

La Finanza Locale

50011 - Scienza delle Finanze
CLMG

Università Bocconi

a.a. 2012/2013

- 1 Definizione
- 2 Ripartizione delle Competenze
- 3 Modalità di finanziamento
 - Tributi Propri
 - Tariffe
 - Trasferimenti
- 4 Federalismo Fiscale in Italia
 - I decreti attuativi della Legge Delega
 - Modalità di finanziamento della spesa sanitaria

La finanza locale

La Finanza locale analizza i problemi connessi all'esistenza di più livelli di governo

- ① ripartizione delle competenze e coordinamento degli interventi di politica economica
- ② articolazione della fornitura di servizi pubblici
- ③ modalità di finanziamento dei governi locali

La ripartizione delle competenze

Deve avvenire nel rispetto di due criteri:

- a. Minimizzare le esternalità (positive o negative)
- b. Sfruttare tutte le economie di scala
 - ▶ Stabilizzazione
 - ▶ Redistribuzione
 - ▶ Funzione allocativa: Principio di sussidiarietà
 - La fornitura di un bene/servizio pubblico dovrebbe essere affidata al più basso livello di governo capace di eseguirla in maniera efficiente: rispettare a) e b).

La ripartizione delle competenze

Modalità di finanziamento

Gli enti territoriali si possono finanziare con:

- tributi propri
- tariffe
- trasferimenti dal governo centrale

Modalità di finanziamento

Tributi Propri

Un tributo è considerato proprio di un certo livello di governo quando:

- gli enti percepiscono larga parte del gettito
- gli enti sono in grado di regolare alcuni aspetti relativi all'applicazione del tributo
 - potestà legislativa
 - accertamento e riscossione
 - aliquote,...

Modalità di finanziamento

Tributi Propri (cont.)

- Vantaggi:**
- Associare l'attività di spesa degli enti territoriali alle entrate: responsabilizzazione finanziaria
- Limiti:**
- Gettito insufficiente per finanziare il fabbisogno degli enti territoriali (data l'attribuzione al governo centrale delle grandi imposte)
 - Riproducono la distribuzione territoriale delle risorse Iniquità (2005: fatto 100 l'indice Italia gettito IRAP Lombardia 210, Calabria 35)

I tributi propri (cont.)

Distinguiamo tra:

Tributi con separazione delle fonti

Tributi con riparto delle fonti

I tributi propri (cont.)

con separazione delle fonti

Il governo locale si finanzia con un'imposta relativa ad una specifica base imponibile

- Comuni
 - IMU (dal 2012)
aliquote tra 0.004 (I casa) e 0.0076
rendite rivalutate del 5% e moltiplicate per 160
agevolazioni
- Regioni
 - IRAP
aliquota 0.039
differenziazione per categorie di settori
 - Tassa autoveicoli e imbarcazioni

I tributi propri (cont.)

con riparto delle fonti

Il gettito proveniente da una stessa base imponibile è ripartito tra i diversi livelli di governo secondo due meccanismi alternativi:

1. **Sovraimposta** la base imponibile del tributo locale coincide con il gettito dell'imposta del governo centrale

Livello centrale: $T^C = t^C BI^C$

Livello locale: $T^L = t^L BI^L = t^L(T^C) = t^L(t^C BI^C)$

2. **Addizionale** l'ente locale definisce l'aliquota d'imposta di sua competenza che si aggiunge a quella del governo centrale sulla stessa base imponibile

Livello centrale: $T^C = t^C BI^{C,L}$

Livello locale: $T^L = t^L BI^{C,L}$

$$T^{TOT} = (t^C + t^L) BI^{C,L}$$

Modalità di finanziamento

Tariffe

La tariffa è il prezzo pagato dagli utenti di un servizio pubblico.

- Principio del beneficio
- Può colpire parzialmente o totalmente i costi di produzione del servizio stesso

- In Italia:**
- voce sempre più rilevante delle entrate dei comuni
 - il governo stabilisce la % del costo complessivo che deve essere coperta attraverso le tariffe
 - 12% totale entrate dei comuni
 - servizi alle persone: 39% del costo complessivo coperto da tariffe
 - servizi produttivi: 100%
 - distribuzione territoriale del gettito tariffario non uniforme

Modalità di finanziamento

Trasferimenti

- Finalità:

- Esternalità

- Beni meritori

- ⇒ Trasferimenti specifici

- Perequazione **verticale** finanziamento dell'attività generale dell'ente locale

- Perequazione **orizzontale** redistribuzione territoriale delle risorse

- ⇒ Trasferimenti generici (senza vincolo di destinazione)

Modalità di finanziamento

Trasferimenti (cont.)

I trasferimenti possono essere:

1. Legati alla spesa storica

$$C_{i,t} = \alpha C_{i,t-1}$$

2. Matching (proporzionali alla spesa degli enti)

$$C_{i,t} = \beta G_i, 0 < \beta < 1$$

3. In somma fissa pro-capite

$$C_{i,t} = kP_i$$

Modalità di finanziamento

Trasferimenti (cont.)

4. perequativi della spesa

$$C_{i,t} = (g - t_i y_i) P_i$$

5. perequativi ed incentivanti lo sforzo fiscale

$$C_{i,t} = (g - \tau_i y_i) P_i$$

Art.5

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento

Art. 114

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato

Legge Delega sul Federalismo Fiscale

- Legge-delega sull'attuazione dell'art. 119 Cost. (federalismo fiscale) (2009)
- *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa ... 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 compartecipazioni al gettito di tributi erariali 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 (comma 3)
- Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (comma 4)

Legge Delega sul Federalismo Fiscale (cont.)

Richiamo a 2 principi perequativi potenzialmente contraddittori:

Perequazione delle capacità fiscali: trasferimenti che integrano i gettiti fiscali dei territori con basi imponibili per abitante più limitate (senza tener conto delle eventuali differenze nei bisogni delle popolazioni dei diversi territori)

Perequazione dei fabbisogni: trasferimenti perequativi tali da finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a ciascun Ente decentrato (sperabilmente valutate a costi standard)

⇒ Enfatizzare il principio della capacità fiscale oppure quello del fabbisogno porta a letture divergenti della portata della perequazione interregionale

Legge Delega sul Federalismo Fiscale (cont.)

Schema

- Distinzione degli schemi di finanziamento/perequazione sulla base di 2 criteri:
 - ente locale coinvolto (Regione, Provincia, Comune);
 - funzione svolta (essenziale/non essenziale; fondamentale/non fondamentale).
- Da cui otteniamo 4 categorie principali:
 - i) spese associate a livelli essenziali di prestazioni (lep) Regioni “spese lep”;
 - ii) “spese non-lep” per le Regioni;
 - iii) spese associate a funzioni “fondamentali” per i Comuni;
 - iv) spese associate a funzioni “non fondamentali” per i Comuni.

Legge Delega sul Federalismo Fiscale (cont.)

Principi di fondo

- per “spese-lep” e “fondamentali”: prima si determinano i beni e servizi da erogare, sulla base di qualche parametro di efficienza, poi si adeguano i finanziamenti: *perequazione al fabbisogno standard*;
- per “spese non-lep” e “non fondamentali”: prima si determinano i finanziamenti, tenendo in qualche conto le differenziazioni territoriali, poi gli EELL provvederanno a fornire i beni e servizi: *perequazione alle capacità fiscali*

Legge Delega sul Federalismo Fiscale (cont.)

LEP e Funzioni Fondamentali

- Per le regioni le spese assistite dai LEP (livelli essenziali di prestazione) sono:
 - sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale (conto capitale)
- Per i comuni le funzioni fondamentali sono:
 - le funzioni generali di amministrazione e gestione per il 70%, polizia locale, istruzione pubblica, viabilità e trasporti, settore sociale
- Categorie molto vaste

I decreti attuativi della Legge Delega

La fiscalità municipale - Fase 1

Devoluzione in varia misura a favore dei Comuni del gettito di una serie di imposte attualmente statali che a vario titolo gravano sugli immobili:

- le imposte collegate ai trasferimenti immobiliari (al 30%)
- l'Irpef per la parte relativa ai redditi fondiari (al netto della nuova imposta di cui d)) (al 100%);
- l'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione di immobili residenziali (al 100%);
- l'imposta sostitutiva sui canoni di locazione di fabbricati residenziali (impropriamente indicata come cedolare secca) introdotta dallo stesso decreto (in opzione rispetto all'attuale sistema)
- Inoltre viene prevista una compartecipazione comunale all'Iva (aliquota da determinare)

I decreti attuativi della Legge Delega

La fiscalità municipale - Fase 1

- Con i gettiti devoluti “fiscalizzazione” degli attuali trasferimenti erariali a favore dei Comuni (11,2 mld euro)
- Data la forte sperequazione territoriale di alcune delle imposte devolute (registro, bollo e ipo-catastale) solo una parte di queste risorse compartecipate attribuita direttamente ai Comuni (compartecipazione all'Iva)
- Le altre compartecipazioni in tutto o in parte alimentano un fondo perequativo “provvisorio” (“Fondo sperimentale di riequilibrio”) poi ripartito tra i singoli Comuni secondo criteri ancora (in parte) da specificare

I decreti attuativi della Legge Delega

La fiscalità municipale - Fase 1

- Introduzione di un'imposta sostitutiva sui canoni di locazione sugli immobili a uso abitativo: il proprietario in alternativa al regime ordinario dell'inclusione del canone nella tassazione progressiva Irpef pu optare per una tassazione proporzionale con aliquota bassa (21% sul canone al valore pieno per i contratti a canone libero e al 19% per i contratti a canone convenzionato)
- Il nuovo regime non si applica nel caso di locazioni effettuate nell'esercizio di un'attività di impresa o di arti e professioni oppure effettuate da enti commerciali
- Tributo erariale compartecipato dai Comuni senza margini ai autonomia

I decreti attuativi della Legge Delega

La fiscalità municipale - Fase 1

Ampliamento degli spazi di autonomia tributaria per i Comuni attraverso:

- l'introduzione dell'imposta di soggiorno
- la revisione dell'imposta di scopo, già introdotta nel 2006, per estenderne l'applicazione
- lo sblocco, parziale e graduale, dell'addizionale comunale Irpef

I decreti attuativi della Legge Delega

La fiscalità municipale - Fase 2

Istituzione dell'Imposta municipale propria IMU (dal 2014)

- cancella Ici e l'Irpef (e relative addizionali regionali e comunali) per la parte relativa ai redditi fondiari da immobili non locati
- imposta patrimoniale: base imponibile è il valore catastale Ici
- esenzione totale dell'abitazione principale (come oggi per Ilci e per Ilrpef)
- aliquota base fissata dallo Stato (0,76% per compensare Ici ed Irpef) ma possibilità ai Comuni di aumentarla o ridurla fino allo 0,3%
- forti agevolazioni (50% dell'aliquota) per contribuenti che rimangono assoggettati a tassazione reddituale:

I decreti attuativi della Legge Delega

La fiscalità municipale - Fase 2

Istituzione dell'Imposta municipale secondaria (solo abbozzata)

- sostituisce uno o più prelievi municipali attualmente in vigore collegati con loccupazione di beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni (tra cui la Tosap)
- Imposta differenziata in relazione a:
 - durata dell'occupazione
 - entità (metri lineari o quadrati)
 - tipologia e finalità dell'occupazione attraverso la fissazione di tariffe differenziate

I decreti attuativi della Legge Delega

La fiscalità municipale - Fase 2

Riduzione (e apparente semplificazione) della tassazione sui trasferimenti immobiliari

- aliquota normale dell'imposta di registro, di bollo e ipo-catastale ridotta dal 10% al 9% (dal 3% al 2% se prima casa)

Modalità di finanziamento della spesa sanitaria - 1993/2000

- Fissazione di un ammontare di spesa sanitaria pro-capite uniforme su tutto il territorio nazionale
- Correzione dell'ammontare pro-capite uniforme
 - mobilità ospedaliera interregionale
 - livello di spesa storica
- Finanziamento della spesa totale di ciascuna regione con
 - tributi propri regionali (dal 1998 costituiti per il 90% del gettito dall'IRAP e dall'addizionale regionale dell'IRPEF)
 - trasferimento perequativo dal Fondo Sanitario Nazionale (FSN)

Modalità di finanziamento della spesa sanitaria - dal 2001

- Abolizione del Fondo Sanitario Nazionale
- Introduzione della compartecipazione al gettito IVA (e aumento dell'addizionale IRPEF e dell'accisa sulla benzina)
- Abolizione del vincolo di destinazione delle risorse
- controllo sulla qualità delle prestazioni (LEA)
- piena responsabilizzazione finanziaria delle regioni
- superamento del principio della gratuità delle prestazioni in relazione all'assistenza extra-ospedaliera (ticket su farmaci e sulle visite specialistiche)

Modalità di finanziamento della spesa sanitaria- dal 2001 (cont.)

Di fatto

- Il nuovo sistema di finanziamento non è mai stato interamente implementato
- Ogni anno viene stabilito l'ammontare totale di risorse da destinare al finanziamento della sanità (determinando di conseguenza l'aliquota di compartecipazione)
- Lo Stato sistematicamente ripiana il deficit delle regioni
- La discrezionalità delle regioni sulle entrate è stata congelata (LF 2003-2004-2005: sospensione delle maggiorazioni delle aliquote regionali e comunali IRPEF e IRAP). Recentemente reintrodotta.

Modalità di finanziamento della spesa sanitaria- Fabbisogno Standard

- Si individuano 3 regioni benchmark che abbiano garantito i Lea in condizione di equilibrio economico e in condizioni di efficienza e appropriatezza
- per ciascuna regione benchmark e per ciascun macrolivello (assistenza collettiva, distrettuale e ospedaliera) si calcola la spesa pro-capite pesata (c.d. costo standard) con la struttura per età
- per ciascun macrolivello viene calcolato il costo standard (pro-capite) come media semplice tra le 3 regioni benchmark della loro spesa pro-capite pesata
- per ciascuna regione e per ciascun macrolivello viene calcolato il fabbisogno sanitario standard come prodotto tra il costo standard per la rispettiva popolazione pesata