

*RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE
DEL FEDERALISMO FISCALE*

CAPITOLO 9

COORDINAMENTO DELLA
FINANZA PUBBLICA

Legge 31 dicembre 2009, n. 196
"Legge di contabilità e finanza pubblica"



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 9 - COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

9.1. Il processo di programmazione del quadro di finanza pubblica: la legge 196/2009

Nel processo di ridefinizione dei rapporti tra lo Stato e le Autonomie territoriali introdotto dalla legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale si inserisce la riforma della legge di bilancio e della programmazione economico-finanziaria statale, che dovrebbe inaugurare anche un percorso di definizione degli obiettivi programmatici di bilancio e di finanza delle pubbliche amministrazioni informato al criterio della concertazione tra Governo centrale e Autonomie territoriali.

La legge 196/2009, è stata poi ulteriormente modificata con l'approvazione della legge 39/2011, per consentire un pieno allineamento della programmazione nazionale con il nuovo sistema di coordinamento delle politiche economiche nell'Unione europea, il cosiddetto "semestre europeo".

Il "semestre europeo" è una procedura organica per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri che comprende tutti gli aspetti di programmazione e controllo economico legati alle politiche di stabilità, ma anche a quelle di crescita e competitività, e che, così come deciso dal Consiglio Europeo del 7 settembre 2010, viene attuata dal 2011.

A tal fine, è previsto che gli Stati membri verso la metà di aprile presentino contestualmente alla Commissione Europea i propri Programmi di Stabilità o di Convergenza (PSC) e i Programmi Nazionali di Riforma (PNR), che devono essere predisposti in coerenza con le linee guida di politica economica e di bilancio elaborate dal Consiglio europeo nei precedenti mesi di febbraio-marzo.

La Commissione Europea li esamina simultaneamente ed entro l'inizio di giugno elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati. Sulla base di queste raccomandazioni, nella seconda parte dell'anno i singoli Stati approvano le rispettive leggi di bilancio.

In base alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica, il documento-perno della programmazione economico-finanziaria dello Stato è il Documento di Economia e Finanza (DEF), costituito dal Programma di Stabilità o di Convergenza (PSC) e dal Programma Nazionale di Riforma (PNR).

Il DEF definisce, almeno per il triennio successivo, le previsioni economiche e di finanza pubblica, gli obiettivi programmatici della Pubblica Amministrazione sull'indebitamento netto, il saldo di cassa e il debito, articolati per sottosettori (definiti in senso statistico: amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza) e l'articolazione della manovra necessaria per il loro conseguimento.

Il termine per la presentazione del DEF alle Camere da parte del Governo è anticipato al 10 aprile, prima dell'invio alle autorità europee entro il 30 aprile.

Il Programma Nazionale di Riforma contiene invece l'indicazione delle principali riforme da attuare e lo stato di avanzamento delle riforme avviate.

Il DEF viene inviato per l'espressione di un parere alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica che, come si dirà più ampiamente in seguito, è l'organismo stabile di coordinamento istituito dalla legge delega sul federalismo fiscale con il compito, tra gli altri, di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto.

Il contenuto del Patto di stabilità interno e del Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 42/2009 sono definiti dalla nota di aggiornamento del DEF, documento che il Governo è tenuto a presentare entro il 20 settembre, in coerenza con gli obiettivi fissati precedentemente dal DEF. Un parere preventivo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è previsto nel caso in cui l'aggiornamento del DEF preveda una modifica degli obiettivi di finanza pubblica.

Il ciclo della programmazione statale si conclude con la presentazione del disegno di legge di stabilità (ex legge finanziaria) e del disegno di legge di bilancio entro il 15 ottobre.

9.2. L'organo per il coordinamento della finanza pubblica: la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

Quale organismo stabile di coordinamento finanziario di tutti i livelli di Governo, come già anticipato, la legge 42/2009 ha previsto la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

In attuazione della legge delega, la Conferenza permanente è stata istituita nell'ambito della Conferenza Unificata dal D.Lgs. 68/2011, che ne ha disciplinato la composizione ed il funzionamento.

Secondo il D.Lgs. 68/2011, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo: è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e ne fanno parte sette Ministri, i Presidenti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'ANCI e dell'UPI, sei Presidenti o Assessori di Regione, quattro Sindaci e due Presidenti di Provincia.

Le sue funzioni sono puntualmente individuate dall'articolo 36 del D.Lgs. 68/2011, in base al quale la Conferenza:

- concorre alla ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per sottosettore istituzionale (a tal riguardo, la legge di contabilità e finanza pubblica prevede che la Conferenza fornisca indicazioni ai fini del collegamento tra gli obiettivi aggregati da fissare nell'ambito del DEF e le regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza e, in coerenza con l'obiettivo aggregato individuato per l'intera pubblica amministrazione, individui la quota

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

di indebitamento delle Amministrazioni locali, per il complesso delle Province e dei Comuni, articolati per Regioni; la legge 196/2009 prevede, inoltre, il parere della Conferenza sul Documento di Economia e Finanza (DEF), prima della presentazione alla Camere per le relative deliberazioni, cioè entro il 10 aprile di ogni anno; un parere preventivo della Conferenza sull'aggiornamento del DEF – documento che definisce i contenuti del Patto di stabilità e del Patto di convergenza, di cui si dirà in seguito – è previsto nel caso in cui sia introdotta una modifica degli obiettivi di finanza pubblica), anche con riguardo al limite massimo di pressione fiscale;

- avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi;
- vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento (con riferimento ai meccanismi premiali e sanzionatori, il D.Lgs. 149/2011 prevede che sulla base delle proposte avanzate dalla Conferenza Permanente per il Coordinamento della Finanza pubblica possano essere ridefinite le sanzioni indicate per Regioni ed Enti Locali con riferimento al patto di stabilità);
- avanza proposte per la fissazione dei criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;
- verifica l'utilizzo dei fondi stanziati per gli interventi speciali previsti dalla legge 42/2009;
- assicura la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni;
- assicura la verifica delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti al sistema;
- verifica la congruità dei dati e delle basi informative, finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali (la legge 196/2009 prevede che la Conferenza, assieme alla Ragioneria Generale dello Stato, entro novanta giorni dalla chiusura di ciascun esercizio, svolga un'attività di monitoraggio degli scostamenti dei dati effettivi degli enti territoriali rispetto a quelli comunicati dagli enti medesimi);
- mette a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle Province autonome tutti gli elementi informativi raccolti;
- verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio (il riferimento è al Patto di convergenza, di cui si dirà in seguito);

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- promuove la conciliazione degli interessi fra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale;
- provvede, con cadenza trimestrale, ad illustrare in sede di Conferenza Unificata i lavori svolti, anche ai fini della verifica periodica della realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio.

Il D.Lgs. 68/2011, all'articolo 36, riporta sostanzialmente l'elenco delle funzioni già previste dall'articolo 5 della legge delega 42/2009.

Il parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è inoltre previsto su diversi atti attuativi dello stesso decreto legislativo 68/2011, quali per esempio quello che dovrà stabilire le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione IVA alle Regioni a Statuto Ordinario a decorrere dall'anno 2013, l'atto di indirizzo ministeriale per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale, la determinazione di misure compensative di interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali.

Per supportare l'attività della Conferenza è prevista l'istituzione di una banca dati (legge 42/2009, articolo 5, comma 1, lettera g) e D.Lgs. 68/2011 articolo 39) comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi da utilizzare per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio.

In tema di banche dati, la legge 196/2009 (articolo 13) prevede inoltre l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di una banca dati delle amministrazioni pubbliche in cui queste sono tenute ad inserire i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi e quelli relativi alle operazioni gestionali.

Tale banca dati è istituita con la finalità di *“assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica e per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale”* ed è accessibile all'ISTAT e alle stesse Amministrazioni pubbliche, anche a quelle territoriali (con D.M. 3 febbraio 2012, n. 26, sono state definite le modalità di accesso al Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici).

La Conferenza ha accesso ad una sezione specifica della banca dati in cui sono contenuti tutti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale.

Rispetto a quanto previsto dalla legge delega 42/2009, manca il riferimento al ruolo della Conferenza permanente nel concorso alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, alla sua funzione di promotore degli interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi e alla verifica dell'attuazione e dell'efficacia di tali interventi.

In materia di controlli, tuttavia, la legge 196/2009 (articolo 14), prevede che le verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile dell'amministrazione condotte dalla Ragioneria Generale dello Stato debbano essere rivolte esclusivamente a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, da segnalare alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza perché valuti l'opportunità di attivare un "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza".

Per quanto riguarda il raccordo con altri organi, la Conferenza si pone quale organo di supporto alla Conferenza Unificata e allo stesso Governo nell'esercizio delle funzioni indicate dall'articolo 18 della legge delega (Patto di convergenza), essendole specificamente attribuita la competenza di verificare periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza dei costi, dei fabbisogni standard dei vari livelli istituzionali e degli obiettivi di servizio.

Ai fini dello svolgimento delle operazioni istruttorie e di supporto necessarie alla sua attività, la Conferenza permanente si avvale come segreteria tecnica della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, prevista dalla legge delega ed istituita con DPCM 3 luglio 2009.

9.3. Il Patto di convergenza

L'articolo 18 della legge delega 42/2009 introduce un nuovo istituto volto a garantire un coordinamento dinamico della finanza pubblica, il "Patto di convergenza".

Si tratta di norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi, dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo e degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni.

Il contenuto del Patto di convergenza, che secondo la legge 196/2009 è introdotto con la nota di aggiornamento al DEF (Documento di Economia e Finanza), in base all'articolo 18 della legge 42/2009 è proposto dal Governo nell'ambito del disegno di legge finanziaria, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza Unificata.

La legge 196 prevede un parere preventivo della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica nel caso in cui l'aggiornamento del DEF preveda una modifica degli obiettivi di finanza pubblica.

Secondo l'articolo 32 del D.Lgs. 68/2011 la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prende parte alla definizione del patto stesso.