Unità

2

percorso breve

Finanza statale e finanza locale

Obiettivi

sapere

- Il rapporto tra **finanza statale** e **finanza locale**, secondo la concezione del **centralismo** e quella del **federalismo** fiscale.
- L'individuazione degli **obiettivi** della **finanza locale**.
- I **criteri** della scelta fra i **tributi statali** e quelli **locali**.
- La funzione e i caratteri dei trasferimenti dello Stato a favore degli enti locali.

saper fare

- Confrontare i sistemi del centralismo e del federalismo fiscale ed evidenziarne gli aspetti positivi e negativi.
- Individuare il collegamento fra il ruolo e le funzioni degli enti territoriali e gli obiettivi generali della finanza pubblica.
- Distinguere i diversi tipi di imposte in relazione alla possibilità di un'efficace gestione a livello locale.

1 Il centralismo e il federalismo fiscale

Il rapporto fra i diversi livelli della finanza pubblica può essere impostato secondo due criteri: quello del **centralismo** e quello del **federalismo fiscale**.

Il centralismo fiscale

In un **sistema fiscale centralizzato** il **prelievo dei tributi** e, più in generale, tutte **le scelte di politica finanziaria** hanno luogo su base nazionale. Lo Stato determina quali funzioni debbano essere svolte dagli enti territoriali minori, individua il fabbisogno finanziario di ciascun ente e provvede ad attribuire le risorse necessarie, costituite principalmente da quote di **compartecipazione a tributi erariali** e da **trasferimenti a carico dell'erario**. Pochi, e scarsamente consistenti, sono i tributi autonomi locali.

Questo sistema determina **unità di indirizzo** nella gestione della finanza pubblica, che è attuata dallo Stato con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale. L'accentramento delle decisioni **agevola le manovre globali** di politica economica dirette a stabilizzare il reddito nazionale; consente inoltre di operare una politica di **redistribuzione fra le diverse zone territoriali** del Paese, in quanto i trasferimenti statali sono ripartiti fra i vari enti in modo da attenuare gli squilibri fra le aree più ricche e quelle più povere.

Date le sue caratteristiche, il centralismo fiscale è **incompatibile con i moderni sistemi politico-amministrativi basati sul pluralismo e sull'autonomia degli enti locali**. La legislazione più recente, non solo in Italia ma anche nelle

Nei sistemi centralizzati la finanza locale dipende da quella statale...

... con unità di indirizzo

L'autonomia di spesa senza autonomia di entrata crea squilibri

Il sistema fiscale italiano era centralizzato...

altre nazioni europee, tende ad allargare la sfera di azione degli enti territoriali minori attribuendo a essi funzioni sempre più ampie con piena autonomia decisionale in materia di spesa. La dipendenza della finanza locale da quella statale diventa allora fonte di squilibri: poiché i mezzi di finanziamento sono forniti dallo Stato, gli enti sono portati a *espandere le spese senza preoccuparsi della loro copertura, con la creazione di disavanzi continui e crescenti nei rispettivi bilanci*. Si aggravano allora gli oneri per lo Stato, il quale interviene a risanare la situazione mediante nuovi trasferimenti; così, lo squilibrio che si era determinato a livello locale si ripercuote sul bilancio statale.

... e si evolve ora verso il federalismo fiscale

Nel nostro Paese il sistema fiscale era, fino a non molti anni fa, fortemente centralizzato; basti pensare che nel 1993 i **tributi propri delle Regioni** rappresentavano appena l'**1,89%** delle complessive entrate regionali e i tributi propri dei **Comuni** costituivano il **19,5%** delle entrate comunali.

Negli anni **Novanta** si è attribuita agli enti territoriali una maggiore autonomia impositiva e si è manifestata l'esigenza di modificare il rapporto tra finanza statale e finanza locale ribaltando l'impostazione seguita in passato e orientandosi verso il **modello del federalismo fiscale**.

Il sistema delle **autonomie territoriali**, anche in materia finanziaria, è stato riformato con la legge di revisione costituzionale **18 ottobre 2001, n. 3**.

Il federalismo fiscale è fondato sull'autonomia di spesa...

Il federalismo fiscale

Il sistema del **federalismo fiscale** si basa sul principio che il **Governato statale** debba provvedere soltanto a quei **servizi pubblici** che arrecano **beneficio**, indivisibilmente, **all'intera collettività nazionale**, mentre i beni e i **servizi che creano utilità in sede locale** dovrebbero essere **prodotti dagli enti territoriali e finanziati a carico della popolazione residente nella zona**. Ne deriva, riguar-

GLOSSARIO

Federalismo

Il concetto di federalismo è riferibile a tutti gli ordinamenti che si articolano in enti territoriali autonomi con propri poteri e funzioni. I sistemi di federalismo presentano varie gradazioni di intensità, che vanno dal regionalismo "forte" (in cui le autonomie regionali sono molto ampie ma si innestano pur sempre in una forma di Stato unitario), fino alla forma di Stato federale, composto da enti territoriali a carattere originario cui competono tutte le funzioni tipiche statuali.

do alla politica della spesa, un'ampia autonomia dei Governi locali i quali, essendo a contatto immediato con i cittadini, sono in grado di individuare gli **interventi più adeguati alle specifiche esigenze del luogo**.

Lo stesso grado di autonomia si manifesta anche nella **politica delle entrate**, in quanto il **federalismo fiscale** presuppone la **separazione delle fonti di finanziamento locali rispetto a quelle statali**. Il prelievo di tributi propri costituisce la principale forma di entrata, mentre l'erogazione di sussidi da parte dello Stato ha carattere eccezionale.

... e di bilancio

Al maggior grado di autonomia si unisce una **maggiore responsabilità nella politica di bilancio**. Gli enti territoriali devono mantenere le spese entro i limiti consentiti dalle entrate locali; inoltre sono indotti a una gestione più produttiva ed efficiente dal momento che devono rispondere di fronte ai propri cittadini del modo in cui hanno impiegato le risorse prelevate.

Il federalismo fiscale appare il sistema più adatto per attuare quelle esigenze di pluralismo e decentramento che sono avvertite in modo particolarmente vivo nelle democrazie contemporanee e costituiscono valori espressamente riconosciuti e garantiti dalle norme costituzionali.

Vi sono alcuni rischi e aspetti negativi...

Tuttavia esso comporta rischi e aspetti negativi:

- vi è il pericolo di **un'eccessiva pressione tributaria** esercitata simultaneamente sugli stessi contribuenti dagli enti territoriali e dallo Stato;

... che possono essere evitati mediante sistemi di coordinamento e perequazione

- i criteri dell'imposizione possono risultare difformi da località a località, con il rischio di sperequazioni fra i cittadini aventi pari capacità contributiva, in violazione dei principi di giustizia tributaria;
- una diversa politica fiscale, praticata dai vari enti, può provocare spostamenti di persone, di capitali, di industrie dalle zone sottoposte a pressione tributaria elevata verso altre in cui il trattamento è più favorevole;
- si accentuano le diseguaglianze economiche a livello territoriale, in quanto le comunità più ricche hanno maggiore possibilità di finanziare beni e servizi pubblici che contribuiscono a incrementare ulteriormente lo sviluppo della zona, mentre nelle aree a basso reddito le risorse locali non riescono ad assicurare un sufficiente livello di servizi pubblici essenziali.

Per evitare tali conseguenze è necessario che l'autonomia finanziaria degli enti non venga intesa come pura e semplice separazione, e che sia attuato un opportuno coordinamento fra gli obiettivi e gli strumenti della finanza locale e quelli della finanza statale. Inoltre, all'autonomia finanziaria delle Regioni deve unirsi un sistema di trasferimenti da parte dello Stato aventi lo scopo di attribuire alle Regioni più povere i mezzi indispensabili per lo svolgimento delle loro funzioni normali.

2 Gli obiettivi della finanza locale

L'obiettivo principale è l'offerta di servizi pubblici

La finanza degli enti territoriali ha come principale obiettivo l'offerta di servizi pubblici adeguati alle esigenze della collettività locale.

Nella scelta dei bisogni da soddisfare si considerano soprattutto tre aspetti:

- l'individuazione delle preferenze dei cittadini. Si ritiene che gli enti di dimensioni minori siano in grado di interpretare meglio i bisogni della popolazione; il mezzo con cui i cittadini manifestano il loro orientamento verso un certo tipo di scelte politico-amministrative è il voto elettorale;
- le risorse finanziarie reperibili. Se il finanziamento avviene mediante tributi propri, è chiaro che ciascun ente potrà soddisfare una gamma tanto più ampia di bisogni quanto più elevati sono il reddito dei cittadini e la possibilità di attingervi con il prelievo fiscale;
- gli effetti esterni (esternalità) dei servizi pubblici. In molti casi gli effetti utili dei beni o dei servizi prodotti da un ente non restano localizzati nel suo territorio, ma giovano ad altre collettività, esterne a quella che li finanzia; ad esempio, il servizio di protezione antincendio o l'installazione di un depuratore creano condizioni di sicurezza e di igiene non solo per gli abitanti del Comune che ne sostiene le spese, ma per tutte le zone limitrofe. Per equilibrare i costi e i benefici è preferibile che i servizi con forti effetti di esternalità siano prodotti da enti di dimensioni maggiori (le Regioni) oppure mediante la creazione di consorzi e altre forme di unione fra enti.

Altri obiettivi sono realizzati prevalentemente a livello statale

Gli altri obiettivi generali della finanza pubblica (sviluppo, stabilizzazione, redistribuzione) rimangono in massima parte riservati allo Stato.

La politica di stabilizzazione deve essere perseguita soltanto a livello statale perché richiede omogeneità di interventi e unità di azione; iniziative degli enti locali dirette a espandere o contrarre la domanda complessiva potrebbero neutralizzarsi a vicenda e risultare inefficaci o diventare esse stesse fonti di squilibri.

La politica di **redistribuzione**, soprattutto se si tratta di correggere gli squilibri fra settore e settore o fra zona e zona, va svolta rispetto a tutto il territorio nazionale e perciò compete allo Stato. Qualche intervento degli enti locali può avere efficacia nel campo della redistribuzione personale e sociale.

La politica di **sviluppo** può essere svolta dalle Regioni (e, in misura meno rilevante, dagli enti locali) limitatamente al potenziamento delle risorse del loro territorio. Si tratta sempre, comunque, di interventi parziali, insufficienti a realizzare lo sviluppo economico della nazione, che rimane obiettivo della politica finanziaria dello Stato.

3 Gli strumenti della finanza locale

Gli strumenti sono:...

... l'autonomia di spesa...

... l'autonomia impositiva...

... i trasferimenti...

... il demanio e il patrimonio...

... le imprese

L'indebitamento è consentito in limitate ipotesi

Gli strumenti di cui dispongono gli enti territoriali per il raggiungimento dei loro obiettivi sono:

- la **spesa** per i servizi che rientrano nelle competenze dell'ente o per trasferimenti a favore di altri enti e di privati;
- l'**autonomia impositiva**, che consente all'ente il prelievo di tributi propri previsti dalla legge;
- i **trasferimenti** assegnati dallo Stato e quelli attribuiti dall'Unione europea, nonché i trasferimenti assegnati dalle Regioni agli enti locali;
- i **beni** del demanio e del patrimonio disponibile e indisponibile (M5, U1);
- le **imprese** per la produzione di beni o di servizi destinati alla vendita; non possono essere gestite direttamente ma devono essere date in concessione a privati (M5, U2);
- l'**indebitamento**, che è consentito dalla legge *solo per provvedere a spese di investimento* (M4, U3). Sia le Regioni sia le Province e i Comuni, nei limiti stabiliti dalla legge, oltre a contrarre mutui e anticipazioni con la Cassa depositi e prestiti, o con aziende di credito, possono anche accendere prestiti pubblici mediante l'*emissione di titoli obbligazionari da collocare sul mercato del risparmio* (ad esempio, Boc, Buoni obbligazionari comunali).

Tabella 1

La tabella espone i dati relativi alla struttura delle entrate correnti delle Amministrazioni locali. Come sono mutate, nell'arco di oltre venti anni, le quote di finanziamento assicurate, rispettivamente, dai trasferimenti e dalle entrate tributarie?

Il decentramento delle entrate

(Composizione entrate correnti delle Amministrazioni locali. Valori percentuali)

Voci	1981	1991	2001	2008
Composizione entrate correnti				
Entrate tributarie	9,2	15,1	48,2	36,7
Trasferimenti da enti pubblici	79,4	73,7	41,4	41,3
Altre entrate	11,5	11,2	10,4	22,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Centro Studi Confindustria su dati Istat per gli anni 1981-2001; elaborazione Anci su dati Istat per l'anno 2008

4 L'autonomia impositiva. I tributi locali

L'autonomia finanziaria degli enti locali ha la sua manifestazione più piena nell'**autonomia impositiva**, ossia nel potere di applicare e riscuotere tributi propri.

Per evitare effetti negativi (duplicazioni di imposta, pressione tributaria troppo elevata, inefficienze, distorsioni) è necessario individuare *quali tributi siano adatti a essere gestiti dagli enti locali e quali debbano invece rimanere alla potestà impositiva dello Stato*.

Le imposte personali (come l'Irpef) devono essere applicate dallo Stato perché colpiscono il reddito del contribuente nel suo complesso, senza distinguere in quale parte del territorio sia stato prodotto. Gli enti territoriali possono applicare, come tributi propri, *addizionali* alle imposte personali erariali che colpiscono i cittadini residenti nei rispettivi territori; l'*addizionale* è costituita da un'ulteriore aliquota che si aggiunge a quella applicata dallo Stato. Così pure le imposte generali sugli scambi (come l'Iva) si applicano a livello nazionale, perché colpiscono i vari passaggi della materia imponibile indipendentemente dal luogo in cui avvengono; per questi tributi possono essere previste, a favore degli enti territoriali, forme di compartecipazione al gettito riscosso dallo Stato nel territorio dell'ente.

I tributi reali possono essere gestiti efficacemente a livello locale...

I tributi più adatti a essere applicati in sede locale sono quelli **reali**, che hanno per oggetto *beni o attività specifiche localizzati nel territorio* (terreni, fabbricati, imprese, attività professionali ecc.).

Attualmente tutti i tributi autonomi delle Regioni e degli enti locali hanno carattere reale. L'esempio più rilevante è costituito dall'Irap (imposta regionale sulle attività produttive), istituita nel 1997, che colpisce il valore netto della produzione realizzata nel territorio della Regione.

...e in particolare quelli sugli immobili

Le **imposte sulla proprietà immobiliare** costituiscono il principale esempio di tributo tipicamente locale. Dal punto di vista dell'*efficienza amministrativa*, l'ente locale è in grado di accertare facilmente l'esistenza della materia imponibile, poiché questa è costituita da beni situati nel suo stesso territorio.

Sotto il profilo dell'*equità* si ritiene corretto riservare i tributi immobiliari agli enti territoriali minori in quanto il valore dei beni colpiti è dovuto, in buona parte, ai benefici della spesa pubblica locale (piani regolatori, manutenzione delle strade ecc.).

In Italia il principale tributo comunale è l'Ici (Imposta comunale sugli immobili), che ha per oggetto il valore dei terreni e dei fabbricati situati nel territorio del Comune ed è stata introdotta sull'esempio di altri Paesi per conferire maggiore autonomia impositiva agli enti locali.

In attuazione del federalismo fiscale deve essere garantita piena autonomia impositiva agli enti territoriali

La legge n. 42/2009 detta i principi e i criteri direttivi per conferire piena autonomia impositiva alle Regioni e agli enti locali secondo i principi del federalismo fiscale (M6, U1), in modo da garantire una tendenziale correlazione tra il prelievo fiscale operato dagli enti territoriali e il beneficio derivante dalle funzioni da essi esercitate sul territorio. L'imposizione di tributi propri dovrà essere attuata in modo da escludere ogni doppia imposizione (erariale, regionale o locale) sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge; è espressamente richiamato il carattere territoriale dei tributi che verranno imposti dalle Regioni e dagli enti locali.

I fondi comunitari

Presentiamo in questa scheda le finalità dei principali fondi erogati dall'Unione europea.

Nel bilancio dell'Unione europea sono stanziati fondi destinati a finanziare le diverse finalità delle politiche comunitarie.

I **fondi strutturali** finanziano le politiche dirette a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo dei Paesi membri. Mediante l'erogazione di questi fondi l'Unione europea promuove la crescita equilibrata e duratura delle attività economiche e dell'occupazione, favorisce la tutela e il miglioramento dell'ambiente, sostiene l'eliminazione delle disuguaglianze e la parità tra uomini e donne.

Gli interventi strutturali vengono programmati periodicamente, con l'indicazione degli obiettivi prioritari di sviluppo (adeguamento delle regioni più arretrate, riconversione delle zone in fase di trasformazione economica, ammodernamento dei sistemi di istruzione e formazione ecc.).

I fondi strutturali sono integrati da fondi destinati a perseguire finalità specifiche:

- il **fondo di coesione** concede finanziamenti per progetti relativi alla difesa dell'ambiente e alle reti europee di trasporto ed è destinato agli Stati che hanno un Pil pro capite molto inferiore alla media europea;
- il **fondo sociale europeo** (Fse) è finalizzato a promuovere le possibilità di occupazione, la mobilità geografica e professionale dei lavoratori e l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione; finanzia azioni per migliorare il mercato del lavoro, interventi per la formazione e riqualificazione professionale, iniziative per le pari opportunità nel mondo del lavoro ecc.;
- il **fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia** (Feoga) che finanzia le azioni di sviluppo rurale, aiuto agli agricoltori e sostegno ai mercati agricoli, sia nelle regioni che presentano un ritardo nello sviluppo sia nel più ampio quadro della politica agricola comune (Pac) nel resto dell'Unione;
- il **fondo europeo di sviluppo regionale** (Fers), destinato alla correzione dei principali squilibri esistenti tra le regioni dell'Unione europea. Finanzia, tra l'altro, investimenti per

la creazione di posti di lavoro durevoli, investimenti in infrastrutture, iniziative di sostegno alle piccole e medie imprese.

Gli interventi dei fondi strutturali sono integrati dalle **iniziative comunitarie**, programmi operativi finalizzati a specifiche azioni di particolare interesse. Ne sono esempio il programma *Urban*, destinato a promuovere la riqualificazione delle aree urbane degradate, e il programma *Leader*, finalizzato allo sviluppo rurale e alla valorizzazione del patrimonio naturale e ambientale.

ATTIVITÀ

1. Per quali finalità sono stati istituiti i fondi strutturali?
2. Che cosa significa la sigla Feoga?
3. Quando vengono individuati gli obiettivi prioritari di sviluppo?
4. Quale fondo promuove la formazione professionale dei lavoratori?
5. Quale fondo finanzia infrastrutture nelle aree regionali svantaggiate?

Il federalismo fiscale non esclude l'erogazione di trasferimenti...

5 I trasferimenti

Il moltiplicarsi delle funzioni degli enti territoriali e la conseguente espansione della spesa fanno sì che l'autonomia impositiva non sia sempre sufficiente ad assicurare la copertura del loro fabbisogno.

Il federalismo fiscale, quindi, non esclude che lo Stato, o l'Unione europea, debba intervenire per integrare le risorse degli enti mediante trasferimenti. A seconda delle loro caratteristiche, tali erogazioni producono effetti economici diversi.

I trasferimenti possono essere *generici* o *specifici*.

... generici...

Quelli **generici** sono concessi senza collegamento con un particolare tipo di impiego, sicché l'ente può destinarli a qualunque scopo ritenga opportuno. L'ammontare può essere *determinato secondo parametri fissi* (come il numero degli abitanti o l'ampiezza del territorio), oppure può essere *riferito alla capacità finanziaria dell'ente o al suo fabbisogno*.

I sussidi determinati in misura fissa non tengono conto delle condizioni economiche dell'ente; quelli invece commisurati alla capacità finanziaria o al fabbisogno hanno *scopo perequativo*, ossia tendono a operare una *ridistribuzione della ricchezza* a favore degli enti economicamente più deboli.

... o specifici

I trasferimenti **specifici** sono concessi per la realizzazione di finalità determinate (costruzione di scuole, di strade, di ospedali, riqualificazione del personale, informatizzazione degli uffici ecc.).

A differenza dei precedenti, questi contributi limitano l'autonomia degli enti, in quanto comportano un controllo statale sul modo in cui le somme verranno spese; hanno lo scopo di assicurare alle collettività locali beni o servizi ritenuti particolarmente importanti per il benessere o lo sviluppo.

Hanno il carattere di trasferimenti specifici:

- i *fondi speciali*, erogati dallo Stato (ad esempio, il Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, i fondi statali per interventi di protezione ambientale);
- i *fondi strutturali comunitari*, erogati dall'Unione europea e destinati al finanziamento di programmi e interventi determinati.

La legge n. 42/2009 stabilisce i criteri per il riordino del sistema dei trasferimenti statali, in coerenza con i principi stabiliti dall'art. 119 della Costituzione (M6, U1). In particolare è prevista la soppressione dei trasferimenti generici non aventi carattere perequativo. Lo Stato potrà erogare il *fondo perequativo*, a favore delle Regioni in cui il gettito tributario è insufficiente a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni, e i *contributi speciali*, trasferimenti specifici finalizzati a favorire lo sviluppo o a rimuovere particolari squilibri.