad esempio) dove fino all'anno scorso era forte la concentrazione di società dedicate al leasing e all'autonoleggio di flotte per imprese (che dunque commercializzano numeri consistenti di veicoli), la stima di minori entrate per le singole Province varia dai 15 ai 50 milioni di euro annui, cifra che infatti viene stimata come maggiori incasso 2012 proprio dalle Province Autonome di Trento e Bolzano. Medesimo ragionamento, ricordo, va fatto circa lo spostamento del flusso finanziario del relativo bollo auto tra Regioni; nonostante tali veicoli circolino sui territori di tutto il Paese.

Ciò detto, pur nella consapevolezza della garanzia costituzionale che, con particolare riferimento alle Province Autonome di Trento e Bolzano, i rispettivi Statuti hanno in materia di autonomia finanziaria, l'UPI ritiene che il Legislatore debba avviare una importante riflessione circa la possibilità che vengano ancora oggi autorizzate o quanto meno permesse forme neanche tanto surrettizie di dumping fiscale tra territori di uno stesso Paese, consentendo che determinate imprese, pur mantenendo la sede fiscale in Regioni a Statuto ordinario (dove si presume continuo, ad esempio, ad essere soggette all'IRAP), possano trarre indebiti vantaggi fiscali dall'utilizzo distorto, pur se non contrastante con alcune specifiche disposizioni, di strumenti idonei ad ottenere un risparmio fiscale.

Vista l'attuale situazione finanziaria e nella consapevolezza della volontà e dello sforzo che il Governo sta attuando nella direzione delle liberalizzazioni, della ripresa della crescita economica e dell'equità fiscale, appare quanto meno singolare – e certamente anacronistico - il mantenimento di determinate posizioni di vantaggio in alcuni territori a scapito di altri, favorendo abuso del diritto così evidentemente distorsivo nei suoi effetti reali.

- **Sblocco addizionali ai tributi**

Infine l'UPI ritiene necessario che, in questa fase in cui le Province sono impegnate nella predisposizione dei bilanci per il 2012 ed ovviamente rappresentano estreme difficoltà per gli equilibri di bilancio a fronte di questa imponente riduzione di risorse finanziarie, il Legislatore si adoperi con apposita norma di legge per un definitivo chiarimento normativo che faccia luce sulla effettiva possibilità per gli enti locali di utilizzare le proprie leve tributarie.

Infatti, l'art. 1, comma 123 della legge 13 dicembre 2010, n.220, indicava nell'attuazione del federalismo fiscale il termine entro il quale restava confermata la sospensione del potere di deliberare aumenti delle aliquote dei propri tributi; ma il recente decreto legge n.201/11, art. 13, comma 14 ha cassato l'originaria previsione di blocco stabilita dall'art.1, comma 7 del d.l. 93/2008, cui il comma 123, art.1 fa invece riferimento.

Peraltro è possibile argomentare che l'attuazione del federalismo fiscale è stato di fatto compiuto con l'emanazione del decreto legislativo n.68/11. Dunque non sussisterebbero più le ragioni del blocco dell'autonomia tributaria delle Province.

EMENDAMENTI

Art. 25 (Promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali)

Al comma 1, lett A) punto 1. Dopo le parole “entro il termine del 30 giugno 2012” aggiungere le parole “previa concertazione con le Province ed i Comuni”

Motivazione:

La riorganizzazione dei servizi pubblici locali, da effettuarsi sulla base di bacini territoriali ottimali (non inferiori alla dimensione del territorio provinciale) non può prescindere da una coerente collaborazione con le Province, titolari di funzioni di area vasta e di servizi a rete, e gli altri enti locali.

Art. 35 (Misure per la tempestività dei pagamenti, per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, nonché disposizioni in materia di tesoreria unica)

Al comma 1 dopo le parole “del bilancio dello Stato” aggiungere le parole “, delle Regioni e degli enti locali”

Al comma 5 aggiungere il seguente periodo: “assicurando che il pagamento di cui al comma 1 sia ripartito per metà allo Stato e per la restante metà alle Regioni e agli enti locali. Alle Province è comunque assicurata una disponibilità non inferiore a 500 milioni di euro”.

Motivazione

Non è giustificabile una operazione che consenta solo allo Stato e ai Ministeri di pagare i propri fornitori. Il problema dei ritardi dei pagamenti, connessi alle regole del patto di stabilità è un allarme lanciato da anni dal sistema degli enti locali, e per anni inascoltato. Ora che vengono messe a disposizione delle risorse a copertura è necessario che queste vengano messe a disposizione dell'intero sistema pubblico. Gli emendamenti vanno dunque in questa direzione, e nel particolare si intende consentire che le Province, la cui mole di residui passivi delle Province al 2011 è di circa 5 miliardi, possano di liberare circa 500 milioni di euro a favore delle imprese creditrici nei confronti degli enti per servizi già erogati ed interventi già realizzati o in corso di completamento.

Art. 35 (Misure per la tempestività dei pagamenti, per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, nonché disposizioni in materia di tesoreria unica)

Eliminare i commi da 8 a 13

Motivazione:

Il ritorno alla tesoreria unica è assolutamente inaccettabile innanzitutto perché comporta dei costi aggiuntivi per le Province, che saranno costrette a rinegoziare i propri contratti con le Banche tesoriere le quali, non avendo più in gestione la liquidità, si vedranno costrette ad aggravare gli oneri connesse alle operazioni di Tesoreria, e le Province perderanno la possibilità di incassare tassi di interesse maggiori sulle proprie liquidità. Ma soprattutto perché il ritorno alla tesoreria unica rappresenta un vero e proprio colpo di spugna all'autonomia finanziaria e al percorso verso il federalismo fiscale che ha caratterizzato gli ultimi dieci/quindici anni di vita istituzionale degli enti locali.

Art. 35 (Misure per la tempestività dei pagamenti, per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, nonché disposizioni in materia di tesoreria unica)

Dopo l'art. 35 inserire il seguente:

Art. 35 bis (Disposizioni in materia di tributi locali)

- 1. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, le disposizioni in materia di imposta provinciale di trascrizione di cui all'art. 28 comma 11 bis del decreto legge 201 del 2011, sono recepite entro tre mesi dalle regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano secondo le previsioni dei rispettivi statuti.**
- 2. Il comma 123, art. 1, della legge n.220 del 2010 è soppresso**

Motivazione:

Il comma 1 tende a rafforzare la necessità che anche le Province Autonome di Trento e Bolzano adeguino la disciplina dell'imposta provinciale di trascrizione alla normativa vigente sul resto del territorio nazionale. E' impensabile ed anacronistico consentire a determinati territori una fiscalità di vantaggio che comporta un impoverimento del tessuto imprenditoriale nella restante parte del Paese. La tutela costituzionale dei rispettivi statuti non può essere più considerata un argine giuridico insormontabile che nasconde di fatto la creazione di enclavi fiscali a vantaggio di una specifica categoria imprenditoriale.

Il comma 2 è finalizzato ad offrire un quadro normativo finalmente chiaro in ordine alla facoltà di aumentare le aliquote dei tributi e delle addizionali degli enti locali.

Art. 35 (Misure per la tempestività dei pagamenti, per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni statali, nonché disposizioni in materia di tesoreria unica)

Dopo l'art. 35 bis inserire il seguente:

Art. 35 ter (Disposizioni in materia di imposta Rcauto)

Le disposizioni dettate in materia di RCA dall'art. 17 del Decreto Leg.vo 6 maggio 2011 n. 68, che prevedono la possibilità per le province di aumentare o diminuire l'aliquota in misura non superiore a 3,5 punti percentuali, si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale.

La disposizione del presente articolo ha valore di interpretazione autentica.

Motivazione:

La disposizione contenuta nell'art. 17 del dlgs 68/11 attualmente preclude alle Province ubicate nelle Regioni a statuto speciale di attivare la leva tributaria sull'imposta Rcauto. L'emendamento mira a superare tale disparità tributaria tra i territori.