

Università degli studi “ G. D’Annunzio” – Chieti Pescara
Corso di Laurea in Economia Aziendale

Lezione n. 5
Il finanziamento delle Amministrazioni Pubbliche

A cura. E. D’Aristotile

L’evoluzione del sistema finanziario

Negli anni ’70

si afferma un modello di “finanza derivata” che trova la sua origine nella riforma Tributaria (IRPEF, IRPEG, ILOR, IVA) con accentramento del prelievo tributario

A cura. E. D’Aristotile

L'evoluzione del sistema finanziario

Negli anni '80

si accentua il modello di **“finanza derivata”** caratterizzato da disposizioni di legge che determinano:

1. L'accentramento dell'indebitamento con il blocco indebitamento degli EE.LL. ed il “monopolio” della Cassa DD.PP.
2. L'accentramento della gestione della liquidità con l'istituzione di il sistema della “Tesoreria Unica” in base alla quale tutte le transazioni e tutta la liquidità degli enti pubblici dovevano transitare dalle Tesorerie dello Stato (Centrale e Provinciali);
3. unicità di Tesoriere e di Concessionario per la riscossione tributi

A cura. E. D'Aristotile

L'evoluzione del sistema finanziario

Negli anni '90

si registra l'**“Inversione di tendenza”** con una maggiore autonomia finanziaria e tributaria riconosciuta alle APTL (L.142/90, etc.) e con l'affermarsi di un sistema di **“Finanza mista”**

Alla fine degli anni '90 viene introdotto dapprima a livello europeo e, quindi a livello nazionale il “Patto di Stabilità Interno”.

In particolare gli EE.LL. concorrono al rispetto dei limiti fissati nel trattato di Maastricht impegnandosi a ridurre/contenere, nella misura fissata dalla L. Finanziaria annuale, il loro indebitamento complessivo con la previsione di penalità per i singoli Enti che “sforano”

A cura. E. D'Aristotile

L'evoluzione del sistema finanziario

Nel 2000 e seguenti si afferma un modello di finanza mista.

In particolare le norme che sanciscono l'affermarsi di questo modello sono :

1. Il D. Lgs. 267/2000 (TUEL)
2. La legge costituzionale n. 3/2001

Queste due norme individuano un sistema di “**finanza mista**”, che si fonda sia su “**risorse proprie**” che su **trasferimenti statali e regionali**.

A cura. E. D'Aristotile

L'evoluzione del sistema finanziario

COSTITUZIONE 119. (Testo applicabile fino all'esercizio finanziario relativo all'anno 2013)

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di 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 compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

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.

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, 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, Province, Città metropolitane e Regioni.

...

(Testo applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014)

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea .

A cura. E. D'Aristotile

L'evoluzione del sistema finanziario

d.Lgs. 267/2000 149. *Principi generali in materia di finanza propria e derivata.*

1. L'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge, che la coordina con la finanza statale e con quella regionale.
2. Ai comuni e alle province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite.
3. La legge assicura, altresì, agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente. A tal fine i comuni e le province in forza dell'*articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446*, e successive modificazioni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei singoli tributi, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti. Per quanto non regolamentato si applicano le disposizioni di legge vigenti.
4. La finanza dei comuni e delle province è costituita da:
 - a) imposte proprie;
 - b) addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali o regionali;
 - c) tasse e diritti per servizi pubblici;
 - d) trasferimenti erariali;
 - e) trasferimenti regionali;
 - f) altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale;
 - g) risorse per investimenti;
 - h) altre entrate.

A cura. E. D'Aristotile

L'evoluzione del sistema finanziario

5. I trasferimenti erariali sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale.
6. Lo Stato assegna specifici contributi per fronteggiare situazioni eccezionali.
7. Le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità ed integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili.
8. A ciascun ente locale spettano le tasse, i diritti, le tariffe e i corrispettivi sui servizi di propria competenza. Gli enti locali determinano per i servizi pubblici tariffe o corrispettivi a carico degli utenti, anche in modo non generalizzato. Lo Stato e le Regioni, qualora prevedano per legge casi di gratuità nei servizi di competenza dei comuni e delle province ovvero fissino prezzi e tariffe inferiori al costo effettivo della prestazione, debbono garantire agli enti locali risorse finanziarie compensative.
9. La legge determina un fondo nazionale ordinario per contribuire ad investimenti degli enti locali destinati alla realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico.
10. La legge determina un fondo nazionale speciale per finanziare con criteri perequativi gli investimenti destinati alla realizzazione di opere pubbliche unicamente in aree o per situazioni definite dalla legge statale.
11. L'ammontare complessivo dei trasferimenti e dei fondi è determinato in base a parametri fissati dalla legge per ciascuno degli anni previsti dal bilancio pluriennale dello Stato e non è riducibile nel triennio.
12. Le regioni concorrono al finanziamento degli enti locali per la realizzazione del piano regionale di sviluppo e dei programmi di investimento, assicurando la copertura finanziaria degli oneri necessari all'esercizio di funzioni trasferite o delegate.
13. Le risorse spettanti a comuni e province per spese di investimento previste da leggi settoriali dello Stato sono distribuite sulla base di programmi regionali. Le regioni, inoltre, determinano con legge i finanziamenti per le funzioni da esse attribuite agli enti locali in relazione al costo di gestione dei servizi sulla base della programmazione regionale.

A cura. E. D'Aristotile

Università degli studi “ G. D’Annunzio” – Chieti Pescara
Corso di Laurea in Economia Aziendale

Le fonti di finanziamento

A cura. E. D’Aristotile

Le entrate di una APTL

L'ente locale, per sua natura, è caratterizzato dall'esigenza di massimizzare la soddisfazione degli utenti - cittadini attraverso l'erogazione di servizi che trovano la copertura finanziaria in una antecedente attività di acquisizione delle risorse.

Il finanziamento della gestione delle amministrazioni pubbliche è assicurato da varie fonti che possono essere distinte in:

Fonti proprie sono quelle generate dall'APTL attraverso la propria gestione di beni e servizi;

Fonti derivate sono quelle di origine esterna con o senza vincolo di restituzione.

A cura. E. D’Aristotile

FONTI PROPRIE	a) Tributi, tasse e contributi diretti b) Proventi c) Disinvestimenti
FONTI DERIVATE	e) Indebitamento f) Trasferimenti

Si segnala che nel sistema finanziario delle APTL manca la fonte esterna costituita dal “capitale proprio” perché il rischio e la proprietà del capitale sono esclusivamente di natura pubblica e sono del tutto assenti vincoli di accumulo e di remunerazione del capitale a titolo di partecipazione agli utili.

A cura. E. D'Aristotile

Le FONTI PROPRIE

a) TRIBUTI

Si tratta di entrate per le quali l'ente ha una certa discrezionalità impositiva che si manifesta attraverso l'approvazione di appositi regolamenti, nel rispetto della normativa quadro vigente.

I tributi possono essere distinti in :

1. imposte
2. tasse
3. contributi e/o tributi speciali

Le “Imposte” comprendono tutte quelle forme di prelievo coattivo effettuate direttamente dall'ente nei limiti della propria capacità impositiva, senza alcuna controprestazione da parte dell'amministrazione.

A cura. E. D'Aristotile

Le "Imposte" comprendono tutte quelle forme di prelievo coattivo effettuate direttamente dall'ente nei limiti della propria capacità impositiva, senza alcuna controprestazione da parte dell'amministrazione.

La normativa relativa a tale voce risulta in continua evoluzione. Attualmente in essa trovano allocazione:

- l'imposta Municipale Propria (IMU);
- l'imposta sulla pubblicità;
- l'addizionale comunale sull'imposta sul reddito delle persone fisiche, nel caso in cui l'ente si avvalga della facoltà di istituire il tributo.

Le "Tasse" costituiscono i corrispettivi versati dai cittadini contribuenti a fronte di specifici servizi o controprestazioni dell'ente anche se in alcuni casi non direttamente richiesti (si pensi alla **Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani**).

I "Tributi speciali" costituiscono una voce residuale in cui sono iscritte tutte quelle forme impositive dell'ente non direttamente ricomprese nelle precedenti.

FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO

Le FONTI PROPRIE

b) PROVENTI

Sono entrate derivanti dalle diverse attività poste in essere dall'APTL .

A tal fine potremmo distinguerle in:

1. Proventi dei servizi
2. Proventi della gestione patrimoniale
3. Proventi della gestione finanziaria
4. Proventi diversi

A cura. E. D'Aristotile

Le FONTI PROPRIE

b1) Proventi dei servizi.

Sono entrate derivanti a seguito dell'erogazione dei servizi da parte dell'APTL

I servizi offerti dall'APTL non presentano caratteristiche del tutto analoghe tra loro, tanto che il legislatore li ha distinti in tre principali tipologie:

1. i servizi istituzionali;
2. i servizi a domanda individuale;
3. i servizi produttivi.

I servizi istituzionali si caratterizzano per l'assenza pressoché totale di proventi diretti trattandosi di attività che, per loro natura, rientrano tra le competenze specifiche dell'ente pubblico e, come tali, non sono cedibili a terzi.

I servizi a domanda individuale ed, ancor più, quelli a carattere produttivo si caratterizzano per la presenza di un introito che, anche se in alcuni casi non completamente remunerativo dei costi, si configura come corrispettivo per la prestazione resa dall'ente.

A cura. E. D'Aristotile

Le FONTI PROPRIE

b2) Proventi della gestione patrimoniale

Sono entrate derivanti dalla gestione del patrimonio immobiliare o, meno frequentemente, mobiliare, dell'APTL.

I proventi immobiliari sono attualmente di limitata importanza, data la caratterizzazione "sociale" secondo la quale gli stessi sono normalmente impiegati.

Vi e' tuttavia al riguardo una tendenza recente in senso contrario, tesa a valorizzare sul piano economico il patrimonio pubblico.

Tra i proventi della gestione patrimoniale sono da considerare anche gli introiti derivanti da patrimonio mobiliare quali titoli e partecipazioni in società partecipate.

A cura. E. D'Aristotile

Le FONTI PROPRIE

B3) Proventi della gestione finanziaria

Sono entrate derivanti dalla gestione del patrimonio finanziario e riassume il valore complessivo delle entrate di natura finanziaria riscosse dall'ente, quali gli interessi attivi sulle somme depositate in T.U. o quelli originati dall'impiego temporaneo delle somme depositate fuori tesoreria e comunque finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche.

Questo valore, finora poco significativo, vista la quasi completa assoggettabilità delle somme alle norme sulla tesoreria unica, sta assumendo un ruolo nuovo e sempre più importante nei bilanci degli enti locali.

A cura. E. D'Aristotile

Le FONTI PROPRIE

c) DISINVESTIMENTI

Sono entrate derivanti da smobilizzo del patrimonio dell'APTL
(alienazione di beni mobili ed immobili)

Le fonti ottenute possono essere impiegate :

1. per copertura disavanzi;
2. per permutazioni patrimoniali;
3. per riduzione indebitamento pubblico.

Si ricorda che in Italia le procedure di alienazione del patrimonio immobiliare sono state per molto tempo particolarmente complesse in ottemperanza a quella visione "conservativa del patrimonio" che ha caratterizzato le disposizioni di contabilità pubblica fino alla legge 127/1997 (Bassanini bis)

Solo dopo l'approvazione di detta disposizione ciascun ente ha potuto regolamentare le modalità di vendita dei propri beni e facilitando l'affermarsi di quella visione aziendale che vede anche il patrimonio immobiliare dell'ente funzionale agli obiettivi ed ai programmi di una amministrazione.

A cura. E. D'Aristotile

Le FONTI DERIVATE

d) INDEBITAMENTO

L'indebitamento riassume le entrate ottenute da soggetti terzi con obbligo di rimborso e pagamento degli interessi a breve, medio e lungo termine.

Esse sono caratterizzate dalla nascita di un rapporto debitorio nei confronti di un soggetto finanziatore (banca, Cassa DD.PP., sottoscrittori di obbligazioni) e per disposizione legislativa, ad eccezione di alcuni casi appositamente previsti dalla legge, sono vincolate, nel loro utilizzo, alla realizzazione degli investimenti

Le FONTI DERIVATE

e) Trasferimenti

I trasferimenti sono costituiti da assegnazioni finanziarie da parte degli enti sovraordinati nei confronti degli enti di livello inferiore senza vincolo di restituzione.

Sono spesso fonte di conflittualità tra livelli di governo e creano confusione di responsabilità nella gestione. Sono spesso legati alle esigenze dell'ente che trasferisce più che alle esigenze dell'ente percettore.

I trasferimenti sono distinti in base al vincolo di utilizzo che presentano. Una prima distinzione importante anche ai fini della loro iscrizione nel bilancio dell'ente è quella che segue:

1. Trasferimenti per spesa corrente
2. Trasferimenti per spesa in c/capitale o d'investimento

Le FONTI DERIVATE

Analizzando le modalità di trasferimento delle somme possiamo distinguere:

- **Trasferimenti diretti** sono quelli nei quali il trasferimento dall'ente erogante a quello percipiente avviene senza alcun intermediario
- **Trasferimenti indiretti** sono quelli nei quali il trasferimento dall'ente erogante a quello percipiente avviene con l'intervento di soggetti intermediari

Università degli studi “ G. D’Annunzio” – Chieti Pescara
Corso di Laurea in Economia Aziendale

Le fonti di finanziamento nelle varie fasi storiche

A cura. E. D’Aristotile

LE ENTRATE DELL’APTL NELLE VARIE FASI STORICHE

Le entrate sopra riportate quantunque sempre presenti nel panorama contabile delle APTL hanno avuto una rilevanza diversa a seconda dei vari periodi storici.

A tal fine per quanto riguarda la rilevanza delle diverse fonti di finanziamento, si possono identificare tre fasi storiche:

- **fase 1:** fase tradizionale, caratterizzata dall’ elevata importanza del patrimonio e con minor interesse verso le entrate tributarie;
- **fase 2.** fase del welfare state caratterizzata dall’intervento dell’APTL nell’economia locale con conseguente importanza assunta dai tributi (logica dell’equilibrio del sistema)
- **fase 3:** stato dei servizi caratterizzata dai prezzi derivanti dai servizi erogati dall’APTL.

LE ENTRATE DELL'APTL NELLE VARIE FASI STORICHE

Alla diversa composizione delle varie fonti di finanziamento sono associabili diversi modelli del "sistema di finanza pubblica".

A tal fine la dottrina è solita operare una distinzione tra due principali modelli di base:

- **sistema accentrato** o di finanza derivata
- **sistema decentrato** o di finanza autonoma

LE ENTRATE DELL'APTL NELLE VARIE FASI STORICHE

Nel sistema accentrato lo Stato preleva i tributi dall'intera collettività nazionale, oltre a regolare i margini di manovra dell'eventuale imposizione a livello locale e poi ridistribuisce le risorse secondo parametri oggettivi tra le varie realtà locali,

I vantaggi del sistema accentrato sono:

- il maggior coordinamento tra tributi per mantenere unitarietà nei rapporti con il contribuente;
- la possibilità di dare coerente applicazione a principi della teoria fiscale quali l'equità, la progressività ecc.;
- l'inserimento delle politiche tributarie nell'ambito degli interventi di politica economica ;
- la maggiore efficienza nei processi di raccolta tributi;
- pari potere contrattuale tra impositore e soggetti privati "forti"

LE ENTRATE DELL'APTL NELLE VARIE FASI STORICHE

Nel sistema decentrato invece la raccolta impositiva delle risorse avviene a livello periferico rafforzando il modello aziendale di p.a. come sistema di aziende.

I vantaggi del sistema decentrato sono:

1. la definizione di una politica tributaria collegata alla politica dei servizi e delle funzioni;
2. una maggiore differenziazione qualitativa delle entrate;
3. un maggior collegamento tra le scelte di politica di finanziamento e la loro applicazione a livello tecnico;
4. la semplificazione procedure;
5. la maggiore responsabilizzazione;
6. l'effetto competizione tra enti;

Gli svantaggi sono invece riepilogabili in:

1. una accentuazione degli squilibri tra territori anche limitrofi;
2. una eccessiva accentuazione dell'attenzione su risultati di breve periodo;
3. una accentuazione del campanilismo e crisi delle aree deboli, che, a sua volta, crea costi a livello generale.