

Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione

**Audizione presso l'Ufficio di Presidenza
della Commissione Parlamentare per le questioni regionali
integrato dai Rappresentanti dei Gruppi**

Presentazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze

3 luglio 2007

Parte prima: Il contesto

Livelli di governo e spesa	pag.	3-5	
Livelli di governo e entrate		6	
Confronto internazionale		7	
Evoluzione recente			8-11

Parte seconda: L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione

Il Disegno di Legge-delega		13	
Principi ispiratori			14
Finanziamento delle Autonomie			15
Autonomia tributaria			16
Finanza delle Regioni			17-18
Finanza degli Enti locali		19-20	
Perequazione		21	
Superamento della spesa storica		22	
Coordinamento della finanza pubblica			23
Conclusione		24	

PARTE PRIMA: IL CONTESTO

Quota di spesa totale

- Regioni, Province e Comuni gestiscono quasi un terzo della spesa pubblica totale (al netto degli interessi)

La spesa pubblica delle Autonomie locali nel 2006		
	miliardi	in % spesa AP
Regioni	137,6	21,2%
<i>(di cui: Enti sanitari locali)</i>	<i>(101,0)</i>	<i>(15,6%)</i>
Province	11,8	1,8%
Comuni	60,1	9,3%
TOTALE	209,5	32,3%

Spesa in conto capitale

- Se si guarda alla sola spesa in conto capitale, la quota di Regioni, Province e Comuni sale al 60%

La spesa pubblica in conto capitale delle Autonomie locali nel 2006		
	miliardi	in % spesa conto capitale AP
Regioni	14,9	25,2%
<i>(di cui: Enti sanitari locali)</i>	<i>(2,2)</i>	<i>(3,7%)</i>
Province	3,4	5,7%
Comuni	17,3	29,1%
TOTALE	35,6	60,0%

Dal 1990 a oggi

- Dall'inizio degli anni Novanta a oggi, la ripartizione della spesa tra livelli di Governo non è molto cambiata.

Quota della spesa delle Autonomie locali sulla spesa pubblica totale (al netto degli interessi)			
	1990	2000	2006
Regioni	19,6	19,2	21,2
Province e Comuni	11,3	11,0	11,1
TOTALE	30,9	30,2	32,3

Crescente autonomia finanziaria e entrate fiscali

- Profondamente mutato è il grado di AUTONOMIA TRIBUTARIA: la quota delle entrate tributarie proprie sul totale delle entrate delle Amministrazioni locali si è quasi triplicata

Quota delle entrate tributarie sul totale delle entrate delle Amministrazioni locali			
1990	1995	2000	2006
15,0	24,5	44,1	44,2

- Anche la quota delle entrate tributarie di competenza delle Amministrazioni locali sul totale delle entrate tributarie delle AP si è quasi triplicata:

1990	1995	2000	2006
8,2	11,7	20,6	21,9

- La quota decentrata della spesa pubblica in Italia (circa un terzo del totale) è in linea con quella dei paesi europei con ordinamento federale (Germania, Spagna, Belgio)
- E' chiaramente superiore a quella di paesi ad ordinamento unitario (Regno Unito, Francia).
- La quota della spesa decentrata è più alta nei Paesi del Nord-Europa (Svezia e Danimarca)

Gli anni Novanta (1)

Nel corso degli anni Novanta il GAP FISCALE VERTICALE (la differenza tra spese ed entrate proprie) è stato riportato a livelli analoghi a quelli dei sistemi federali maturi

Per i COMUNI:

- Nel 1992 istituita l'ICI
- Nel 1998 istituita l'addizionale comunale all'IRPEF

Per le REGIONI:

- Nel 1992 la tassa automobilistica e i contributi sanitari
- Nel 1995 la compartecipazione all'accisa sulla benzina
- Nel 1998 istituite l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF

Gli anni Novanta (2)

Alla fine degli anni Novanta il quadro era maturo per l'avvio effettivo del federalismo fiscale

2000: Decreto legislativo n. 56:

- Abolizione trasferimenti statali, sostituiti da compartecipazioni e addizionali a tributi erariali
- Graduale superamento del riferimento alla spesa storica con formula perequativa basata su fabbisogno e capacità fiscale (successivamente mai attuato)

2001: Riforma del Titolo V della Costituzione:

- Nuova distribuzione delle competenze legislative (art. 117)
- Disegno generale del sistema di finanziamento (art. 119)

La passata legislatura

Nella passata legislatura una battuta d'arresto

- Mancata attuazione della riforma costituzionale del 2001
- Scelta di modificare nuovamente la Costituzione
- Riforma soppressa dal referendum

In realtà:

- ritorno al passato con inasprimento dei vincoli;
- smantellamento di spazi di autonomia tributaria

La Finanziaria per il 2007

- Patto di stabilità interno con il ritorno al vincolo sul saldo di bilancio piuttosto che sulla spesa
- Sblocco delle addizionali regionali e comunali (istituite nel 1997 e bloccate dal 2002)
- Compartecipazione dinamica all'IRPEF
- Versamento diretto dell'addizionale IRPEF ai bilanci comunali
- Istituzione imposta di scopo destinata ad opere pubbliche
- Riforma del Catasto
- Istituzione di una “Commissione Tecnica per la Finanza pubblica”

PARTE SECONDA: L'ATTUAZIONE DELL'ART. 119 DELLA COSTITUZIONE

- Intensa concertazione con le Autonomie
- Elaborazione da parte del Governo di un Disegno di Legge-delega che va all'esame della Conferenza unificata
- Auspicabile l'avvio dell'esame parlamentare a inizio settembre

- Equilibrio tra funzioni e responsabilità finanziaria
- Perequazione tra territori
- Superamento della spesa storica
- Coordinamento tra livelli di governo
- Rispetto dei vincoli europei
- Livelli essenziali delle prestazioni

- Attribuito a ciascuno dei tre livelli di governo (Comuni, Province e Regioni) un mix di tributi propri e compartecipazioni dinamiche al gettito di tributi erariali
- Tributi propri: hanno il compito di garantire manovrabilità dei bilanci, adattamento dei livelli di intervento pubblico alle situazioni locali, responsabilità delle Amministrazioni locali
- Compartecipazioni: garantiscono la stabilità, anche in senso dinamico, del volume delle risorse finanziarie

- Principio di “pari dignità” dei tributi propri dei vari livelli di governo: esclusi interventi, privi di compensazione, sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo
- Definito un quadro per l’esercizio concreto dell’autonomia tributaria: le Regioni possono, nelle materie non assoggettate a imposizione statale, istituire tributi regionali e locali
- Garantita l’autonomia tributaria degli enti locali grazie alla possibilità di intervento della legge statale in assenza di legge regionale

- Per le Regioni le fonti di finanziamento comprendono:
 - tributi propri attuali e compartecipazione IVA
 - una compartecipazione IRPEF e/o un'addizionale regionale all'IRPEF

- Si garantisce il finanziamento integrale (sulla base di costi standard o di indicatori di fabbisogno finanziario):
 - delle prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali (sanità e assistenza)
 - del trasporto pubblico di competenza regionale
 - delle spese riconducibili a funzioni fondamentali dei Comuni di dimensioni demografiche minori

- Competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica
- Assetto duale della finanza comunale, basato sulla distinzione dei Comuni secondo l'ampiezza demografica e quindi la gamma delle funzioni svolte

- Fonti di finanziamento degli Enti locali
- Comuni: rafforzata la compartecipazione dinamica all'IRPEF
- Province: possibilità di una compartecipazione dell'IRPEF e/o della trasformazione in tributo proprio dell'imposta sulle assicurazioni RCA

- Un fondo perequativo alimentato dalla fiscalità generale assicura il finanziamento dei fabbisogni standard per tutte le Regioni
- Per le altre spese regionali la perequazione si basa sulla capacità fiscale, con un fondo perequativo alimentato, in modo nozionale, da una parte del gettito della compartecipazione all'IRPEF di competenza delle Regioni con maggiore capacità fiscale
- Viene demandato alle Regioni il compito di disegnare schemi concreti di perequazione dei Comuni di dimensioni minori (nel rispetto dei criteri generali fissati nella Delega)

- L'attuale distribuzione delle risorse agli enti locali si basa sulla cristallizzazione storica del sistema dei tributi devoluti e dei trasferimenti. La base risale al 1976
- L'allocazione delle risorse dovrà basarsi su indicatori standardizzati di costo e di fabbisogno finanziario
- Questo delicato passaggio richiede gradualità, viste anche le esperienze precedenti

- Coordinamento della finanza pubblica → modifica delle procedure di bilancio
- La parte della manovra di bilancio riguardante la finanza regionale e locale viene collocata in un d.d.l. autonomo, allegato alla Finanziaria, da presentare a giugno
- Questo provvedimento collegato alla manovra di bilancio verrà approvato entro ottobre
- Due risultati: 1) si decongestiona la sessione di bilancio e 2) si garantiscono agli enti territoriali margini di tempo adeguati

- Un'occasione storica
- Problemi aperti:
 - disegno dettagliato dei rapporti finanziari tra Regioni ed enti locali (in particolare: definizione per i Comuni della soglia di popolazione oltre la quale si ha un rapporto finanziario diretto con lo Stato)
 - la definizione di standard di costo e di fabbisogno finanziario
 - tempi e modalità del progressivo abbandono della spesa storica
- Prossimi passi:
 - parere della Conferenza Unificata
 - nuovo passaggio in Consiglio dei Ministri
 - presentazione al Parlamento
 - approvazione della delega

Nella stesura dei decreti legislativi si dovranno risolvere i problemi aperti