

**REVISIONE DEI RAPPORTI FINANZIARI TRA LO
STATO, LA REGIONE TRENINO ALTO ADIGE E LE
PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO**

17 ottobre 2014

REVISIONE DEI RAPPORTI FINANZIARI TRA LO STATO, LA REGIONE TRENINO ALTO ADIGE E LE PROVINCE AUTONOME

Premessa

L'attuale quadro dei rapporti finanziari delle Province con lo Stato presenta aspetti di criticità che hanno reso non più procrastinabile una **revisione concordata del titolo VI dello Statuto** per consentire il ripristino delle prerogative dell'autonomia delle Province, sancita cinque anni fa con l'accordo di Milano e fino ad ora fortemente penalizzata dalle manovre finanziarie statali.

Con l'**accordo di Milano**, con il quale si è data attuazione alla legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, era stato definito un modello di finanza provinciale orientato a correlare la finanza provinciale alla dinamica dell'economia del territorio; a sottrarre le relazioni finanziarie tra lo Stato e le Province alla discrezionalità delle decisioni statali in una logica pattizia; a rafforzare la programmabilità delle risorse; a riconoscere unitarietà all'ordinamento finanziario provinciale con riguardo a tutti gli enti del settore pubblico locale. Con specifico riferimento al concorso del settore pubblico provinciale agli obiettivi di perequazione e solidarietà nonché agli obiettivi di finanza pubblica, l'accordo prevedeva i seguenti contributi:

- eliminazione della quota variabile, della somma sostitutiva dell'IVA all'importazione e dei trasferimenti statali a valere sul leggi di settore;
- assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni delegate nonché per il finanziamento di interventi nei territori confinanti.

In aggiunta a tale concorso era previsto un meccanismo consensuale per la definizione annuale del patto di stabilità incentrato sui saldi di bilancio.

Complessivamente con le predette misure il concorso posto a carico della Provincia di Trento è risultato pari a 568 milioni di euro, dei quali 100 milioni per le deleghe e i territori confinanti.

L'accordo del 2009 è stato condiviso in un **contesto di economia e di finanza pubblica** profondamente diverso da quello successivo e attuale. In quelle circostanze gli indicatori economici preludevano all'uscita dalla grave crisi economico-finanziaria che aveva investito l'economia

mondiale, europea e nazionale; inoltre il sistema nazionale beneficiava ancora del forte ancoraggio al sistema della moneta unica europea.

Successivamente all'accordo di Milano, per fronteggiare la grave emergenza della finanza pubblica nazionale originata dalla crisi dei debiti sovrani, lo Stato ha varato **manovre di finanza pubblica di straordinario rilievo** finalizzate al pareggio strutturale del bilancio pubblico e all'assolvimento degli altri impegni assunti in sede europea.

Tali manovre hanno determinato fortissimi impatti sia dal punto di vista finanziario che nei contenuti normativi, lesivi dell'ordinamento regionale/provinciale.

Relativamente agli effetti finanziari quindi le **manovre statali dei diversi Governi hanno comportato per la Provincia di Trento una minore disponibilità di risorse** (a titolo di riserve all'erario, accantonamenti sul bilancio statale e obiettivi di miglioramento del patto di stabilità interno) pari a circa 950 milioni di euro per l'anno 2014 (dei quali circa 520 milioni in termini di accantonamenti e riserve all'erario), con un'incidenza sul bilancio prossima al 21%. Considerando anche il concorso già assicurato dalla Provincia con l'accordo di Milano, l'impatto complessivo ha raggiunto l'importo di 1,5 miliardi (dei quali circa 1.085 milioni derivanti dalla somma di accordo di Milano, accantonamenti e riserve all'erario), pari al 33% dei volumi finanziari.

Il processo di recupero del quadro finanziario del Paese ha coinvolto l'autonomia del Trentino Alto Adige, indipendentemente dall'osservanza dei presidi statutari, con evidenti **lesioni delle prerogative legislative e finanziarie** della Regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano: il che ha dato luogo ad una serie di **ricorsi** avanzati dalla Provincia di Trento dinanzi alla Corte Costituzionale.

I ricorsi vertono principalmente su **quattro tipologie di violazione** dell'ordinamento finanziario provinciale:

- la previsione di **riserve** all'erario non riconducibili alle condizioni previste dagli articoli 9 e 10bis delle norme di attuazione in materia finanziaria (d.lgs. n. 268/1992);
- l'introduzione di nuove modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica non previste dallo Statuto (**accantonamenti**);
- la definizione **unilaterale** dell'entità dei concorsi in termini di **patto di stabilità**;

- l'applicazione anche alle Province di **misure specifiche** e di dettaglio per **il contenimento della spesa**.

In merito ai contenziosi in atto, va evidenziato un significativo **processo evolutivo della giurisprudenza costituzionale**, registrato negli anni più recenti, diretto a creare un rafforzamento delle prerogative statali con riguardo alla finanza pubblica. Ciò ha determinato un **alea** non trascurabile sugli esiti dei ricorsi, con particolare riferimento agli accantonamenti e alle misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa.

La Provincia si è pertanto posta non solo in una prospettiva di **difesa verso lo Stato**, ma ha attivato percorsi di **collaborazione con lo Stato** medesimo, finalizzati anche al superamento del contenzioso costituzionale, avanzando fin dal 2012 proposte di revisione dei rapporti finanziari con lo Stato.

Negli ultimi mesi, le Province hanno quindi prospettato l'esigenza di definire un accordo complessivo con lo Stato, con il quale trovare idonea soluzione alle predette criticità per la salvaguardia delle prerogative dell'autonomia e per concorrere al rispetto dei vincoli di finanza pubblica nazionale derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.

Le Province hanno in particolare espresso la disponibilità ad una revisione del Titolo VI dello Statuto che definisca il concorso delle stesse agli obiettivi di solidarietà e perequazione e di riequilibrio della finanza statale, che assicuri:

- **certezza e programmabilità alle risorse** delle Province, considerate presupposti necessari per la tutela dell'autonomia finanziaria;
- **equità** nella determinazione dei concorsi;
- **sostenibilità dei concorsi** per la finanza statale delle Province in relazione all'esercizio delle competenze attribuite dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione.

La proposta delle Province è quindi diretta, secondo un criterio di reciprocità, alla cessazione del contenzioso con lo Stato e alla stabilizzazione dei saldi di bilancio.

Il confronto con lo Stato ha da ultimo consentito di prospettare, in data 15 ottobre 2014, un accordo che determina i seguenti effetti.

Concorso agli obiettivi di finanza pubblica

Fino al 2017 il concorso annuo a carico del bilancio della Provincia risulta essere il seguente:

- a) concorso in termini di accantonamenti sul bilancio statale e di obiettivi di miglioramento del patto di stabilità interno: 837 milioni di euro. Nell'ambito di tale importo gli accantonamenti, che rappresentano un contributo al pagamento degli oneri del debito pubblico, sono pari a 413 milioni di euro (per la Provincia di Trento tale importo corrisponde a circa lo 0,5% dei predetti oneri);
- b) concorso a titolo di riserve all'erario: circa 180 milioni di euro; per un totale di circa 1.017 milioni di euro (nell'ambito di tale importo gli accantonamenti e le riserve all'erario ammontano a circa 590 milioni di euro). Sommando a tale importo anche il concorso garantito in base all'accordo di Milano il valore complessivo risulta pari a circa 1.585 milioni di euro (la somma tra accordo di Milano, accantonamenti e riserve risulta pari a circa 1.160 milioni di euro).

Dal 2018 viene meno il concorso in termini di patto di stabilità e il contributo in termini di accantonamenti si riduce di circa 34 milioni di euro, mentre dal 2019 vengono meno anche le riserve all'erario. Pertanto:

- **nel 2018** il concorso, al netto dell'Accordo di Milano, è pari a 560 milioni di euro, comprensivo di 180 milioni di euro di riserve all'erario;
- **dal 2019** il concorso, al netto dell'Accordo di Milano, è pari a 380 milioni di euro e non è soggetto ad alcun aggiornamento fino al 2022; dal 2023 è previsto l'aggiornamento in relazione alla variazione annua degli oneri del debito pubblico nazionale.

I predetti concorsi conseguono ad un criterio di **ripartizione** dei contributi a titolo di accantonamenti basato, secondo quanto previsto dall'accordo, sull'incidenza **del prodotto interno lordo** del territorio di ciascuna Provincia sul prodotto interno lordo regionale; criterio che riflette la capacità economica di ciascun territorio provinciale. L'applicazione di tale criterio determina un incremento del contributo della Provincia di Trento pari a circa 40 milioni di euro, a fronte del quale la Provincia di Bolzano riconosce spazi finanziari a valere sul patto di stabilità per circa 34 milioni di euro.

L'accordo prevede l'uscita da patto di stabilità della Regione e delle Province dal 2016. Da tale data trova applicazione la disciplina concernente gli equilibri di bilancio di cui all'art. 9 della legge n. 243/2012

che ha recepito la riforma costituzionale del 2012 in materia di pareggio del bilancio. Peraltro, fino al 2017 la Regione e le Province devono garantire i concorsi agli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'accordo escludendo che lo Stato possa modificare l'attuale entità del concorso anche in termini di patto di stabilità al di fuori di quanto previsto dall'accordo medesimo.

Nell'ambito dei concorsi sopra indicati verranno **scomputati gli oneri** riferibili alle **nuove deleghe** in materia di funzioni amministrative, organizzative e di supporto alla giustizia, di agenzie fiscali e quelle inerenti il Parco nazionale dello Stelvio, in attuazione dell'art. 1, comma 515 della legge n. 147/2013; oneri stimabili in circa 50 milioni di euro annui. Ipotizzando l'attivazione delle nuove deleghe dal 2015, lo scomputo inciderebbe in riduzione sul concorso in termini di accantonamenti e di riserve all'erario definito per il medesimo anno in circa 590 milioni di euro.

(590-500) 540

L'**accordo di Milano** si prefiggeva di stabilire un **contributo fisso** quale concorso agli obiettivi di finanza pubblica (568 milioni di euro), oltre al concorso in termini di patto di stabilità da definire consensualmente. Tale approccio ha determinato la violazione da parte dello Stato delle barriere poste dallo Statuto a tutela della finanza provinciale.

Nella consapevolezza dell'attuale scenario economico finanziario, il **nuovo accordo**, innovando l'attuale assetto normativo, responsabilmente riconosce la possibilità per lo Stato di poter intervenire in presenza di **eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica**, limitando tale possibilità ad un incremento del contributo provinciale nella misura massima del **10%** per periodi di tempo definiti.

Con lo stesso principio, il nuovo accordo riconosce altresì allo Stato la facoltà di intervenire, nel caso in cui debbano essere emanate **manovre straordinarie per assicurare il rispetto dei vincoli europei** concernenti i saldi di bilancio, con un ulteriore incremento dei contributi a carico delle autonomie per un periodo definito, limitando tale possibilità ad un ulteriore **10%**.

Si sottolinea che questi ultimi meccanismi di **flessibilità** non costituiscono un indebolimento del sistema dei concorsi posti a carico della Provincia, ma definiscono un **parametro fisso di legittimità per l'intervento statale**. La reciproca garanzia derivante da tale flessibilità impedisce

quindi interventi di finanza pubblica statali estranei ai parametri definiti dall'accordo e precostituisce gli elementi oggettivi di verifica nell'ambito di eventuali giudizi avanti alla Corte costituzionale, oggi non rinvenibili.

Riserve all'erario

L'accordo recepisce a livello statutario il principio che lo Stato **non può prevedere riserve erariali per il raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica**, codificando l'attuale portata dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 268/1992.

Ferma restando quanto sopra, **fino al 2018 permangono**, in termini di concorso, gli importi riferibili alle riserve erariali già disposte dalla normativa statale, stimabili per la Provincia di Trento in circa 180 milioni di euro annui.

Deleghe

Come anticipato, l'accordo si inquadra anche nella disciplina prevista dall'art. 1, comma 515, della legge 147/2013 concernente l'attribuzione alle Province delle deleghe in materia di funzioni amministrative, organizzative e di supporto alla giustizia, di agenzie fiscali e quelle inerenti il Parco nazionale dello Stelvio.

In questa prospettiva viene assecondato il percorso delle **norme di attuazione dello Statuto**, volte a concretizzare tali deleghe, sulla base di un quadro finanziario predefinito.

Credito d'imposta

Novità particolarmente significativa contenuta nell'accordo è rappresentata dalla disciplina del "credito d'imposta" da attivare -con riferimento a tutte le tipologie di tributi anche statali - mediante apposita legge provinciale, nel rispetto della disciplina sugli aiuti di Stato. La normativa provinciale disciplinerà quindi la nuova modalità di erogazione di incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni, ecc, prevedendo un **meccanismo di compensazione** della Provincia nei confronti dell'Agenzia delle entrate volto a coprire il credito d'imposta concesso.

Accise

L'accordo contempla inoltre una procedura di accelerazione nella determinazione delle quote di gettito delle **accise sui combustibili da riscaldamento**, favorendo un rapido versamento delle quote di spettanza della Provincia a partire dal 2010.

Mutui dei comuni

L'accordo autorizza inoltre la Provincia a intervenire per la **riduzione del debito dei comuni** del territorio, utilizzando le proprie disponibilità di cassa, con anticipazioni di fondi ai comuni medesimi. Tale disposizione consente di ridurre il debito del settore pubblico provinciale, di mobilitare utilmente risorse finanziarie in termini di liquidità e di ridurre l'onere per interessi passivi a carico degli enti locali.

Altri contenuto dell'accordo

- con l'accordo lo Stato si è impegnato a **restituire** alla Provincia le **riserve erariali** previste dal comma 508, dell'art. 1 della legge 147/2013, a decorrere dal 2019, in **quote annue di 20 milioni**;
- è inoltre previsto **l'impegno** da parte del **Governmento** a valutare possibili ampliamenti degli **spazi finanziari** in termini di patto di stabilità in favore delle Province già con la legge di stabilità per l'anno 2015;
- resta inteso che il ritiro dei ricorsi pendenti contro lo Stato relativi all'impugnativa di leggi in materia di finanza pubblica è subordinato al recepimento dei contenuti dell'accordo nella legge di stabilità per l'anno 2015 ai sensi dell'art. 104 dello Statuto.

In sede di sottoscrizione dell'accordo il Governo si è impegnato politicamente a introdurre nella legge di stabilità per l'anno 2015 anche una norma speciale per il pieno riconoscimento in capo alla Regione e alle Province **dell'autonomia finanziaria con riguardo alla materia del coordinamento della finanza pubblica**, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti, in base allo Statuto, per l'esercizio delle rispettive competenze legislative. Conseguentemente verrà riconfermato che la Regione e le Province provvedono, per sé e per gli altri enti del

*Spending
review*

settore pubblico locale, ad adottare **autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa.**

Infine l'accordo, in ragione anche della particolare valenza politica che esso assume, contiene un breve ma incisivo **preambolo**. Lo stesso, innanzitutto, codifica che esso contiene la disciplina dei **rapporti finanziari** tra lo Stato, la Regione e le Province, attribuendo quindi carattere di **esaustività** agli obblighi e agli oneri posti in carico alle autonomie. In particolare quindi l'accordo sottrae la Regione e le Province da ulteriori obblighi e oneri derivanti di manovre statali di finanza pubblica. In secondo luogo il preambolo prevede che l'accordo sarà trasmesso per informazione al Cancelliere della **Repubblica d'Austria**, ancorando l'atto al quadro di tutela internazionale dell'autonomia del Trentino-Alto Adige.