

XVI legislatura

**A.S. 1117-B:
"Delega al Governo in materia
di federalismo fiscale, in
attuazione dell'articolo 119 della
Costituzione"**

Aprile 2009
n. 14



servizio del bilancio
del Senato

elementi di
documentazione



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
MODIFICHE PIÙ SIGNIFICATIVE APPORTATE ALLA CAMERA DEI DEPUTATI.....	2
1. Il coinvolgimento degli enti territoriali nella lotta all'evasione (art. 2, c. 1, lett. d); art. 26, c. 1, lett. b))	2
2. L'autonomia impositiva delle regioni (art. 7, comma 1, lett. c)).....	4
3. Riserva di aliquota e addizionale regionale (art. 8, comma 1, lett. d)).....	6
4. Il finanziamento delle funzioni non essenziali e l'ex fondo perequativo 549/95 (art. 8, comma 1, lett. h))	9
5. Il finanziamento delle funzioni amministrative (art. 7, c. 1, lett. a); art. 8 c. 1 lett. a)).....	14
FEDERALISMO E LEGGE DI CONTABILITÀ: A.S. 1117-B E A.S. 1397	16
1. L'armonizzazione dei bilanci	17
2. Trasmissione dei dati	18
3. Bilanci consolidati	19
4. Coordinamento della finanza pubblica e fissazione degli obiettivi	20
5. Monitoraggio della finanza pubblica	21
6. Gli indicatori di risultato.....	22

PREMESSA

Il presente dossier illustra alcune delle modifiche più significative apportate dalla Camera dei deputati al disegno di legge delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, raggruppate per argomenti.

Esso evidenzia altresì alcune connessioni tra questo e il disegno di legge delega per la riforma della contabilità (A.S. 1397), attualmente all'esame della Commissione programmazione economica, bilancio del Senato¹.

¹ Cfr. in merito anche gli Elementi di documentazione n. 13.

MODIFICHE PIÙ SIGNIFICATIVE APPORTATE ALLA CAMERA DEI DEPUTATI

1. Il coinvolgimento degli enti territoriali nella lotta all'evasione (art. 2, c. 1, lett. *d*); art. 26, c. 1, lett. *b*)

Alcune modifiche apportate dalla Camera nel corso della seconda lettura (art. 2, c. 1, lett. *d*); art. 26, c. 1, lett. *b*) sottolineano l'opportunità di prevedere adeguate forme premiali per le regioni e per gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.

Al riguardo, si sottolinea che il decreto-legge n. 203 del 2005 dispone già una forma di partecipazione dei comuni alle attività di contrasto all'evasione fiscale. Nell'art 1 si stabilisce, infatti, che la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario venga incentivata prevedendo l'assegnazione agli stessi del 30 per cento del maggior gettito riscosso a titolo definitivo, a seguito di azioni comunali che abbiano contribuito alla sua emersione. Il comma 2 precisa che i comuni possono contribuire all'attività di accertamento fiscale anche attraverso società e enti partecipati o comunque da essi incaricati per le attività di supporto ai controlli fiscali sui tributi comunali.

La normativa risulta completata da due provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle entrate². Essi in particolare individuano le materie nelle quali può instaurarsi la collaborazione tra il comune e l'agenzia delle entrate. Esse riguardano:

- Il settore del commercio e dei servizi
- L'urbanistica e il territorio
- La proprietà edilizia e il patrimonio immobiliare
- Le residenze fittizie all'estero
- La disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva

Vengono inoltre determinate le modalità tecniche di accesso alle banche dati, così come la tempistica e le modalità di trasmissione delle segnalazioni. In riferimento a questo ultimo aspetto, si stabilisce che queste vengano effettuate in via telematica, attraverso la procedura S.I.A.T.E.L. (Sistema informativo dell'anagrafe tributaria degli enti locali), in modo da lasciar traccia del flusso di segnalazioni compiute.

² Provvedimento del 3/12/2007 pubblicato sulla G.U. n 292 del 17/12/2007 e provvedimento del 26/11/2008.

2. L'autonomia impositiva delle regioni (art. 7, comma 1, lett. c))

Durante l'esame in seconda lettura la Camera dei deputati ha modificato i parametri di autonomia impositiva assegnati alle regioni sui tributi loro spettanti, articolando le possibilità di intervento a seconda del tipo di tributo (art. 7, comma 1, lett. c)).

Nel testo approvato dalla Camera le regioni possono dunque modificare le aliquote e disporre di esenzioni, deduzioni e detrazioni solo per i tributi propri derivati e comunque nei limiti indicati dalla legislazione statale. Con riferimento alle addizionali sulle basi imponibili di tributi erariali possono esclusivamente essere stabilite variazioni percentuali delle aliquote ed applicate detrazioni, sempre nei limiti stabiliti dalla legislazione statale. Per quest'ultima fonte di finanziamento, quindi, risulta esclusa la possibilità di modificarne la base imponibile attraverso deduzioni.

Su tale aspetto, il testo approvato in prima lettura al Senato prevedeva, sia per i tributi propri derivati delle regioni sia per le aliquote riservate sui tributi erariali, la facoltà, in capo alle regioni, di modificare, con propria legge, le aliquote (nei limiti stabiliti dalla legislazione statale) nonché la possibilità di introdurre deduzioni e detrazioni.

La modifica introdotta dalla Camera comporta che la base imponibile dell'IRPEF sia la medesima sia ai fini del calcolo

dell'imposta erariale sia per l'applicazione delle addizionali in ciascuna delle regioni.

Al riguardo, si osserva che secondo le disposizioni della delega in esame l'addizionale regionale all'Irpef assumerebbe uno *status* diverso da quello dell'addizionale vigente, in quanto sarebbe caratterizzata dal fatto di non poter essere oggetto di esenzioni introdotte dalle regioni, né di differenziazione delle aliquote per classi o scaglioni.

L'omogeneità di definizione consentirebbe peraltro di confrontare in modo più immediato le politiche tributarie regionali (che si esercitano esclusivamente sulla misura dell'aliquota e sulla concessione di detrazioni) e di semplificare le procedure di calcolo per il contribuente.

3. Riserva di aliquota e addizionale regionale (art. 8, comma 1, lett. d))

Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati sono state apportate alcune modifiche alle fonti assegnate alle regioni per il finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni essenziali (cioè riconducibili al vincolo di cui alla lettera m), secondo comma, art. 117 della Costituzione).

Nella nuova formulazione non si fa più cenno allo strumento della riserva d'aliquota sull'imposta sul reddito delle persone fisiche e si dispone che le funzioni fondamentali vengano finanziate dall'addizionale regionale all'IRPEF, oltre che dai già previsti tributi propri derivati delle regioni e dalla compartecipazione Iva (art. 8 comma 1, lett. d)).

Al riguardo, si osserva che l'addizionale regionale all'Irpef corrisponde ad una aliquota ulteriore da applicare alla base imponibile IRPEF regionale, che si traduce in una imposizione proporzionale rispetto alla base imponibile regionale.

Si tratta di uno strumento già in vigore per i comuni dal 2001 (con una aliquota che non può risultare superiore allo 0.8%) e per le regioni dal 1998 (con una aliquota base dello 0,9 incrementabile fino all'1,4 per cento).

L'addizionale ha dunque la caratteristica di essere un'imposta proporzionale, cioè produce una aliquota media costante, equivalente per tutte le regioni.

La riserva di aliquota sull'IRPEF comporta l'imposizione, all'interno di ciascuno scaglione dell'imposta erariale, di aliquote destinate alle regioni espresse in percentuale delle aliquote statali³.

Una struttura analoga dell'imposta sul reddito è in vigore in Spagna, dove le aliquote delle comunità autonome corrispondono a circa il 30 per cento delle aliquote applicate ai vari scaglioni di reddito.

La riserva d'aliquota è un meccanismo quindi che caratterizza la quota regionale del tributo in senso progressivo. La progressività implica che le aliquote medie risultino più elevate al crescere della base imponibile regionale. Le differenze interregionali nel gettito dell'aliquota riservata Irpef risentirebbero, quindi, oltre che dei differenziali nelle basi imponibili regionali, anche del diverso valore delle aliquote medie.

Si ricorda che la modifica illustrata riguarda il finanziamento delle funzioni fondamentali, per le quali viene assicurato a tutte le regioni - attraverso l'apporto del fondo perequativo - il finanziamento integrale, sulla base del fabbisogno calcolato ai costi standard. Tale modifica non implica, quindi, un cambiamento nel volume di risorse assegnato alle regioni, quanto una diversa composizione tra le fonti di finanziamento.

³ Si veda C. Buratti, *Senza aliquote riservate meno autonomia*, "Il Sole-24 Ore", 19/03/2009.

A parità di altre condizioni, privilegiare l'istituzione di una addizionale comporta minori esigenze perequative nelle regioni che non coprono integralmente i propri fabbisogni.

Si ricorda altresì che la delega in esame richiama il ruolo dell'addizionale Irpef anche per il finanziamento delle funzioni non essenziali (per il cui finanziamento è prevista la fissazione di un'aliquota media d'equilibrio tale da compensare l'importo dei trasferimenti soppressi).

Sembrerebbe dunque prefigurarsi un sistema in cui l'aliquota complessiva dell'addizionale Irpef assegnata a ciascuna regione sarebbe frutto della somma di due aliquote, determinate con procedure diverse: la prima volta a soddisfare il fabbisogno (valutato a costi standard) delle funzioni essenziali nella regione più ricca, tenuto conto delle decisioni relative alla compartecipazione IVA e agli altri tributi propri, la seconda corrispondente a quella media che garantisce, per il complesso delle regioni, il finanziamento delle funzioni non essenziali.

4. Il finanziamento delle funzioni non essenziali e l'ex fondo perequativo 549/95 (art. 8, comma 1, lett. h))

Nel corso dell'esame in seconda lettura la Camera ha modificato il volume delle risorse dirette al finanziamento delle funzioni non essenziali (cioè non riconducibili al vincolo della lettera m), secondo comma, art. 117 della Costituzione), escludendo, in particolare, dall'importo complessivo dei trasferimenti sostituiti, le risorse già destinate al fondo perequativo di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, della legge n. 549 del 1995 e attualmente corrisposte a valere sul gettito IRAP (art. 8, comma 1, lettera h)).

Si ricorda che, per il finanziamento delle funzioni non essenziali, il ddl delega prevede che i trasferimenti destinati al finanziamento di tali funzioni siano sostituiti dal gettito di una addizionale regionale all'IRPEF, la cui misura viene determinata in modo tale da uguagliare i trasferimenti soppressi per il complesso delle regioni. Per tali funzioni opera, poi, un fondo perequativo, di carattere orizzontale, basato sulle capacità fiscali, cioè finalizzato a ridurre i divari di capacità fiscale; il ddl non esplicita la misura della perequazione che verrà applicata.

Al riguardo, si ricorda che la legge n. 549 del 1995, provvedimento collegato alla finanziaria per il 1996, disponeva che - a decorrere dall'anno 1996 - sarebbero cessati alcuni finanziamenti in

favore delle regioni a statuto ordinario⁴, sostituiti con la devoluzione di una quota del gettito dell'accisa sulla benzina, cui si affiancava un fondo perequativo. L'ammontare di tale fondo veniva calcolato come differenza tra i trasferimenti soppressi nel 1996 e il gettito derivante dall'applicazione di una quota dell'accisa sulla benzina (cfr tab. 1). Per gli anni successivi il fondo aumentava in base al tasso di inflazione programmato (TIP) del DPEF.

Successivamente il D.lgs. n. 446 del 1997⁵ (art. 42) sopprimeva - a decorrere dal 1999 - il fondo perequativo e lo sostituiva con un fondo di compensazione interregionale.

Infine il D.lgs. n. 56 del 2000 (art. 13, c. 2) ha abolito il fondo di compensazione e ha disposto che - a decorrere dal 2001 - una quota dell'IRAP è riservata alla copertura dell'ex fondo perequativo 549/95. Il testo del decreto e le specifiche tecniche non fornivano indicazioni univoche su quale fosse il gettito dell'IRAP da destinare al finanziamento della sanità (al lordo o al netto dell'ex fondo

⁴ I principali fondi soppressi dalla legge 549 del 1995 erano il Fondo comune (art. 8 della legge 281/70) e il Fondo di sviluppo regionale (art. 9 della legge 281/70). Il fondo comune era deputato a finanziare le funzioni normali delle regioni ordinarie. Tale fondo veniva alimentato attraverso *quote di tributi erariali* (tra cui l'imposta di fabbricazione sugli oli minerali, le imposte di fabbricazione su birra, spiriti, glucosio e gas in condensabili, le imposte sul consumo dei tabacchi). Inizialmente il 60% del fondo comune veniva attribuito alle regioni ordinarie in proporzione della popolazione residente in ciascuna regione, il 10% in proporzione della superficie di ciascuna regione e il 30% in proporzione di indicatori socio-economici (tasso di emigrazione al di fuori del territorio regionale, grado di disoccupazione; carico pro capite dell'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo posta in riscossione mediante ruoli nel penultimo anno antecedente a quello della devoluzione). Il fondo di sviluppo regionale era stato istituito per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, il cui ammontare veniva determinato per ogni quinquennio dalla legge di approvazione del programma economico nazionale e per la quota annuale dalla legge di bilancio. Tale fondo veniva assegnato alle Regioni secondo le indicazioni del programma economico nazionale sulla base dei criteri che venivano annualmente determinati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e con particolare riguardo alle esigenze di sviluppo del Mezzogiorno. Tale fondo era inizialmente finanziato e ripartito in maniera sostanzialmente discrezionale. Tra il 1977 e il 1981 il finanziamento del fondo per i programmi di sviluppo regionale venne reso automatico dalla legge n. 356/76, mentre rimasero discrezionali e redistributivi i criteri di ripartizione.

⁵ Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali. Pubblicato nella Gazz. Uff. 23 dicembre 1997, n. 298.

perequativo 549/95), tanto che una prima applicazione del decreto vedeva tali risorse incorporate nel meccanismo di ripartizione della compartecipazione IVA.

Attualmente la quota di IRAP destinata alla copertura dell'ex fondo perequativo 549/95 viene scomputata - nel calcolo delle risorse assegnate alle regioni ai fini del finanziamento della spesa sanitaria - dal gettito dell'IRAP di ciascuna regione. In tal modo, le risorse che dal bilancio dello Stato sono destinate al finanziamento della sanità (che integrano le risorse proprie e l'IRAP rispetto ai fabbisogni di spesa) vengono incrementate, per ciascuna regione, dell'importo assegnato ai sensi dell'ex fondo perequativo ex legge 549/95. Le risorse afferenti all'ex fondo perequativo vengono, in questo modo, trattate implicitamente come un qualsiasi trasferimento, che replica l'assegnazione del 2003 (cfr. tab. 2).

La modifica introdotta alla Camera in seconda lettura rende esplicito che le risorse dell'ex fondo perequativo non vengono considerate nel computo del finanziamento delle funzioni non essenziali, implicando, quindi, che la misura dell'addizionale IRPEF destinata a finanziare le funzioni non essenziali risulti più bassa rispetto al testo iniziale.

La modifica sembrerebbe mirata ad evitare gli effetti sulla distribuzione interna tra regioni che deriverebbero dall'incorporare tali risorse nell'ambito del finanziamento delle funzioni non fondamentali. L'inclusione di tali risorse in un modello di finanziamento basato sulle capacità fiscali avrebbe prodotto - a parità di volume complessivo -

significative divergenze nell'assegnazione delle risorse rispetto alla distribuzione storica, che rifletteva un preciso intento redistributivo⁶.

Non del tutto chiare sono le altre conseguenze della modifica approvata dalla Camera. E' verosimile che si continuerà a ritenere che le somme corrispondenti all'ex fondo perequativo (risultando assimilate a risorse perequative) sono di competenza delle regioni nella misura fotografata nel 2003. Tali importi, quindi, continueranno verosimilmente ad essere trattati come oggi, cioè esclusi dal gettito IRAP nel calcolo delle risorse da assegnare alle regioni. A parità di altre condizioni le risorse perequative assegnate alle regioni che accedono al fondo 549/95 verrebbero aumentate di importo pari a quello indicato in tabella 2.

In tal caso la modifica approvata dalla Camera di fatto implicherebbe l'istituzione di un doppio flusso di risorse perequative destinato alle funzioni essenziali, il primo riconducibile all'ex fondo 549/95 e il secondo al fondo perequativo istituito dalla delega in esame.

Sarebbe utile acquisire dal Governo indicazioni al riguardo.

⁶ Gli obiettivi redistributivi e di sostegno alla crescita che caratterizzano l'ex fondo perequativo evidenziano una relazione inversa rispetto al reddito pro-capite regionale e alla popolazione delle singole regioni. Per maggiori approfondimenti si vedano anche Corte dei Conti e SVIMEZ: Audizione ddl 1117 in materia di federalismo fiscale, Senato della Repubblica, novembre 2008.

Tabella 1

milioni di euro

REGIONI	Totale Trasferimenti soppressi	Gettito Definitivo 1996 Imposta Regionale sulla Benzina	Fondo perequativo
	[a]	[b]	[b - a]
01 Piemonte	444,7	350,7	94,0
02 Lombardia	690,5	712,2	
03 Veneto	368,8	371,8	
04 Liguria	228,3	125,0	103,3
05 Emilia Romagna	409,0	356,4	52,7
06 Toscana	411,1	325,4	85,7
07 Umbria	122,4	68,7	53,7
08 Marche	156,5	117,2	39,3
09 Lazio	687,9	415,7	272,2
Totale Centro-Nord	3.519,1	2.843,1	676,0
10 Abruzzo	200,4	92,4	107,9
11 Molise	87,3	17,6	69,7
12 Campania	792,8	284,6	508,2
13 Puglia	560,9	217,9	342,9
14 Basilicata	162,7	28,4	134,3
15 Calabria	502,5	105,4	397,2
Totale Sud	2.306,5	746,3	1.560,2
Totale	5.825,6	3.589,4	2.236,3

Fonte: Tabella C della legge 549/1995

Tabella 2

milioni di euro

Regione	Ex fondo perequativo						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Piemonte	103	106	109	109	109	109	109
Lombardia	14	14	14	14	14	14	14
Veneto	21	22	22	22	22	22	22
Liguria	104	108	110	110	110	110	110
Emilia-Romagna	44	46	47	47	47	47	47
Toscana	67	70	71	71	71	71	71
Umbria	60	62	63	63	63	63	63
Marche	52	54	56	56	56	56	56
Lazio	271	280	286	286	286	286	286
Abruzzo	109	112	114	114	114	114	114
Molise	74	76	77	77	77	77	77
Campania	537	551	560	560	560	560	560
Puglia	368	378	384	384	384	384	384
Basilicata	145	148	150	150	150	150	150
Calabria	430	440	446	446	446	446	446
Italia (Rso)	2.398	2.466	2.509	2.509	2.509	2.509	2.509

Fonte: vari D.P.C.M. sulla rideterminazione delle compartecipazioni regionali all'imposta sul valore aggiunto e all'accisa sulle benzine e delle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56.

5. Il finanziamento delle funzioni amministrative (art. 7, c. 1, lett. a); art. 8 c. 1 lett. a))

Alcune delle modifiche apportate nel corso della seconda lettura comportano una modifica nei criteri di finanziamento delle spese relative a materie di competenza statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative.

Nel testo approvato dalla Camera l'articolo 7 (c. 1, lett. a)) chiarisce che i tributi e le compartecipazioni di cui dispongono le Regioni dovranno essere utilizzati - oltre che per finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie di competenza esclusiva o concorrente, già precisato nel testo iniziale - anche per finanziare le spese relative a materie di competenza statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative. L'articolo 8 (c. 1, lett. a)) precisa che, nell'ambito della classificazione tra spese riconducibili alle funzioni fondamentali e spese non riconducibili a tale tipologia, devono essere incluse anche le spese relative a materie di competenza statale in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative. Il comma 3 del medesimo articolo, nella versione approvata dalla Camera, non indica più - tra le spese riconducibili alle funzioni fondamentali - quelle spese riguardanti le funzioni amministrative attribuite alle Regioni⁷.

⁷ Si segnala, inoltre, la riformulazione di tale comma rende esplicito che - per le spese di istruzione - rientrano tra le funzioni essenziali quelle per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti.

Al riguardo, si osserva che il complesso delle modifiche apportate agli articoli 7 ed 8 comporta che le spese relative a materie di competenza statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative, non rientrano più, automaticamente, tra le funzioni essenziali, ma verranno ripartite tra le due tipologie di spesa a seconda delle materie cui si riferiscono. Di conseguenza, almeno in teoria tali spese non necessariamente verranno finanziate con le modalità previste per le spese riconducibili alle funzioni essenziali.

Si precisa che le spese per funzioni amministrative riguardano le funzioni attribuite alle regioni con i decreti legislativi attuativi della legge 59 del 2007 (cd. Bassanini). Nel 2007 le risorse effettivamente erogate alle Regioni per il finanziamento delle competenze trasferite sono state pari a 1.741 milioni di euro⁸. Nella tabella seguente si riportano gli importi erogati per Regione e per i principali comparti.

	Viabilità	Trasporto pubbl. loc.	OO.PP.	Incentivi Imprese	Mercato Lavoro	Agricol. e pesca	Ambiente	Personale	Spese di funzi.to	Settori minori	TOTALE
Piemonte	55.222	0	0	62.317	2.694	22.860	25.568	1.022	176	524	170.383
Lombardia	55.511	0	3.202	132.315	3.083	36.702	40.256	547	230	989	272.835
Veneto	44.882	224	13.337	79.977	1.914	26.799	17.266	5.237	139	783	190.558
Liguria	20.369	65	462	17.085	2.070	3.784	8.689	856	113	235	53.728
E.Romagna	59.366	67	1.043	70.641	2.147	32.154	25.533	957	249	724	192.881
Toscana	60.057	0	0	52.222	2.578	13.737	26.715	1.046	351	454	157.160
Umbria	25.238	0	333	11.750	1.319	5.877	7.068	169	56	329	52.139
Marche	27.220	0	341	25.548	1.770	9.399	3.328	2.226	76	319	70.227
Lazio	44.754	143	9.294	31.200	3.825	16.490	25.790	5.647	153	866	138.162
Abruzzo	35.598	126	762	19.130	1.495	10.120	10.640	1.668	143	388	80.070
Molise	4.057	70	1.884	4.010	804	3.847	4.038	369	43	255	19.377
Campania	11.545	105	540	58.115	3.916	17.579	10.883	1.858	191	488	105.220
Puglia	25.224	285	9.248	46.228	2.952	27.389	25.282	3.008	133	633	140.382
Basilicata	23.722	0	91	10.042	1.441	8.590	8.036	389	67	323	52.701
Calabria	610	245	459	15.290	2.963	13.669	9892	1.192	141	394	44.855
TOTALE	493.375	1.330	40.996	635.870	34.971	248.996	248.984	26.191	2.261	7.704	1.740.678

Fonte: Corte dei Conti

⁸ Corte dei Conti: Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni, esercizi 2006 - 2007.

FEDERALISMO E LEGGE DI CONTABILITÀ: A.S. 1117-B E A.S. 1397

Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione - nuovamente all'esame del Senato dopo l'approvazione in seconda lettura da parte della Camera dei deputati - interviene su alcuni aspetti dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie territoriali, trattati anche nell'ambito del disegno di legge quadro in materia di contabilità pubblica e finanza pubblica (AS. 1397), attualmente all'esame della Commissione bilancio del Senato.

Al riguardo, si osserva che la trattazione di alcune problematiche in entrambi i disegni di legge conferma la rilevanza delle questioni e l'esigenza di intervenire su alcuni nodi irrisolti, da tempo evidenziati da numerosi commentatori. Risulta evidente, peraltro, l'opportunità che le soluzioni di tali questioni risultino coordinate nell'ambito dei due strumenti in corso di approvazione da parte del Parlamento, in termini di processi, di competenze, nonché di sedi e formati di raccolta di dati informativi.

Si analizzano di seguito, in particolare:

1. l'armonizzazione dei bilanci;
2. la trasmissione di elementi informativi da parte degli enti;
3. la predisposizione di un bilancio consolidato;

4. il coordinamento della finanza pubblica e fissazione degli obiettivi;
5. il monitoraggio della finanza pubblica
6. indicatori di risultato

1. L'armonizzazione dei bilanci

L'A.S. 1117-B, all'articolo 2, comma 2, lett. *h*), delega il governo ad emanare decreti legislativi per l'individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in modo da assicurare che i bilanci degli enti territoriali siano redatti in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata, coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. La registrazione delle entrate e delle spese deve essere effettuata in modo tale da poterla ricondurre ai criteri rilevanti per l'osservanza del Patto di stabilità e crescita. Il comma 6 specifica che il decreto legislativo recante i principi di armonizzazione deve essere adottato entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge.

La lett. *aa*) del comma 2 del medesimo articolo prevede che si applichino sanzioni qualora gli enti non rispettino i criteri uniformi di redazione dei bilanci.

Anche l'A.S. 1397, all'articolo 2, delega il governo ad adottare – entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge – decreti legislativi finalizzati all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, nonché dei relativi termini

di approvazione, definiti in funzione dell'esigenza di programmazione e rendicontazione della finanza pubblica. Gli schemi contabili, raccordabili con quelli adottati in ambito europeo, prevedono regole contabili uniformi e un comune piano dei conti integrato. I principi di delega vedono anche l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi, coerenti con le classificazioni economica e funzionale adottate in ambito internazionale. Ai fini della predisposizione degli schemi di decreto legislativo viene istituito (con decreto del Ministro dell'economia) un Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche.

2. Trasmissione dei dati

L'A.S. 1117-B, all'articolo 2, comma 2, lett. *h*), stabilisce che nell'attuazione della delega siano individuati i termini entro i quali regioni ed enti locali sono tenuti a comunicare al governo i propri bilanci, preventivi e consuntivi, definendo altresì le sanzioni nel caso di mancato rispetto di tale termine. La lettera *aa*) conferma che si applicano sanzioni nel caso di mancata o tardiva comunicazione dei dati, ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

L'articolo 4 del medesimo ddl, nell'istituire la Commissione tecnica paritetica nell'ambito della Conferenza unificata, stabilisce che tale Commissione – in quanto sede di condivisione delle basi informative – promuove la realizzazione delle rilevazioni e attività necessarie per soddisfare i bisogni informativi. Ad essa le amministrazioni statali, regionali e locali, forniscono i necessari

elementi informativi sui dati finanziari, economici e tributari. All'articolo 5 si stabilisce che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica verifica la congruità dei dati e delle basi informative fornite dalle amministrazioni territoriali.

L'A.S. 1397, agli articoli 8 e 10, regola le procedure di acquisizione – a regime e transitorie – dei bilanci delle autonomie territoriali, prevedendo la costituzione, presso la Ragioneria generale dello Stato (RGS), di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche. A tal fine, gli enti sono tenuti ad immettere i dati dei bilanci di previsione, delle relative variazioni, dei conti consuntivi, le rilevazioni connesse con le operazioni gestionali, nonché le altre informazioni necessarie.

Da notare che l'articolo 10, che regola il regime transitorio, esclude gli enti territoriali dall'obbligo di trasmissione dei bilanci di previsione e dei consuntivi in attesa della costituzione della banca dati di cui all'articolo 8.

3. Bilanci consolidati

L'A.S. 1117-B, all'articolo 2, comma 2, lett. *h*), delega il governo a definire i principi per la redazione dei bilanci consolidati di regioni e enti locali, in modo da assicurare informazioni relative ai servizi esternalizzati, con previsione di sanzioni in caso di mancato rispetto.

L'A.S. 1397, all'articolo 2, lett. e), prevede l'adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende e società partecipate, secondo uno schema tipo definito dal ministero dell'Economia, d'intesa con i ministri interessati e la Conferenza unificata.

4. Coordinamento della finanza pubblica e fissazione degli obiettivi

L'A.S. 1117-B, all'articolo 5, istituisce una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito della Conferenza unificata. Tale organismo concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e indebitamento.

All'articolo 18 si prevede, poi, che il Governo - previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata - stabilisce nell'ambito della "finanziaria", per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito, nonché l'obiettivo programmato di pressione fiscale complessiva.

L'A.S. 1397 - nel modificare nome, termini di presentazione e contenuto del Dpef⁹ - stabilisce che tale documento indica gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio di riferimento e definisce

⁹ In base all'articolo 4 il Dpef diventa la Decisione quadro di finanza pubblica, da presentare entro il 20 settembre di ciascun anno.

gli obiettivi per ciascun livello di Governo. In particolare, la Decisione indica gli andamenti tendenziali di entrate e spese delle amministrazioni locali, le previsioni relative al debito delle AL, gli obiettivi, indicati in rapporto al prodotto interno lordo, per l'indebitamento netto delle AL, al netto e al lordo degli interessi, con enucleazione della parte corrente, nonché l'articolazione della manovra, suddivisa per livelli di governo. Il comma 3 indica che entro il 20 luglio sono inviate alla Conferenza unificata le linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica tra livelli di governo, sulle quali viene espresso un parere entro il 10 settembre.

Nel definire il contenuto della "finanziaria", l'articolo 6, comma 3, lett. i) indica le eventuali norme di coordinamento della finanza pubblica al fine di assicurare il concorso dei vari livelli di governo al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Si noti che, all'articolo 4, comma 2, l'A.S. 1397 precisa che il coordinamento della finanza pubblica si realizza attraverso strumenti da individuare in sede di attuazione del federalismo fiscale, in coerenza con i principi stabiliti dalla legge di contabilità.

5. Monitoraggio della finanza pubblica

Nell'ambito dell'A.S. 1117-B, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica istituita ai sensi dell'articolo 5 concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali

obiettivi, verificando, altresì, l'attuazione di tali interventi e la loro efficacia rispetto all'obiettivo. Assicura la verifica delle relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie rispetto alle funzioni svolte.

L'articolo 18 conferma che nel caso in cui il monitoraggio, effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento, rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi, lo Stato attiva – previa intesa in sede di Conferenza unificata – un procedimento volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive (Piano per la convergenza).

L'A.S. 1397, all'articolo 9, stabilisce che – in relazione alle esigenze di controllo e monitoraggio della finanza pubblica - la RGS provvede a valutare la coerenza dei bilanci di previsione delle amministrazioni pubbliche (consolidati per sottosectore) con gli obiettivi indicati nella Decisione quadro, nonché la coerenza della evoluzione delle grandezze di finanza pubblica nel corso della gestione verificando a consuntivo il conseguimento degli obiettivi. La stessa RGS pubblica mensilmente una relazione con indicazioni settoriali sugli enti soggetti al Siope.

6. Gli indicatori di risultato

L'A.S. 1117-B, all'articolo 2, comma 2, lett. f), delega il governo a determinare costi e fabbisogni *standard*, che costituiscono gli indicatori rispetto ai quali comparare e valutare l'azione pubblica,

con connessa definizione degli obiettivi di servizio. All'articolo 5, lett. g), si istituisce una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio, nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio.

L'A.S. 1397, all'articolo 2, comma 2, lett. f), prevede la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni. Gli indicatori concernenti le regioni e gli enti locali sono individuati d'intesa con la Conferenza unificata.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>