

## FINANZA LOCALE E DELLA SICUREZZA SOCIALE

### Finanza locale

La finanza locale comprende il complesso delle entrate proprie e derivate e delle spese di competenza degli enti locali, cioè di comuni, province, città metropolitane, unione dei comuni, comunità montane e comunità isolate. In passato, la finanza locale aveva una connotazione prevalentemente di finanza derivata. In altre parole, le fonti di finanziamento degli enti regionali e locali erano costituiti da trasferimenti di risorse finanziarie da parte dello Stato. In anni più recenti, la finanza locale ha visto aumentare i tributi propri per cui le entrate degli enti locali hanno finito per assumere, in larga misura, un carattere originario. Anche se non compresa tra gli enti locali, molti autori considerano facente parte della finanza locale anche la finanza delle regioni

### Finanza regionale

Le entrate tributarie delle regioni a statuto ordinarie sono costituite prevalentemente da:

- a) Gettito IRAP (Imposta Regionale Attività Produttive).
- b) Addizionale IRPEF (Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche)
- c) Tassa automobilistica

d) Altri tributi (addizionale regionale all'accisa sul gas naturale, tributo speciale sul deposito in discarica dei rifiuti).

Altra entrata importante delle regioni è costituita dalla compartecipazione al gettito dell'IVA (Imposta sul Valore Aggiunto) nella misura stabilita annualmente con DPR e che alimenta il Fondo perequativo per la sanità e si configura come un trasferimento dallo Stato.

Alle regioni è consentito manovrare la leva fiscale con possibilità limitate. Ogni regione, infatti, può fissare un'aliquota entro un minimo ed un massimo fissato con legge dallo Stato e, in alcuni casi, differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'IRPEF e per categorie economiche per l'IRAP). La legge di bilancio 2022 ha previsto l'esenzione dall'IRAP per i contribuenti persone fisiche che esercitano attività commerciali, arti e professioni, nonché specifiche forme di copertura del mancato gettito IRAP a favore di regioni e province autonome mediante un apposito fondo.

Tra i trasferimenti dello Stato alle regioni a statuto ordinario, la parte più cospicua è costituita dal finanziamento della sanità e del trasporto pubblico locale. In particolare, quest'ultimo viene finanziato attraverso il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello stato agli oneri del trasporto pubblico locale (anche ferroviario). Altri trasferimenti sono stati via via soppressi nell'ambito del contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni.

Nel bilancio della Regione le entrate sono ripartite in **titoli**, definiti in base alla fonte di provenienza delle entrate (tributarie, da trasferimenti correnti, extratributarie, in conto capitale, ecc.) e **tipologie**, definite in base alla natura delle entrate, nell'ambito di ciascuna fonte di provenienza (ossia di ciascun titolo). Le spese sono invece classificate in **missioni** che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalla Regione utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad essa destinate e **programmi** che rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire le finalità individuate nell'ambito di ciascuna missione. I programmi sono ripartiti in titoli.

Il bilancio di previsione finanziario, così come il bilancio dello Stato e degli enti locali, ha carattere autorizzatorio in quanto gli stanziamenti di entrata costituiscono limite alle accensioni di prestiti, mentre gli stanziamenti di spesa costituiscono limite agli impegni ed ai pagamenti.

In futuro, i tributi regionali saranno oggetto di una modifica nell'ambito della riforma fiscale (legge delega n. 111/2023). Secondo la legge delega, il Governo dovrà procedere alla revisione delle norme del federalismo fiscale regionale allo scopo di garantire la fiscalizzazione dei trasferimenti soppressi e a rimodulare i meccanismi di intervento ricorrendo a fonti di finanziamento alternative. La legge delega prevede anche l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di una compartecipazione al gettito Iva sulla base del principio della territorialità delle entrate.

## **Finanza comunale, provinciale e degli altri enti minori**

L'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge, che la coordina con la finanza statale e con quella regionale. Ai comuni e alle province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite. 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 D. lgs. n. 448/1997, e successive modificazioni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene all'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.

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.

I trasferimenti erariali sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengono 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. Lo Stato assegna anche specifici contributi per fronteggiare situazioni eccezionali.

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. 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.

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, nonché 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.

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.

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. 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.

Nel bilancio del comune e della provincia, le entrate sono suddivise nei seguenti otto titoli: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa; Trasferimenti correnti; Entrate extratributarie; Entrate in conto capitale; Entrate da riduzione di attività finanziarie; Accensione Prestiti; Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere; Entrate per conto terzi e partite di giro. Le spese figurano nei seguenti sette titoli: Spese correnti; Spese in conto capitale; Spese per incremento attività finanziarie; Rimborso Prestiti Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere; Titolo 7: Uscite per conto terzi e partite di giro.

La normativa contabile degli enti locali minori (città metropolitane, unione dei comuni, comunità montane e comunità isolane) è pressoché analoga a quella di regioni, province e comuni per quanto attiene natura e classificazione di entrate e spese e disciplina dei bilanci preventivi e consuntivi.

## Sistemi di sicurezza sociale. Finanziamento

Le origini della sicurezza sociale risalgono agli anni tra il 1883 e il 1889 quando, nell'Impero tedesco, il cancelliere Otto von Bismarck introdusse le prime forme di **assicurazione obbligatoria** per garantire i lavoratori dai rischi che potevano compromettere la loro capacità lavorativa e di guadagno. L'assicurazione obbligatoria era finanziata con i premi versati dagli assicurati in rapporto ai rischi cui erano soggetti.

Successivamente, la protezione sociale venne estesa anche ai familiari dei lavoratori e a rischi in precedenza non contemplati (disoccupazione); le assicurazioni obbligatorie erano finanziate mediante contributi fissati in modo uniforme e rapportati ai salari. Il sistema assunse, dunque, i caratteri propri della **previdenza sociale** nel quale il criterio del bisogno sostituiva il criterio assicurativo.

In seguito, il principio della previdenza viene esteso a gran parte o a tutta la popolazione a copertura di un certo numero di bisogni della vita (vecchiaia, disoccupazione, tutela della salute, ecc.). Nasce così il sistema della **sicurezza sociale**, l'ultimo e più evoluto stadio della protezione sociale, finanziato con la fiscalità generale (cd **fiscalizzazione della sicurezza sociale**).

La fiscalizzazione della sicurezza sociale può assumere le forme del contributo dello Stato a copertura del disavanzo registrato dall'ente previdenziale (spese > entrate) oppure può essere totale qualora lo Stato riconosca che la sicurezza sociale va finanziata attraverso le imposte in quanto interessa la collettività nazionale. Possono essere previste anche forme di partecipazione degli utenti al costo dei servizi mediante ticket e contributi.

Il sistema della sicurezza sociale è il frutto della progressiva affermazione dell'indirizzo di finanza redistributiva impostosi successivamente alla seconda guerra mondiale sulla base degli insegnamenti di Keynes e di lord Beveridge, che ha comportato un progressivo ampliamento dei sistemi di sicurezza sociale. Oggi, infatti, la "*sicurezza sociale*" comprende l'insieme di interventi pubblici finalizzati all'erogazione di provvidenze in favore dei cittadini che si trovano in condizioni di bisogno. A tal proposito sono previsti due tipi di interventi:

1. L'**assistenza sociale**, che assolve ad una generica funzione di tutela degli indigenti, estesa a tutti i cittadini in caso di bisogno.
2. La **previdenza sociale**, che assolve alla funzione specifica di tutela dei lavoratori.

La differenza tra le due forme di intervento consiste nel fatto che l'assistenza provvede a sanare situazioni di bisogno già in atto, mentre la previdenza precostituisce i mezzi necessari per soddisfare bisogni futuri. Inoltre l'assistenza ha carattere di erogazione e non comporta oneri per l'assistito, mentre la previdenza ha funzione assicurativa e richiede il versamento di contributi da parte delle categorie interessate.

L'assistenza sociale fornisce servizi per la prevenzione, la riduzione o, nella migliore delle ipotesi, l'eliminazione delle condizioni di disagio, di natura economica o sociale interni alla società e a garantire i diritti sociali fondamentali alla base del **Welfare**, cioè del sistema sociale che mira ad assicurare a tutti i cittadini la fruizione dei servizi sociali ritenuti indispensabili.

La previdenza sociale contempla diverse forme di tutela ed assistenza dei lavoratori che si traducono nell'erogazione di prestazioni di somme di denaro o altre utilità e predisposte in relazione a situazioni di bisogno in cui i lavoratori stessi o i loro familiari possono venire a trovarsi in seguito al verificarsi di determinati eventi riconducibili o meno allo svolgimento dell'attività lavorativa e finalizzate a garantire la continuità del reddito.

Tale processo di universalizzazione fu accompagnato, a partire dal 1945 nella maggioranza dei paesi, dal mutamento delle modalità di finanziamento e di erogazione delle prestazioni col passaggio dal sistema della capitalizzazione al sistema della ripartizione. Il sistema della capitalizzazione restituisce al lavoratore i contributi versati adeguatamente capitalizzati, mentre il sistema della ripartizione utilizza i contributi versati in un determinato intervallo di tempo per finanziare le prestazioni della sicurezza sociale nel medesimo intervallo.

L'esistenza del sistema di sicurezza sociale trova giustificazione nel fallimento del mercato in aree fondamentali: assenza di rendite vitalizie espresse in termini reali, rischi difficilmente diversificabili (disoccupazione di massa, epidemie), rischi associati all'imprevedibilità della durata della vita attiva (obsolescenza delle conoscenze, cattive condizioni di salute). Altre ragioni sono di natura paternalistica (lo stato costringe gli individui a risparmiare perché essi non lo farebbero spontaneamente) sia di natura redistributiva (trasferimenti tra individui della stessa generazione e tra individui di generazioni diverse).

## **Il sistema di sicurezza sociale italiano**

Il sistema di sicurezza sociale italiano trova fondamento nella tutela dei diritti fondamentali alla salute e alla sicurezza sul lavoro, come previsto dalla Costituzione (articoli 4, 32, 35). I settori principali della sicurezza sociale sono: l'assistenza sanitaria, le prestazioni di malattia in denaro, le prestazioni di maternità e paternità, le prestazioni di invalidità, le prestazioni e pensioni di vecchiaia, le prestazioni ai superstiti, le prestazioni in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali, le prestazioni familiari, la disoccupazione, il reddito minimo garantito e l'assistenza di lunga durata.

Il sistema di sicurezza sociale italiano si articola in tre settori rispettivamente gestiti dall'INPS, dall'INAIL e dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Il più grande ente previdenziale italiano è l'**Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS)** presso il quale è assicurata la quasi totalità dei lavoratori dipendenti del settore privato e del settore pubblico.

L'INPS gestisce anche alcuni fondi e gestioni speciali di previdenza riguardanti particolari categorie di lavoratori quali: clero, personale di volo dell'aviazione civile, minatori. Altri Enti di diritto privato (Casse) gestiscono la previdenza obbligatoria e assistenza dei liberi professionisti, quali avvocati, medici, ingegneri, architetti, notai, ecc. iscritti alla Cassa o Fondo pensionistico specifico. La previdenza e assistenza dei giornalisti è invece gestita dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dal luglio 2022.

L'INPS eroga prestazioni sia di natura previdenziale sia di natura assistenziale. Le prime sono determinate in base ai contributi versati, mentre le seconde prescindono dal versamento di contributi (ad es. assegno per il nucleo familiare, assegno a sostegno della maternità e per i nuclei familiari concessi dai comuni).

L'INPS gestisce le pensioni di inabilità, l'assegno ordinario di invalidità, la pensione di vecchiaia, la pensione ai superstiti. Altre prestazioni di natura non pensionistica erogate dall'INPS sono: l'assegno sociale, la disoccupazione, la mobilità dei lavoratori, la cassa integrazione guadagni, il trattamento di fine rapporto, gli assegni al nucleo familiare, la malattia, gli assegni familiari dei comuni, la maternità e paternità, i congedi parentali e riposi per allattamento, l'assistenza ai disabili, l'assegno cure tubercolari, le cure balneo termali, l'assegno per congedo matrimoniale, l'assegno maternità dello stato e dei comuni.

L'**Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)** ha invece un ruolo attivo nell'ambito della tutela della salute e della sicurezza del lavoratore. L'INAIL si occupa quindi del regime assicurativo, finanziato mediante i contributi versati solo dai datori di lavoro, garantendo protezione ai lavoratori in caso di infortuni, malattie professionali o morte sul lavoro.

Gli infortuni sul lavoro sono gli eventi occorsi al lavoratore che hanno luogo per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte o l'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, o un'inabilità temporanea assoluta che comporta l'astensione dal lavoro per più di tre giorni.

I lavoratori dipendenti hanno diritto alle prestazioni INAIL anche se il datore di lavoro non ha adempiuto agli obblighi contributivi. L'INAIL eroga prestazioni temporanee o pensioni a carattere permanente in caso di disabilità permanente, oppure può concedere indennità in caso di morte.

Il **Sistema Sanitario Nazionale (SSN)** fornisce l'assistenza sanitaria, che rientra nella competenza del ministero della Salute che gestisce le risorse, la ripartizione delle stesse agli enti regionali o comunali che si occupano dei servizi sanitari (Aziende sanitarie locali), e fa in modo che le prestazioni minime, vale a dire i livelli di assistenza sanitaria essenziale, siano garantite alle persone che vivono in tutte le Regioni italiane.

In Italia, il sistema di sicurezza sociale è finanziato mediante i contributi versati dai lavoratori subordinati, dai datori di lavoro, dai lavoratori autonomi e dai liberi professionisti e dalla fiscalità generale. In particolare, il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) è finanziato anche mediante la compartecipazione alla spesa per l'acquisto di farmaci e prestazioni sanitarie tramite pagamento del cosiddetto «ticket», gestito dalle singole Regioni attraverso le Aziende Sanitarie Locali (ASL).

Gli enti locali e gli enti previdenziali redigono un bilancio preventivo e un bilancio consuntivo. In particolare, redigono un preventivo finanziario e un preventivo economico. Il primo è costituito da uno stato di previsione dell'entrata, da uno stato di previsione della spesa e da un quadro generale riassuntivo. Il preventivo economico consta dello stato patrimoniale, del conto economico e della nota integrativa. Il bilancio preventivo è accompagnato da numerosi allegati in parte comuni ai due tipi di enti e in parte diversi. I preventivi sono predisposti su base triennale e comprendono, oltre ai dati relativi all'anno al quale si riferiscono, anche le previsioni per i due anni immediatamente successivi.