TEORIA DEL FEDERALISMO FISCALE

Ragioni e forme di decentramento

Laboratorio di Economia Pubblica

Dott.ssa Michela Martinoia

mmartinoia@liuc.it

Modelli fondamentali

- *Modello centralista*: agli enti decentrati è lasciato il minore numero possibile di funzioni, definite dall'organo legislativo centrale ed esercitate con una stretta sorveglianza
- *Modello regionale*: (in Italia prima del 2001) prevede un maggiore trasferimento di funzioni e una parziale autonomia fiscale, senza la potestà di istituire nuovi tributi.
- *Modello federale*: prevede Stati autonomi con piena potestà tributaria, che si uniscono per realizzare obiettivi comuni attribuendoli a un potere federale centrale. I livelli di governo sono molteplici

Osservazioni

- Nodo problematico che sottende ogni discussione sul federalismo:
- I fautori del decentramento danno un forte peso a due valori:
 - responsabilizzazione delle amministrazioni locali
 - rispetto delle diversità delle preferenze dei cittadini dei governi locali.
- I sostenitori di soluzioni accentrate sono preoccupati di:
 - mantenere condizioni di uguaglianza nell'offerta dei servizi pubblici
 - e quindi punta alla realizzazione di obiettivi di equità (politiche redistributive) e di stabilizzazione (PM e PF).

Teoria federalismo fiscale

- La teoria del federalismo fiscale riguarda le modalità con cui vengono regolati i rapporti finanziari tra governo centrale e governi periferici negli ordinamenti federali e regionali.
- Il termine “federalismo fiscale” è dunque riferito alla **politica di bilancio** e va inteso come autonomia di entrata e di spesa degli enti di governo sub-statali.

Federalismo fiscale

- Federalismo fiscale: eterogeneità nelle definizioni e nelle applicazioni.
- Con il termine “**federalismo**” si intende un sistema di governo federale => esperienze internazionali molto diverse (USA, Svizzera, Francia,...).
- Il termine “fiscale” è riferito a risorse finanziarie, non solo entrata anche spesa
- Come si realizza il federalismo fiscale? Si devono considerare due fattori strettamente connessi tra loro:
 - *Autonomia*
 - *Responsabilità*

Federalismo fiscale

- AUTONOMIA:
 - Riguarda il potere di decisione di ciascuna istituzione territoriale.
 - Consiste nell'autogoverno delle entrate e delle spese.
- RESPONSABILITA':
 - Per gli amministratori che devono motivare le proprie scelte, in seguito ad aumento autonomia
 - per i cittadini che hanno la possibilità di determinare il proprio destino ed di influenzare le scelte collettive..

Federalismo fiscale

- Il problema della ripartizione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo comincia ad essere preso in considerazione più seriamente nei paesi europei solo verso la fine degli anni Settanta.
- Solo di recente e in seguito alla maggiore attenzione posta sugli equilibri di bilancio dopo il Trattato di Maastricht, è cresciuto l'interesse verso le problematiche legate agli equilibri dei bilanci locali.
- Già con l'approvazione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) erano stati evidenziati i rischi di *free riding* nel caso in cui i limiti massimi di indebitamento e di deficit pubblico avessero vincolato solo il livello di governo centrale e non i livelli di governo inferiori.
- In alcuni paesi europei, tra cui l'Italia, si è esteso il PSC ai livelli inferiori di governo, cioè è stato introdotto il Patto di Stabilità Interno (PSI, si veda lezione 3).

Federalismo fiscale in Italia

- In Italia l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Regioni ed EE.LL.) si è realizzata nel corso dei decenni in maniera del tutto incompiuta e parziale.
- Forme di autonomia finanziaria degli EE.LL. furono previste già a partire dal 1861 e, in seguito, con la Costituzione del 1948 che introdusse nell'ordinamento le Regioni.
- La Riforma del Titolo V della Costituzione (2001) pone le basi per l'effettiva realizzazione del federalismo fiscale in Italia => riforma art. 119 Cost.

Federalismo fiscale in Italia

- Legge n.42/2009 *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione”*.
- Obiettivi:
 - incrementare l’autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali,
 - contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali,
 - maggiore responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali.

Federalismo fiscale in Italia

- La riforma della Costituzione del 2001 ha introdotto profondi mutamenti nei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali per quanto riguarda le competenze legislative ed amministrative al fine di accrescere in maniera rilevante le funzioni spettanti alle autonomie (Artt. 114, 117 e 118 Cost.).
- L'attribuzione di nuove competenze a Regioni ed enti locali presuppone però che tali enti dispongano delle risorse finanziarie necessarie per poter svolgere le funzioni loro assegnate.
- A tale riguardo, l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali è garantita e disciplinata dall'art. 119 Cost..

Federalismo fiscale in Italia

- *Art.119 Cost. “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e spesa.*
- *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome.*
- *Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.*
- *Dispongono di partecipazioni al gettito dei tributi riferibili al loro territorio.*
- *La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante.*

Federalismo fiscale in Italia

- *Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, . . . , di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.*
- *Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona e o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, . . .*
- *I comuni, . . . hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.”*

Federalismo fiscale in Italia

- L'art. 119 Cost. riformato nel 2001 garantisce a tutti gli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni) piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa.
- Regioni ed enti locali dispongono di tre tipi di risorse:
 - tributi propri,
 - compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio
 - quote del fondo perequativo, istituito con legge dello Stato per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Federalismo fiscale in Italia

- Una legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario stabilisce il complesso di queste risorse che, in ogni caso, deve permettere agli enti territoriali di finanziare integralmente il costo delle funzioni pubbliche loro attribuite.
- Recentemente, con la legge costituzionale n.20/2012, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio l'art. 119 Cost. è stato nuovamente riformato.

Federalismo fiscale in Italia

- Il nuovo art. 119 prevede che:
 - l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali debba rispettare l'equilibrio dei relativi bilanci
 - Regioni ed enti locali debbano concorrere ad assicurare il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'EU.
- La legge costituzionale è intervenuta sulla possibilità di indebitamento degli enti territoriali per finanziare spese di investimento => ha introdotto una modifica prevedendo che l'indebitamento sia consentito solo con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che sia comunque rispettato l'equilibrio di bilancio da parte degli enti coinvolti => modifica finalizzata al contenimento delle spese a livello locale.

La crisi finanziaria degli enti locali

- Per il decentramento amministrativo e finanziario i bilanci degli enti locali hanno iniziato a subire degli effetti. Perché?
- La velocità con la quale sono state delegate nuove funzioni è stata superiore alla velocità (o lentezza) con la quale gli enti sono stati dotati di una reale autonomia finanziaria.
- La riforma del Titolo V della Costituzione avrebbe dovuto accelerare il passaggio dalla finanza derivata alla finanza autonoma
- Con la L. n. 42/2009 si è dato avvio al federalismo fiscale, con l'obiettivo di responsabilizzare le amministrazioni locali, dotandole di maggiore autonomia sia di spesa, sia di entrata

Bilancio degli Enti Locali

Bilancio degli Enti Locali

- La programmazione si attua attraverso i seguenti documenti:
 - Relazione previsionale e programmatica
 - Bilancio pluriennale
 - Bilancio annuale di previsione
 - Piano Esecutivo di Gestione (PEG)
 - Piano triennale delle opere pubbliche

Bilancio degli Enti Locali: Fasi

- Pianificazione strategica: Relazione previsionale e programmatica (parte politica) + Piano triennale opere pubbliche
- Programmazione: Relazione previsionale e programmatica (per la parte tecnica) da cui deriva il Bilancio pluriennale e il Bilancio di previsione annuale
- Terzo livello: Piano esecutivo di gestione

Relazione previsionale e programmatica

- Illustra le caratteristiche generali della popolazione, del territorio, delle attività economiche, i bisogni dei cittadini, i servizi erogati, precisandone risorse umane, strumentali e tecnologiche.
- Comprende per la parte Entrata una valutazione sulle fonti di finanziamento ed evidenziando l'andamento storico di tali fonti e i relativi vincoli.
- Per la Spesa, suddivisa per Programmi e Progetti, analizza l'entità e l'incidenza percentuale della previsione rispetto alla spesa corrente consolidata e alla spesa per investimento.

Bilancio pluriennale

- È elaborato in termini di competenza e copre un periodo, da tre a cinque anni, pari a quello della Regione di appartenenza.
- E' uno strumento di programmazione a medio termine.
- Gli stanziamenti previsti nel bilancio pluriennale per il primo esercizio corrispondono a quelli del Bilancio di Previsione.
- Il Bilancio Pluriennale deve osservare gli stessi principi contabili di quello di Previsione, tranne l'Annualità.
- Si tratta della quantificazione monetaria delle scelte di programmazione contenute nella Relazione Previsionale e Programmatica.

Bilancio di previsione

- Documento contabile che contiene le previsioni di Entrata e di Spesa relative all'esercizio cui il Bilancio si riferisce.
- Per i Comuni e le Province deve essere redatto osservando i principi contabili e rispettando la struttura fissata dalla legge.
- Il bilancio finanziario è autorizzatorio o vincolante perché gli stanziamenti di spesa sono un limite agli impegni di spesa...
- ...gli stanziamenti in entrata autorizzano il reperimento delle relative forme di finanziamento.
- Oss. Il bilancio pluriennale ha carattere conoscitivo, programmatico e autorizzatorio

Bilancio di previsione

- Il principio di competenza finanziaria impone che nel Bilancio si devono indicare:
- le Entrate che si prevede di accertare
- le Spese che si prevede di impegnare.

Bilancio di previsione

- I principali principi del Bilancio degli Enti

Locali sono:

- Annualità
- Unità
- Universalità
- Competenza Finanziaria
- Integrità
- Pareggio
- Equilibrio economico-finanziario
- Pubblicità
- Veridicità
- Trasparenza
- Attendibilità

Bilancio di previsione

- Il Bilancio degli Enti Locali e' strutturato in due parti:
Entrata e Spesa
- Le **Entrate** si suddividono in
 - Titoli,
 - Categorie
 - Risorse (unità elementare di bilancio)
- Le **Spese** si suddividono in
 - Titoli,
 - Funzioni,
 - Servizi
 - Interventi (unità elementare di bilancio)

Piano Esecutivo di Gestione

- Documento approvato dalla Giunta dell'Ente all'inizio dell'esercizio ...
- ... che individua per ciascun esercizio gli obiettivi da raggiungere, le dotazioni e i relativi responsabili.
- Rispetto al Bilancio di Previsione il P.E.G. prevede un'ulteriore suddivisione:
 - Entrata: Risorse in Capitoli,
 - Spesa: Interventi in Capitoli.

Piano Esecutivo di Gestione

- Pur riferendosi allo stesso periodo di analisi, il PEG si differenzia dal Bilancio di Previsione, perché non è solo uno strumento di programmazione finanziaria, ma contiene anche una serie di dati quali-quantitativi inerenti la gestione dei singoli servizi.
- Il PEG determina, inoltre, gli obiettivi di gestione dei singoli servizi sulla base delle risorse disponibili e rappresenta, pertanto, lo strumento principale attraverso il quale si contribuisce a separare funzioni di direzione e controllo, da un lato, e competenze gestionali dall'altro, attuando negli Enti Locali la riforma del pubblico impiego di cui al D.Lgs. 29/1993.

Programmazione degli investimenti

- La programmazione triennale è parte integrante del progetto di bilancio (art.172, co.1, *lett.d* del D.lgs. n. 267/2000)
- La programmazione si basa sulle esigenze della collettività, indagate attraverso un confronto con gli attori privati (stakeholders)
- Al momento dell'approvazione in Consiglio del Piano Triennale delle Opere Pubbliche deve essere garantito il livello della progettazione preliminare e/o studi di fattibilità

Gestione Entrate e Spese

- Fasi delle entrate
 - Accertamento
 - Riscossione
 - Versamento
 - Residui attivi
- Fasi della spesa
 - Impegno
 - Liquidazione
 - Ordinazione e pagamento
 - Residui passivi
 - Economie

Fasi dell'Entrata

- ***Accertamento:***

- Verificata la ragione del credito;
- Verificata la sussistenza di un idoneo titolo giuridico;
- Individuato il debitore;
- Quantificata la somma da incassare;
- Fissata la relativa scadenza.

- ***Riscossione:***

- Materiale introito da parte del tesoriere delle somme dovute all'ente.

Fasi dell'Entrata

- ***Versamento:***
 - Trasferimento delle somme riscosse nelle casse dell'ente.
- ***Residui Attivi:*** somme accertate e non riscosse entro la fine dell'esercizio.

Fasi della Spesa

- *Stanziamiento*
- *Impegno:*
 - Determina la somma da pagare
 - Determina il soggetto creditore
 - Indica la ragione del debito
 - Costituisce vincolo sulle previsioni di bilancio
- *Liquidazione:*
 - Si determina la somma certa e liquida da pagare nei limiti dell'ammontare dell'impegno assunto

Fasi della Spesa

- ***Ordinazione e Pagamento:***
 - disposizione, attraverso il mandato di pagamento, al tesoriere di provvedere al pagamento delle spese.
- ***Residui Passivi:*** somme impegnate e non ancora pagate entro la fine dell'esercizio
- ***Economie:*** somme stanziare ma non impegnate entro la fine dell'esercizio.

In conclusione

- Il federalismo sposta sugli enti territoriali la responsabilizzazione delle entrate, oltre che delle funzioni.
- I principi portanti sono la territorialità delle imposte e la definizione dei costi standard.
- Sono previste forme di collaborazione per il coordinamento della disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, anche alla luce degli impegni previsti dal Patto di Stabilità Interno
- Inevitabile una riforma delle norme di contabilità pubblica e della disciplina del diritto amministrativo
=> Armonizzazione sistemi contabili