

Principi di coordinamento della finanza pubblica e attuazione del federalismo fiscale: la proposta di Astrid

Riservato

BOZZA PROVVISORIA

Il gruppo di Astrid che ha elaborato questo paper è stato coordinato da Franco Bassanini e Giorgio Macciotta. Ne hanno fatto parte Anna Ancillotti, Antonio Brancasi, Vincenzo Cerulli Irelli, Davide Colaccino, Antonella D'Andrea, Gian Candido De Martin, Claudio De Vincenti, Nazario Fania, Luigi Massa, Luca Meldolesi, Edwin Morley Fletcher, Franco Osculati, Rita Perez, Stefano Pozzoli, Patrizia Ragazzini, Antonella Riganti, Enzo Russo, Alessandro Tombolini.

INDICE

- | | |
|---|----------------|
| 1. Relazione..... | <i>pag. 3</i> |
| 2. Schema di disegno di legge recante “Principi di coordinamento della finanza pubblica e attuazione del federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” | <i>pag. 7</i> |
| 3. Osservazioni al DDL Calderoli..... | <i>pag. 43</i> |

Il lavoro, nella parte di coordinamento sulla finanza pubblica, ha tenuto conto del paper di Astrid, *La disciplina della manovra finanziaria annuale e pluriennale e dei suoi strumenti*, Febbraio 2007 (reperibile alla pagina <http://www.astrid-online.it/Riforma-pr/Contabilit- della Repubblica 19 febbraio 2007 def.pdf>).

RELAZIONE

Nel delineare una forma di Stato ispirata più o meno rigorosamente al modello federale, la Costituzione ha conseguentemente riconosciuto a Regioni ed enti locali autonomia di entrata e di spesa. Ma il modello federale non si esaurisce nel riconoscimento di una piena autonomia negli ambiti e nei limiti di competenza di ciascuna istituzione territoriale. Esso comporta che al principio di autonomia si accompagnino i principi di sussidiarietà e di adeguatezza nella ripartizione dei compiti e dei poteri tra i diversi livelli territoriali, i principi di solidarietà e perequazione nella distribuzione delle risorse (caratteristici del modello di federalismo “cooperativo” adottato dalla nostra Costituzione), e il principio di responsabilità delle istituzioni territoriali nella provvista e gestione delle risorse.

A questi principi è nitidamente ispirato l'articolo 119 della Costituzione, che regola il cosiddetto federalismo fiscale. L'articolo 119, nel quarto comma, enuncia tuttavia un altro principio, non sempre rinvenibile nelle Costituzioni federali: quello della sufficienza delle risorse ad assicurare il finanziamento “integrale” delle funzioni e dei compiti attribuiti a ciascuna istituzione territoriale. Esso è la diretta conseguenza del riconoscimento dell'uguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali, indipendentemente dal luogo di nascita o di residenza, e della attribuzione alla Repubblica nel suo insieme (costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, a mente dell'articolo 114) del compito di darvi attuazione, cioè di assicurare a tutti i servizi e le prestazioni necessarie a inverare i diritti di cittadinanza. E' dunque evidente che il principio di sufficienza delle risorse assegnate avrebbe comunque rappresentato una conseguenza necessaria dell'impianto costituzionale complessivo. Senza disporre di risorse sufficienti al finanziamento integrale delle funzioni attribuite, Comuni, Province e Regioni non potrebbero assicurare quei servizi e quelle prestazioni che, per l'appunto, assicurano l'universale godimenti dei diritti di cittadinanza.

L'articolo 119 è il frutto di una elaborazione e di un consenso bipartisan; non è stato finora messo in discussione da nessuna delle principali forze politiche rappresentate in Parlamento: lo stesso progetto di riforma della seconda parte della Costituzione approvato dalle Camere nel 2005, ma respinto poi dal referendum del giugno 2006, non ne modificava il dettato. Dovrebbe essere dunque pacifico che la regolamentazione del federalismo fiscale dovrà rigorosamente attenersi ai suoi principi e alle sue disposizioni. Non solo perché la Costituzione o la si attua, o la si cambia (con il procedimento previsto dall'articolo 138). Ma anche perché, nel caso, non sembrano emergere significative intenzioni di riformare le disposizioni contenute nell'articolo 119. Il progetto che qui presentiamo è stato elaborato per l'appunto secondo un criterio pregiudiziale: il rigoroso rispetto delle norme costituzionali. Come si vedrà più oltre,

altrettanto non si può dire – a nostro sommesso avviso – di altri progetti, diffusi in questi anni, ivi compresi quelli presentati al Parlamento dal secondo governo Prodi e, ora, dal quarto governo Berlusconi: essi contengono – come si vedrà più oltre - non poche disposizioni difficilmente conciliabili con il letterale dettato dell'articolo 119.

Ma le risorse pubbliche non sono illimitate. E una eccessiva pressione fiscale può rappresentare per famiglie e imprese un aggravio insopportabile. La disciplina del federalismo fiscale, in attuazione delle disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione, deve dunque garantire il rispetto degli equilibri complessivi di bilancio, anche nei confronti dell'esercizio della autonomia costituzionale di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali. Perciò l'articolo 119 prevede che lo Stato emani un provvedimento “di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. La piena attuazione della Costituzione, dunque, non può realizzarsi con una semplice ripartizione delle competenze di spesa, la determinazione dei loro costi e delle modalità di finanziamento per via fiscale, in sostituzione degli attuali trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. Il “coordinamento della finanza pubblica”, se volto ad attuare in modo sistematico il Titolo V richiede qualcosa di più di un provvedimento di mera quantificazione di costi e di individuazione di fonti di finanziamento.

Lo Stato è, infatti, il garante della “unità economica” della Repubblica (articolo 120 della Costituzione), il garante di fondamentali diritti di cittadinanza, attraverso la definizione “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (articoli 117 e 120) e, insieme, mediante la “perequazione delle risorse finanziarie” (articolo 119), il garante dell'operatività delle Pubbliche Amministrazioni che tali prestazioni sono chiamate ad erogare. Un simile ruolo, che giunge sino alla titolarità di poteri sostitutivi, “nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione” (articolo 120), non può essere esercitato senza la definizione di un puntale quadro di coordinamento della finanza pubblica.

Deriva da una simile interpretazione del disegno Costituzionale la scelta compiuta da ASTRID di presentare una proposta che non si limita agli aspetti fiscali ma punta ad indicare le condizioni per garantire, attraverso il “coordinamento della finanza pubblica”, e in un quadro di “leale cooperazione” tra i diversi livelli di governo, “l'unità economica della Repubblica”. Il progetto di ASTRID prevede che “la finanza delle Regioni e degli Enti Locali (concorra) con la finanza statale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, operando in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale, sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117 e 119 della Costituzione”. Ma una simile ipotesi di lavoro, nel nuovo equilibrio costituzionale di poteri, richiede una revisione profonda della vigente normativa di contabilità pubblica, imperniata sulla centralità della finanza Statale, ormai chiaramente non più idonea a rappresentare la finanza di

Amministrazioni pubbliche sempre più organizzate su un sistema di governance multilivello che, a norma del combinato disposto degli articoli 114, 118, 119, ricevono dalla Costituzione poteri, autonomia, responsabilità e non possono, conseguentemente, dipendere, per aspetti decisivi del loro funzionamento, dal comando totalmente discrezionale del Ministro dell'Economia.

In tale prospettiva il Capo I del Titolo I del progetto di legge contiene le regole per la costruzione di una comune politica economica (articolo 1/03) e per il monitoraggio e il coordinamento della finanza pubblica ai vari livelli (articolo 1/04 e 05). Il Capo II tende, invece, a realizzare, attraverso una incisiva riforma delle modalità di costruzione e di esposizione dei conti delle Pubbliche Amministrazioni, la comparabilità (orizzontale e verticale) di tutti i bilanci pubblici e la possibilità che le loro poste fondamentali siano controllabili e valutabili dall'insieme delle istituzioni e dai cittadini (articoli da 010 a 021). La garanzia fornita a tutti i soggetti istituzionali circa la loro partecipazione alle decisioni fondamentali di governo della finanza pubblica consente di prevedere un efficace batteria di strumenti funzionali a sanzionare, anche in questo caso attraverso decisioni collegiali, la violazione degli impegni assunti (articolo 09 del Capo I).

Si tratta, a ben vedere, di un disegno pienamente coerente con le disposizioni costituzionali che assegnano allo Stato competenza esclusiva in tema di “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” (articolo 117, comma 2, lettera e, della Costituzione) e, insieme, competenza concorrente in tema di “armonizzazione dei bilanci pubblici” (articolo 117, comma 3). D'altra parte senza regole trasparenti, per la formazione dei bilanci e per la valutazione dell'efficacia e dell'equità delle politiche sottostanti, sarebbe impossibile reggere l'attuazione di un disegno come quello del nuovo Titolo V che assegna allo Stato funzioni incisive nella costruzione e nella tutela della coesione sociale (articolo 117, comma 2, lettera e, articolo 119, comma 5, articolo 120) ma prevede anche che la prima garanzia di un simile nuovo equilibrio sia costituita da una piena assunzione di autonomia e di responsabilità da parte dei poteri regionali e locali.

Il secondo aspetto rilevante del progetto di legge predisposto da ASTRID è rappresentato dalla scelta di partire, nel delineare il processo di attuazione dell'articolo 119, da una adesione, formale e sostanziale, al combinato disposto dei commi 3 e 4 di tale articolo, che indicano in modo tassativo sia le modalità di finanziamento sia le funzioni da finanziare. La Costituzione prevede, infatti, che, a garanzia dell'autonomia di entrata, le istituzioni sub statuali dispongano di “tributi ed entrate propri”, “di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”, di eventuali quote di “un fondo perequativo” e che, a garanzia della autonomia di spesa, tali risorse siano assegnate “senza vincoli di destinazione”. Il mix di tali risorse deve consentire “ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

In tale quadro risultano del tutto insoddisfacenti sia quelle elaborazioni che segmentano le funzioni da finanziare e tendono a far corrispondere a specifiche funzioni specifiche

forme di finanziamento sia quelle elaborazioni che limitano il finanziamento integrale solo ad alcune funzioni (sia pur di grande rilievo sociale ed ancor maggiore rilievo economico-finanziario). Discende da una simile impostazione in primo luogo la scelta compiuta da ASTRID di adesione puntuale al dettato costituzionale prevedendo, per tutte le istituzioni, il finanziamento “integrale” delle “funzioni pubbliche loro attribuite”. Non si tratta, peraltro, di una scelta di politica istituzionale disattenta alle conseguenze economiche che dal modello assunto possono scaturire. Dalla previsione di regole volte a garantire il finanziamento integrale dei fabbisogni di ogni istituzione, infatti, discendono conseguenze rilevante sul terreno dell’efficienza economica: attribuire, infatti, le risorse e la possibilità di utilizzarle in piena autonomia di bilancio (ferme restando le possibilità di intervento sostitutivo, a norma dell’articolo 120 della Costituzione) implica, per le Amministrazioni interessate, l’assunzione delle responsabilità di eventuali sprechi e inefficienze, in un limpido confronto con i propri cittadini ma anche in un trasparente rapporto con le altre istituzioni. Da una simile possibilità di verifica, resa ancor più possibile grazie alla accennata riforma del bilancio, dovrebbero derivare sia stringenti conseguenze politiche al momento delle verifiche elettorali sia la possibilità di fondare in modo oggettivo gli interventi sostitutivi a norma dell’articolo 120 della Costituzione.

Il terzo aspetto che caratterizza la proposta di ASTRID è costituito dalla commisurazione dell’assegnazione delle risorse all’esercizio delle effettive funzioni di spesa che sono connesse alla titolarità delle “funzioni amministrative”. A norma di Costituzione “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.”

Una simile impostazione determina un radicale spostamento di risorse, normalmente vero il livello di governo più vicino al cittadino e, in ogni caso, profondamente diverso da quello attuale centrato sulla funzione dominante dello Stato.

Non sfugge, naturalmente, in relazione alla complessità dell’articolazione del sistema degli Enti Locali, che una simile dislocazione delle competenze richiede una forte attività di coordinamento che garantisca, attraverso l’individuazione rigorosa di “principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”, efficienza e funzionalità del sistema. Coordinamento non può, peraltro, significare né il perdurare, in forme nuove, del centralismo statale né la sua sostituzione con un improbabile centralismo regionale. Il testo prevede sedi e procedure idonee a realizzare ad ogni livello processi di concertazione in un clima di leale cooperazione tra i diversi livelli di governo; prevede, inoltre, che, per garantire, in ogni caso, una decisione ci sia la possibilità che eventuali conflitti, non risolubili da accordi tra governi, siano decisi dalle assemblee legislative con le particolari maggioranze qualificate previste dall’articolo 11 della legge costituzionale 3/2001.

Per favorire la costruzione delle Città metropolitane si prevede di accrescere le risorse destinate al finanziamento di tale nuovo livello istituzionale, oltre la somma di quelle

originariamente destinate ai Comuni coinvolti nell'operazione, in relazione alla “complessità delle funzioni di coordinamento assegnate anche al di là dello specifico territorio di riferimento” (articolo 18/2). Si tratta di un incentivo volto ad agevolare la costruzione di tale nuovo livello istituzionale, essenziale per rendere più efficiente il governo di conurbazioni complesse, con ricadute positive sull'intero territorio regionale. In tema di equilibri finanziari l'altra scelta caratterizzante il modello istituzionale proposto da ASTRID è quella di assegnare quote di fondo perequativo a tutte le istituzioni che si collochino al di sotto di quella con maggiore capacità fiscale e di garantire che tale perequazione sia realizzata, in piena adesione al modello costituzionale, con la responsabilità dello Stato. Naturalmente le Regioni, per le materie di loro competenza legislativa, devono determinare la assegnazione delle risorse, ivi comprese le quote del fondo perequativo. In tali casi le Regioni conformano le loro decisioni al modello individuato dallo Stato.

Il modello di ASTRID consente una immediata partenza del nuovo regime finanziario in quanto prevede, in sede di prima applicazione, il finanziamento della spesa storica di ciascuna istituzione regionale e locale. La consapevolezza dei grandi squilibri esistenti ha portato a dedicare particolare attenzione alla definizione di criteri che consentano una transizione condivisa dalla attuale spesa storica. L'individuazione di livelli standard non consiste, peraltro, come talora si ritiene, nella definizione dei costi efficienti delle singole prestazioni. Il problema è più complesso. Oltre agli scarti, anche rilevanti, sui costi delle prestazioni ne esistono altri, talora anche più rilevanti, in materia di quantità e qualità delle prestazioni e dei servizi disponibili nei diversi territori. Rispetto ad altre ipotesi in discussione la proposta di ASTRID si caratterizza per la sua scelta di indicare procedure idonee a pervenire in tutti i settori (e non solo in quelli assistiti dalle garanzie di cui all'articolo 117/2/m) alla definizione di standard delle prestazioni. Se una simile operazione non fosse compiuta la realizzazione del federalismo fiscale si tradurrebbe, proprio in quelle materie nelle quali maggiormente si può esercitare l'autonomia, in una fotografia degli squilibri e in una loro perpetuazione. Non meno rilevante è il tema della necessaria standardizzazione della capacità fiscale potenziale che, come dimostrano le elaborazioni ormai disponibili, costituisce un tema decisivo per l'equità e l'efficienza di una sistema federalista. Anche in questo campo il testo proposto indica strumenti e procedure per passare dai generici auspici di contrasto dell'evasione a iniziative che, con il coinvolgimento dei poteri locali, consentano la riduzione di un fenomeno devastante per gli equilibri della finanza pubblica.

L'avvio del processo di federalismo fiscale deve, sin dall'inizio, determinare maggiore efficienza della finanza pubblica e liberare risorse per la eliminazione di squilibri strutturali tra i diversi territori, per politiche di investimento e di sviluppo e per la riduzione dell'imponente debito pubblico. Occorre, dunque, che, anche nelle more della definizione di valori standard per la spesa e per il prelievo, inizi immediatamente un processo di convergenza verso valori più efficienti determinati come media dei costi

attuali delle funzioni nelle diverse realtà territoriali. In tale direzione sono indicati criteri di facile applicazione.

Il testo affronta, infine, il nodo del regime finanziario delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome. Si dettano regole che, senza porre in discussione la specialità delle funzioni, individuano l'esigenza anche per tali istituzioni di un unico modello di finanziamento fondato sulla stima dei costi e sulla successiva attribuzione di risorse con criteri analoghi a quelli utilizzati per le Regioni a statuto ordinario. Si tratta in questo caso di utilizzare la leva della prevedibile richiesta di estensione delle competenze delle Regioni speciali, in applicazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001 per procedere ad una riconoscenza delle funzioni già svolte, dei loro costi, delle risorse oggi disponibili. Si tratta di un criterio difficilmente contestabile sul terreno dell'equità e facilmente applicabile al fine di superare una situazione di squilibrio ormai largamente insostenibile, con evidenti elementi di tensione anche tra le diverse Regioni speciali.

Principi di coordinamento della finanza pubblica e attuazione del federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

Titolo I

Coordinamento interistituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici

Articolo 1

Coordinamento interistituzionale

1. Prima del Titolo I della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni, è inserito il seguente titolo

“Titolo 0I”

Coordinamento interistituzionale

Capo I

Regole di coordinamento della finanza pubblica

Articolo 01

Unità economica della Repubblica

1.- Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, la finanza delle Regioni e degli Enti Locali concorre con la finanza statale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, operando in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale, sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117 e 119 della Costituzione.

2.- Lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali concorrono, ciascuno per quanto di propria specifica competenza, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati con l'adesione al Patto di stabilità e crescita e ne condividono le relative responsabilità.

3. A tal fine il Governo:

- entro febbraio di ogni anno predisponde un atto di indirizzo contenente i criteri generali per la predisposizione dei documenti di bilancio per il successivo esercizio;
- entro il 31 maggio di ogni anno presenta al Parlamento, ai fini delle conseguenti deliberazioni, il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale;
- entro febbraio, maggio, 15 settembre e novembre presenta al Parlamento una relazione sui risultati conseguiti dalle gestioni di cassa del bilancio delle Pubbliche Amministrazioni, articolata per livelli di Governo, e riguardante rispettivamente, le

previsioni complessive per l'esercizio in corso e i risultati nel primo, secondo e terzo trimestre, con correlativo aggiornamento, ove occorra, della stima annuale.

4. Gli enti di cui all'articolo 114 della Costituzione, in coerenza con il DPEF, come approvato dal Parlamento, adottano i loro documenti previsionali in conformità ai rispettivi ordinamenti.

Articolo 02

Atto di indirizzo per la predisposizione del bilancio a legislazione vigente

1. Ai fini del coordinamento di cui al precedente articolo 01, comma 3, lettera a), il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, numero 281, approva entro il febbraio di ogni anno, un atto di indirizzo contenente i criteri cui le singole Amministrazioni centrali dovranno attenersi nella ricognizione delle rispettive esigenze.

2. L'atto di indirizzo prevede che le Amministrazioni formulino le loro proposte in relazione:

- a) agli obiettivi generali in materia di equilibri di bilancio;
- b) alla verifica del rapporto tra i costi delle prestazioni e dei servizi e i costi standard nella Pubblica Amministrazione;
- c) alle esigenze per i programmi in essere e per i nuovi programmi che si prevede possano essere predisposti,
- d) alle risorse rese disponibili dalla conclusione di programmi in corso e dalla prevedibile evoluzione delle entrate.

Le Amministrazioni forniscono elementi idonei a comprovare l'attendibilità delle previsioni e la fondatezza delle richieste anche tenendo conto dei consuntivi del precedente esercizio e degli andamenti dell'esercizio in corso.

3. Il Consiglio dei Ministri, sulla base di una relazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, valuta la compatibilità delle proposte delle singole Amministrazioni in relazione sia agli impegni derivanti all'Italia dal Programma di stabilità presentato agli organismi dell'Unione europea sia ai prevedibili andamenti complessivi delle entrate e delle spese.

4. A criteri analoghi a quelli dei precedenti commi si attengono, nella predisposizione delle istruzioni per la formulazione delle rispettive previsioni, gli organi esecutivi delle altre istituzioni di cui all'articolo 114 della Costituzione.

Articolo 03

Documento di programmazione economico-finanziario (DPEF)

1. Il Documento di programmazione economico-finanziaria, di cui al precedente articolo 01, comma 3, lettera b), premessa la valutazione puntuale e motivata degli andamenti reali e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria e della evoluzione economico-finanziaria internazionale, in particolare nella Comunità europea, indica:

- a) i parametri economici essenziali utilizzati e le previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di spesa del settore statale, articolate per missioni, e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni basate sulla legislazione vigente, ivi compreso il flusso di risorse destinate allo sviluppo del Mezzogiorno, con l'indicazione dei fondi nazionali addizionali, e, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte e delle dinamiche dei rispettivi costi; sono altresì indicate le previsioni relative alle misure di entrata e di spesa di cui si ritiene opportuno prorogare l'operatività, nonché quelle necessarie a far fronte al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, a norma dell'articolo 15 della legge 29 marzo 1983, n. 93, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale;
- b) gli obiettivi macroeconomici ed in particolare quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione;
- c) gli obiettivi, conseguentemente definiti in termini di rapporto al prodotto interno lordo, del fabbisogno del settore statale, dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, al netto e al lordo degli interessi, e del debito del settore statale e delle pubbliche amministrazioni per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale;
- d) gli obiettivi, coerenti con quelli di cui alle precedenti lettere b) e c), di fabbisogno complessivo; di disavanzo corrente del settore statale e delle pubbliche amministrazioni, al lordo e al netto degli interessi, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale; gli eventuali scostamenti rispetto all'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica di cui alla precedente lettera a) e le relative motivazioni;
- e) le conseguenti regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici nazionali ricompresi nel conto delle Pubbliche Amministrazioni per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale;
- f) l'articolazione degli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, con particolare riferimento alla eventuale modificazione di quelli a norma dell'articolo 117, comma 2, lettera m), necessari per il conseguimento degli obiettivi di cui alle precedenti lettere b), c) e d), nel rispetto delle regole di cui alla lettera e), con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale;
- g) il raccordo tra il fabbisogno del settore pubblico e l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.
2. Ai fini della definizione dei parametri macroeconomici di cui al precedente comma 1, capoverso e lettera a) il Governo si avvale delle previsioni elaborate dai principali istituti di ricerca pubblici e privati nazionali e delle previsioni delle istituzioni internazionali cui l'Italia partecipa.
3. Il Documento di programmazione economico-finanziaria, sulla base di quanto definito al comma 1, indica i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale

e pluriennale dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni, nonché della legge finanziaria dello Stato e delle Regioni. Nel rispetto dell'autonomia in materia di bilancio per gli Enti di cui all'articolo 114 della Costituzione tali criteri e parametri sono vincolanti per quanto riguarda i saldi e orientativi per quanto riguarda gli andamenti dell'entrata e della spesa.

4. Il Documento di programmazione economico-finanziaria indica, altresì, se il Governo intenda presentare il disegno di legge di cui al successivo articolo 05, nonché, specificandone il contenuto, i disegni di legge collegati, di cui al successivo articolo 1 bis, mettendo in evidenza il riferimento alle regole e agli indirizzi di cui alle lettere e) e f) del comma 1 del presente articolo.

5. In occasione della presentazione del Programma di stabilità agli organismi dell'Unione europea, il Governo presenta al Parlamento una nota informativa che motiva, attraverso un adeguato corredo documentativo, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica che si discostino da quelle contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria precedentemente approvato.

6. Il Documento di programmazione economico-finanziaria fornisce indicazioni delle previsioni tendenziali e programmatiche triennali delle amministrazioni pubbliche per ciascuno dei livelli di governo centrale, regionale, locale e per le gestioni previdenziali.

7. La proposta di DPEF, il Programma di stabilità di cui al precedente comma 5, le proposte di disegno di legge di cui al successivo art 05, quelle per i disegni di legge collegati di cui al successivo articolo 1 bis, sono trasmesse dal Governo alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro rispettivamente, entro 15 maggio, il 15 giugno e il 15 ottobre. Qualora non sia acquisito il parere favorevole il Parlamento decide a norma dell'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001.

Articolo 04

Conti di cassa

1. In attuazione del precedente articolo 01, comma 3, lettera c), entro il mese di febbraio di ogni anno, il Governo, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997,, numero 281, presenta al Parlamento una relazione sulla stima del fabbisogno delle Pubbliche Amministrazioni per l'anno in corso, quale risulta delle previsioni gestionali di cassa del bilancio dei diversi livelli di Governo, nonché sul finanziamento di tale fabbisogno, a raffronto con i corrispondenti risultati verificatisi nell'anno precedente. Nella stessa relazione sono, altresì, indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni relative ai prevedibili andamenti degli interessi sui titoli del debito pubblico. Entro la stessa data il Ministro del bilancio e della programmazione economica invia al Parlamento, ove occorra, una relazione contenente l'aggiornamento dei dati sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e delle previsioni per l'esercizio in corso.

2. Entro maggio, 15 settembre e novembre il Governo, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, numero 281, presenta al Parlamento una relazione sui risultati conseguiti dalle gestioni di cassa del bilancio statale e della tesoreria, del conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni, rispettivamente, nel primo, secondo e terzo trimestre dell'anno in corso, con correlativo aggiornamento della stima annuale.
3. Ai fini delle relazioni di cui ai precedenti commi 1 e 2 il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, numero 281, determina, con proprio decreto, lo schema tipo dei prospetti contenenti gli elementi previsionali e i dati periodici della gestione di cassa dei bilanci che, entro i mesi di gennaio, aprile, luglio e ottobre, i Comuni e le Province debbono trasmettere alla rispettiva Regione, e gli altri enti di cui al successivo articolo 25 al Ministero dell'Economia e delle Finanze.
4. In detti prospetti devono, in particolare, essere evidenziati, oltre agli incassi ed ai pagamenti effettuati nell'anno e nel trimestre precedente, anche le variazioni nelle attività finanziarie (in particolare nei depositi presso la tesoreria e presso gli istituti di credito) e nell'indebitamento a breve e medio termine.
5. Le regioni e le province autonome comunicano al Ministro dell'Economia e delle Finanze entro il giorno 10 dei mesi di febbraio, maggio, agosto e novembre i dati di cui sopra, aggregati per l'insieme delle province e per l'insieme dei comuni e delle unità sanitarie locali, unitamente agli analoghi dati relativi all'amministrazione regionale.
6. Per la predisposizione delle relazioni di cui ai commi 1 e 2, il Ministro dell'Economia e delle Finanze si avvale anche dei dati di cassa delle amministrazioni Pubbliche rilevati, in via telematica, dal Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici – SIOPE.
7. Nella relazione sul secondo trimestre, il Ministro dell'Economia e delle Finanze fornisce al Parlamento informazioni, per l'intero settore pubblico, sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.
8. A tal fine, gli enti di cui all'articolo 25 debbono comunicare entro il 30 giugno informazioni sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.
9. I comuni, le province e le unità sanitarie locali trasmettono le informazioni di cui al comma 8 alle regioni entro il 15 giugno. Queste ultime provvederanno ad aggregare tali dati e ad inviarli entro lo stesso mese di giugno al Ministero dell'Economia e delle Finanze insieme ai dati analoghi relativi alle amministrazioni regionali.
10. Il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze disciplina, altresì, gli interventi in caso di inadempienza agli obblighi di comunicazione dei dati di cui al presente articolo.

Articolo 05

Legge di coordinamento dinamico della finanza pubblica

1. Annualmente, per l'attuazione dei saldi previsti dal DPEF, possono essere emanate disposizioni legislative di coordinamento dinamico della finanza pubblica, con le quali gli obiettivi indicati dal Patto di stabilità e crescita, e comunque quelli necessari al rispetto dei vincoli comunitari, sono ripartiti tra lo Stato e i sistemi regionali delle autonomie, nonché tra i vari enti ed organismi ad autonomia funzionale afferenti allo Stato. Qualora le disposizioni siano ritenute necessarie il relativo disegno di legge, collegato ai sensi del successivo articolo 1 bis, comma 2, lettera g), è presentato Parlamento entro il 30 giugno e la sua votazione finale è regolata a norma del successivo articolo 1 bis, comma 4. Qualora su tale disegno di legge non si realizzzi l'intesa nella Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del Decreto legislativo 28 agosto 1997, numero 281, il Parlamento decide a norma dell'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001..
- 2.- Le disposizioni di cui al precedente comma 1 disciplinano, altresì, le conseguenze del mancato rispetto dei relativi vincoli e del mancato raggiungimento dei relativi obiettivi ed integrano la disciplina prevista dal successivo articolo 021, commi 2 e 3, in ordine al tipo di dati che devono essere trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze e alla Corte dei conti, nonché le modalità ed i termini con cui tali trasmissioni devono avvenire, al fine di assicurare il monitoraggio circa il raggiungimento di tali obiettivi ed il rispetto di tali vincoli.
- 3.- Ciascuna Regione, con legge adottata sentito il Consiglio delle autonomie locali, provvede a ripartire tra gli Enti Locali gli obiettivi ed i vincoli assegnati al proprio sistema delle autonomie dalle disposizioni di cui al precedente comma 1. Gli Statuti regionali disciplinano le modalità di approvazione della legge qualora sul relativo disegno di legge non ci sia il parere favorevole del Consiglio delle autonomie locali.

Articolo 06

Equilibrio di bilancio e ricorso all'indebitamento

- 1.- Il ricorso all'indebitamento è consentito solo per finanziare spese di investimento, nei limiti previsti dall'ordinamento di ciascun tipo di ente e nell'importo massimo di quanto previsto dal bilancio.
- 2.- Nei bilanci il totale delle spese può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di realizzare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati in sede di approvazione del bilancio. Tra le entrate è compresa la presunta giacenza iniziale di cassa o il presunto avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente; tra le spese è compreso il presunto disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente.
- 3.- Per le Regioni, l'importo complessivo delle annualità di ammortamento, per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato, non può comunque superare il 25 per cento dell'ammontare complessivo delle loro entrate tributarie non vincolate.

4.- Ai fini dell'applicazione del precedente comma 1, si considerano investimenti le spese relative all'acquisto di beni che, essendo destinati ad una utilizzazione pluriennale da parte dell'amministrazione, concorrono ad incrementare il patrimonio dell'ente, nonché le spese relative a trasferimenti finanziari rivolti a consentire l'incremento del patrimonio di soggetti terzi.

5.- Ai fini dell'applicazione del precedente comma 2, si considerano operazioni di indebitamento l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari e le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrate prive delle caratteristiche per poter essere accertate.

6.- Gli enti ricompresi nella Pubblica amministrazione comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze le operazioni di indebitamento che intendano effettuare aventi un importo, per singola operazione e complessivi di periodo, superiore a massimali determinati annualmente con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il Ministro può indicare agli enti il momento più opportuno per effettuare l'operazione, dando dimostrazione di non aver anteposto operazioni di altri enti o dello Stato. Decorsi dieci giorni dalla comunicazione senza che il Ministro dell'Economia e delle Finanze abbia fornito alcuna indicazione, gli enti possono effettuare l'operazione nei successivi venti giorni. Il Ministero dell'economia e delle finanza fornisce, con frequenza trimestrale, alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, numero 281, i dati e le informazioni circa l'uso non discriminatorio di tale potere.

7.- Gli enti assicurano che gli equilibri stabiliti dal bilancio non subiscano un peggioramento nel corso della gestione o ad opera delle variazioni di bilancio.

Articolo 07

Regole di copertura finanziaria

1.- Le Regioni e le Province Autonome sono tenute a fornire la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza degli Enti cui essi attribuiscono maggiori oneri anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni comunque ad essi attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie previste per lo Stato.

2.- Il bilancio pluriennale di tali enti espone separatamente l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione statale e regionale già in vigore (bilancio pluriennale a legislazione vigente) e le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese tenendo conto degli effetti dei previsti nuovi interventi legislativi (bilancio pluriennale programmatico). Il bilancio pluriennale a legislazione vigente costituisce sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese e di minori entrate stabilite a carico di esercizi futuri.

3.- Le leggi ed i provvedimenti che comportino oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci di altri enti o organismi ricompresi nella Pubblica

amministrazione devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita alle risorse disponibili di tale enti ed organismi.

Articolo 08

Entrate con vincolo di destinazione

- 1.- Salvo quanto stabilito dai successivi commi, nello stato di previsione della spesa dei singoli Enti sono previsti stanziamenti corrispondenti, per destinazione ed importo, a quelli delle entrate correlate con vincolo di destinazione.
- 2.- Gli enti, qualora abbiano erogato in un esercizio somme eccedenti quelle ad essi assegnate con vincolo di destinazione, hanno la facoltà di compensare tali maggiori spese con minori erogazioni per lo stesso scopo nei due esercizi immediatamente successivi.
- 3.- In relazione all'epoca in cui avviene l'assegnazione di risorse con vincolo di destinazione, gli enti possono attribuire le relative spese alla competenza dell'esercizio immediatamente successivo, allorché non sia possibile far luogo all'impegno di tali spese entro il termine dell'esercizio nel corso del quale ha luogo l'assegnazione.

Articolo 09

Misure ripristinatorie e sanzionatorie

- 1.- Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per gli stati di crisi o di dissesto di Regioni ed Enti Locali e per stabilire adeguate misure nel caso di violazione degli obblighi di cooperazione di cui all'articolo 021, degli obiettivi e degli equilibri di cui agli articoli 04, 05 e 06 e nel caso del mancato rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in condizioni di egualanza su tutto il territorio nazionale.
- 2.- In ordine alle situazioni di crisi o di dissesto di Regioni ed Enti Locali, i decreti legislativi modificano le disposizioni del T. U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (decreto legislativo 267/2000) relative agli oggetti di seguito indicati e sono adottati in conformità ai seguenti criteri direttivi:
 - a) definiscono in maniera circostanziata le caratteristiche dello stato di dissesto, stabilendo che esso ricorre allorché l'ente, senza violare le limitazioni imposte dall'ordinamento ai saldi ed alle sue decisioni finanziarie, non sia in grado di adempiere alle obbligazioni precedentemente contratte e/o di fornire i livelli essenziali delle prestazioni;
 - b) definiscono in maniera circostanziata le caratteristiche dello stato di crisi, stabilendo che esso ricorre allorché il conto economico o il conto consolidato del gruppo di cui l'ente è capofila abbia presentato un risultato negativo per tre esercizi consecutivi;
 - c) disciplinano le procedure di proclamazione dello stato di crisi o di dissesto, prevedendo l'adozione di apposito DPR, previa delibera del Consiglio dei Ministri, a seguito di proposta avanzata dal Consiglio dell'ente interessato, da un congruo numero dei suoi componenti oppure dagli organi di controllo esterno;

d) prevedono lo scioglimento del Consiglio e della Giunta dell'ente e l'attribuzione ad apposito Commissario, nominato con il DPR di proclamazione dello stato di crisi o di dissesto, al quale è affidato il risanamento dell'ente e, nel caso di dissesto, la liquidazione dei rapporti obbligatori, attivi e passivi, relativi alla pregressa gestione;

e) stabiliscono la ineleggibilità degli amministratori responsabili della situazione di crisi o di dissesto mediante una disciplina che gradui diversamente tale misura in relazione alla gravità della situazione; la sanzione della ineleggibilità è estesa ai componenti del Consiglio che si siano opposti a richiedere la proclamazione dello stato di crisi o di dissesto, successivamente accertato; f) stabiliscono le sanzioni per i dirigenti che abbiano omesso di segnalare ai competenti organi decisionali le misure che possono determinare condizioni di crisi o di dissesto.

3.- Relativamente alla violazione degli obiettivi ed equilibri o alla mancata fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni, la delega:

a) prevede la nomina, con DPR previa delibera del Consiglio dei Ministri, di apposito Commissario ad acta per l'adozione, a spese dell'ente, dei provvedimenti necessari a ripristinare gli equilibri ed a garantire il raggiungimento degli obiettivi e la fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni;

b) stabilisce le ipotesi in cui, per la gravità delle violazioni effettuate dall'ente, si renda necessario lo scioglimento del Consiglio e della Giunta e l'attribuzione al Commissario dell'intera gestione;

c) stabilisce i casi di ineleggibilità degli amministratori responsabili della violazione degli obiettivi e degli equilibri o della mancata fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni e disciplina tali misure ai sensi della lettera e) del precedente comma 2.

4.- Le ineleggibilità di cui ai precedenti commi 2 e 3 precludono la possibilità di essere eletti consiglieri regionali o di Enti Locali, nonché di rivestire cariche di amministratori di enti pubblici, e comportano la decadenza dei soggetti interessati dalle cariche a cui siano stati nel frattempo eletti o nominati.

5.- Relativamente alla violazione degli obblighi di cooperazione di cui all'articolo 021, l'esercizio della delega stabilisce, a carico degli enti, sanzioni finanziarie diversamente graduate a seconda della gravità della violazione.

6.- Presupposto per l'adozione delle misure di cui ai commi precedenti è che le condizioni di crisi o di dissesto, la violazione degli obblighi di cooperazione, il mancato raggiungimento degli obiettivi e degli equilibri e la mancata fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni siano accertati dal Consiglio dei ministri e che a tale accertamento partecipi la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, numero 281, nei modi e nelle forme stabilite dal decreto legislativo; il decreto legislativo deve prevedere, qualora in sede di Conferenza non sia possibile addivenire all'intesa, le modalità per procedere, in ogni caso, all'accertamento delle condizioni di crisi e di dissesto; il decreto deve prevedere, inoltre, la ripartizione degli eventuali oneri derivanti dalla mancata o ritardata adozione delle misure di cui ai commi precedenti tra

l'Ente in dissesto e gli enti i cui amministratori hanno partecipato alla seduta della Conferenza determinando il mancato raggiungimento dell'intesa.

Capo 2

Armonizzazione dei bilanci pubblici

Articolo 010

Ambito di applicazione

- 1.- Le regole di armonizzazione dei bilanci pubblici si applicano agli enti pubblici ed agli altri organismi previsti dai successivi articoli e secondo le modalità ivi stabilite.
2. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, numero 3.

Articolo 011

Sistemi contabili degli enti pubblici

- 1.- Salvo sia diversamente stabilito da apposita disposizione legislativa dello Stato, tutti gli enti pubblici non economici, e tutti gli organi di tali enti forniti di autonomia contabile, applicano, in base ai loro rispettivi ordinamenti, sistemi di contabilità pubblica conformi ai principi di cui ai successivi articoli.
- 2.- Salvo sia diversamente stabilito da apposita disposizione legislativa dello Stato, tutti gli enti pubblici economici adeguano il loro sistema contabile e di bilancio a quanto stabilito dagli articoli 2423 e seguenti del codice civile.
- 3.- Nei confronti delle Regioni e degli Enti Locali, le disposizioni del presente Titolo costituiscono principi fondamentali relativi all'armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.
4. Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi nella materia del coordinamento informativo di cui all'articolo 117, comma 2, lettera r), della Costituzione, per assicurare la trasparenza, significatività e comparabilità delle scelte di bilancio dei vari enti. A tal fine i decreti legislativi determinano i principi ai quali dovranno attenersi i regolamenti che determineranno i criteri di riclassificazione dei fatti gestionali da utilizzare in sede di registrazione delle entrate e delle spese.
5. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma precedente sono trasmessi alla Conferenza unificata di cui all'art 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, numero 281, la quale esprime il proprio parere entro 30 giorni; in caso di parere contrario il Governo propone la regolazione della materia con apposito disegno di legge

Articolo 012

Bilanci di contabilità pubblica

1.- Gli enti ed organismi sottoposti al regime della contabilità pubblica sono tenuti ad adottare, in base al loro ordinamento contabile:

- a) il Bilancio di previsione economica annuale e pluriennale e il relativo Rendiconto annuale d'esercizio;
- b) il Conto previsionale del Patrimonio e il relativo Rendiconto;
- c) il Bilancio finanziario di competenza, oppure di cassa, oppure sia di competenza che di cassa e i relativi Rendiconti. Il bilancio di competenza è sia annuale che pluriennale, quello di cassa soltanto annuale.

2.- Il Bilancio di previsione economica è disciplinato in conformità ai principi di cui al successivo articolo 013.

3.- Il Conto previsionale del patrimonio è disciplinato in conformità ai principi del successivo articolo 014.

4.- Il Bilancio finanziario di competenza e di cassa è disciplinato in conformità ai principi di cui al successivo articolo 015.

5.- I bilanci si uniformano ai principi dell'unità, coerenza, annualità, universalità, veridicità, integrità, attendibilità, trasparenza e pubblicità; assicurano la comparabilità dei valori espressi a preventivo con quelli del rendiconto; sono vietate le gestioni di fondi al di fuori del bilancio degli enti e dei loro organismi. Al fine di garantire la trasparenza e la pubblicità dei bilanci, le amministrazioni pubbliche sono tenute a pubblicare i bilanci preventivi e consuntivi e i conti patrimoniali sul proprio sito web istituzionale.

6.- Salvo siano stabilite altre modalità di dimostrazione, la classificazione in bilancio delle entrate e spese deve consentire la formazione dei saldi per i quali le regole di coordinamento della finanza pubblica pongono vincoli quantitativi e deve comunque assicurare il riscontro del rispetto di eventuali limitazioni circa l'ammontare di determinate entrate o spese. Il quadro generale riassuntivo di bilancio riporta l'entità di tali saldi, nonché delle entrate e spese sottoposte a eventuali limitazioni. Le previsioni del bilancio approvato dall'organo di vertice dell'ente sono riclassificate in base ai criteri armonizzati di cui ai comma 2 e 3 del successivo art 021 e sono oggetto di separata esposizione.

7.- I preventivi e i bilanci pluriennali sono scorrevoli per aggiornamento e prendono in considerazione un periodo di tempo la cui durata, non superiore al quinquennio e non inferiore al triennio, è stabilita dall'ordinamento contabile dell'ente.

8.- Il bilancio è accompagnato da una relazione programmatica che contiene la spiegazione delle scelte effettuate e la rappresentazione previsionale del patrimonio. Il bilancio è predisposto in coerenza con il Documento di programmazione economico-finanziaria di cui al precedente articolo 03, come approvato dal Parlamento, e dai corrispondenti documenti di previsione dei diversi livelli istituzionali di governo, e deve consentire una lettura per missioni e per programmi.

9. Il Governo è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare le regole generali per la formulazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti, in coerenza, rispettivamente, con

i principi contabili pubblici di cui alla presente legge e con i postulati di bilancio e con le caratteristiche qualitative indicate dai principi contabili nazionali (OIC) e internazionali (IPSAS e IFRS).

Articolo 013

Bilancio annuale e pluriennale di previsione economica

- 1.- Il Bilancio di previsione economica autorizza la gestione e segue il principio dell'equilibrio economico.
2. – Il Bilancio di previsione è composto dal Conto economico, Conto degli Investimenti e Nota integrativa.
3. – Il Governo è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare i criteri di redazione dei prospetti di cui al precedente comma 2, attendendosi alle regole di contabilità di cui al precedente articolo 012 ed ai seguenti principi:
 - a) il Conto degli Investimenti espone il programma degli investimenti che si intende realizzare e dimostra il rispetto dei limiti di indebitamento ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione;
 - b) la Nota integrativa dimostra la corretta costruzione delle ipotesi sottostanti i valori di previsione.

Articolo 014

Conto previsionale del patrimonio

- 1.- Il Conto previsionale del patrimonio indica, in termini di valori aggiornati alla data di inizio dell'esercizio cui il conto si riferisce:
 - a) le attività e le passività finanziarie;
 - b) i beni mobili e immobili, anche immateriali;
 - c) ogni altra attività e passività, nonché le poste rettificative.
- 2.- Il Conto previsionale del patrimonio evidenzia le variazioni che si prevede interverranno nel corso dell'esercizio, rispetto alla consistenza iniziale, e fornisce la dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità finanziaria e quella economico-patrimoniale.
- 3.- Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare i criteri di rilevazione e di quantificazione dei contributi in conto capitale dell'ente pubblico destinati ad accrescere il valore patrimoniale dei beni appartenenti a soggetti terzi. La previsione circa la dimensione patrimoniale di tali contributi è allegata al conto del patrimonio dell'ente finanziatore.

Articolo 015

Bilancio finanziario di competenza e di cassa

- 1.- I sistemi di contabilità pubblica sono retti dal principio che le spese possono essere effettuate soltanto a condizione che siano consentite, e nella misura in cui siano consentite, dal bilancio preventivo approvato dall'organo di vertice dell'ente.
- 2.- I vari ordinamenti contabili adeguano tale principio alle caratteristiche ed alle specifiche missioni degli enti pubblici a cui si riferiscono e stabiliscono il tipo di spese sottratte alla funzione autorizzatoria del bilancio.
3. – I bilanci di competenza e di cassa sono redatti in conformità ai principi di cui al precedente articolo 012. Il bilancio di competenza indica le entrate che si prevede di accertare e le spese che si consente di impegnare. Il bilancio di cassa indica le entrate che si prevede di incassare e le spese che si prevede di pagare. Tutte le entrate sono iscritte nel bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse; parimenti tutte le spese sono iscritte in bilancio integralmente, senza riduzione delle entrate correlative. La legittimità degli atti di gestione dei bilanci finanziari è subordinata alla verifica della loro compatibilità con il Bilancio di previsione economica.
- 4.- Gli impegni di spesa sono assunti a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata e indicano l'entità della medesima, individuano il soggetto creditore ed indicano la ragione del debito. Gli impegni imputano la spesa all'esercizio o agli esercizi in cui si prevede che l'obbligazione venga a scadenza; essi imputano, altresì, la spesa all'esercizio o agli esercizi su cui si prevede che graverà, secondo i principi e le regole contabili delle scienze aziendali, il costo relativo alla corrispondente obbligazione passiva perfezionata. Gli impegni costituiscono corrispondente vincolo sulle previsioni dei relativi bilanci.
- 5.- Le spese si intendono pagate a seguito dell'estinzione dell'ordinativo di pagamento da parte del tesoriere o cassiere dell'ente
- 6.- L'accertamento delle entrate verifica la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individua il debitore, quantifica la somma da riscuotere e fissa la relativa scadenza. Mediante l'accertamento l'entrata viene, distintamente, imputata sia all'esercizio o agli esercizi in cui si prevede che l'obbligazione venga a scadenza sia a quelli in cui si manifesterà, secondo i principi e le regole contabili delle scienze aziendali, il ricavo relativo alla corrispondente obbligazione attiva perfezionata.
- 7.- Le entrate si intendono realizzate in termini di cassa a seguito della loro riscossione, che consiste nel materiale introito da parte del tesoriere, o di altri eventuali incaricati, delle somme dovute all'ente.
- 8.- In ogni caso, gli enti sottoposti al regime di contabilità pubblica, anche se tenuti ad adottare un bilancio di sola cassa, provvedono a registrare le obbligazioni attive e passive ed a tenerne conto nel determinare i risultati della gestione.
- 9.- Gli stanziamenti di spesa del bilancio pluriennale hanno carattere autorizzatorio costituendo limite all'assunzione di impegni sugli esercizi finanziari successivi. Le previsioni del bilancio pluriennale per il primo esercizio coincidono con quelle del bilancio annuale.

Articolo 016*Rendicontazione di contabilità pubblica*

1. La dimostrazione dei risultati della gestione avviene mediante il rendiconto, il quale comprende il rendiconto economico, il rendiconto del patrimonio, il rendiconto finanziario e il rendiconto consolidato del gruppo pubblico di cui l'ente è capofila.
2. Il rendiconto è deliberato dall'organo di vertice dell'ente entro il 31 maggio dell'anno successivo, oppure entro il termine più anticipato eventualmente stabilito dall'ordinamento contabile dello specifico ente.
3. Al rendiconto è allegata una Relazione sulla efficacia dell'azione di governo. Essa è finalizzata a fornire informazioni integrative, esplicative e complementari nel rispetto del principio della trasparenza. In particolare la relazione motiva gli scostamenti tra quanto previsto, in termini di obiettivi, nel bilancio di previsione annuale e nelle successive eventuali variazioni.
4. Con appositi decreti legislativi, in coerenza con le disposizioni del capo III del decreto legislativo [...] 1991, numero 127, sono determinati i principi contabili in base ai quali procedere all'inserimento nel rendiconto consolidato delle poste di bilancio e sono stabiliti i criteri per individuare l'ambito soggettivo del consolidamento.

Articolo 017*Rendiconto economico*

1. – Il Rendiconto economico è composto dal Conto economico e dalla Nota integrativa.
2. – Il Governo è delegato ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare i criteri di redazione dei prospetti di cui al precedente comma in particolare assicurando che la formulazione della Nota Integrativa sia tale da assicurare un contenuto informativo non inferiore a quello previsto dall'articolo 2427 del Codice Civile.

Articolo 018*Rendiconto del patrimonio*

- 1.- Il Rendiconto del patrimonio indica, in termini di valori aggiornati alla data di chiusura dell'esercizio cui il conto si riferisce: *a)* le attività e le passività finanziarie; *b)* i beni mobili e immobili, anche immateriali; *c)* ogni altra attività e passività, nonché le poste rettificative.
- 2.- Il Rendiconto del patrimonio evidenzia le variazioni intervenute nel corso dell'esercizio, rispetto alla consistenza iniziale, e fornisce la dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità finanziaria e quella economico-patrimoniale.

3.- Al conto patrimoniale è allegato il conto degli accrescimenti determinati nei patrimoni di soggetti terzi dai finanziamenti finanziari in conto capitale dell'ente pubblico.

Articolo 019

Rendiconto finanziario

1. Il Rendiconto finanziario dimostra i risultati finali della gestione rispetto a quanto stabilito dallo stato di previsione finanziaria delle entrate, dallo stato di previsione finanziaria delle spese e dal quadro riassuntivo del bilancio. I relativi dati sono riclassificati in base ai criteri armonizzati di cui al comma 2 del successivo articolo 021.

2.- Rispetto alla gestione di cassa, il Rendiconto finanziario fornisce indicazione sia della differenza tra incassi e pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio che della giacenza di cassa al termine del medesimo. Rispetto alla gestione di competenza finanziaria, il rendiconto finanziario si conclude con la dimostrazione del risultato contabile di gestione e con quello contabile di amministrazione, in termini di avanzo, pareggio o disavanzo.

3.- Il risultato di gestione è pari alla differenza tra accertamenti ed impegni finanziari assunti nel corso dell'esercizio a cui si riferisce. Il risultato di amministrazione è pari al fondo di cassa al termine dell'esercizio aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi alla fine dell'esercizio stesso.

Art 020

Strumenti per la continuità della gestione finanziaria

1.- Costituiscono residui attivi le somme accertate sul bilancio annuale di competenza finanziaria e non riscosse entro il termine dell'esercizio e costituiscono residui passivi le somme impegnate sul bilancio annuale di competenza finanziaria e non pagate entro il termine dell'esercizio.

2.- Costituiscono minori entrate le somme iscritte nel bilancio annuale di competenza e non accertate e quelle iscritte nel bilancio di cassa e non riscosse entro il termine dell'esercizio. Costituiscono altresì minori entrate quelle accertate, ma risultanti inesigibili o insussistenti.

3.- Costituiscono economie le spese iscritte nel bilancio annuale di competenza e non impegnate e quelle iscritte nel bilancio di cassa e non incassate entro il termine dell'esercizio. Costituiscono altresì economie le minori spese sostenute rispetto all'impegno assunto, verificate con la conclusione della fase della liquidazione.

4.- Sono riportate al bilancio del nuovo esercizio, ed ivi iscritte tra gli stanziamenti di competenza finanziaria, le economie relative:

- a) alle spese correlate ad entrate, già accertate, con vincolo di destinazione;
- b) alle spese di investimento finanziate con entrate da indebitamento già accertate;
- c) alle spese relative ad attività contrattuale per la quale la relativa procedura di gara sia stata già bandita prima della fine dell'esercizio e non conclusa entro tale termine.

5.- Nelle ipotesi di cui alle lett. a) e b) del precedente comma, le somme sono riportate nel nuovo bilancio finché non siano state impegnate. Nell'ipotesi di cui alla lett. c) il riporto opera automaticamente soltanto per il primo esercizio successivo a quello in cui è stata bandita la procedura di gara

6.- La giacenza di cassa al termine dell'esercizio è riportata come prima posta delle entrate del bilancio di previsione di cassa relativo all'esercizio successivo. Il risultato di amministrazione dell'esercizio è riportato come prima posta, rispettivamente delle entrate o delle spese, del bilancio di previsione di competenza finanziaria relativo all'esercizio successivo.

Art 021

Cooperazione informativa

1.- Lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali sono tenuti a fornirsi reciprocamente, ed a richiesta, ogni informazione utile allo svolgimento delle proprie funzioni in materia di finanza pubblica, contabilità e bilancio, nonché a concordare, in sede di Conferenza unificata di cui all'art 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le modalità di utilizzazione comune dei rispettivi sistemi informativi e le altre forme di collaborazione, secondo i principi della trasparenza e della leale cooperazione.

2.- Il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto:

a) le modalità attraverso le quali favorire l'acquisizione delle informazioni necessarie per la costruzione del conto economico delle amministrazioni pubbliche secondo le regole dettate dai regolamenti (CE) relativi al sistema dei conti nazionali e regionali della Comunità;

b) le modalità di registrazione ed i criteri di classificazione delle entrate e spese che gli enti del comparto Pubblica amministrazione devono adottare al fine di riclassificare in maniera omogenea i dati relativi alla loro gestione finanziaria.

3.- I decreti legislativi, di cui al comma precedente, devono consentire il consolidamento dei conti del comparto Pubblica amministrazione in modo da monitorare il rispetto del divieto di disavanzi eccessivi e dei vincoli posti dal Patto di stabilità e crescita. Con i decreti di cui al presente comma sono stabiliti i dati che devono essere trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze ed alla Corte dei conti e sono determinate le modalità ed i termini con cui tali trasmissioni devono avvenire al fine di consentire il consolidamento dei conti del comparto Pubblica amministrazione.

4.- Gli schemi dei decreti legislativi di cui al precedente comma 2 sono trasmessi alla Conferenza unificata di cui all'art 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, numero 281, la quale esprime il proprio parere entro 30 giorni; in caso di parere contrario il Governo propone la regolazione della materia con apposito disegno di legge.”

2. Conseguentemente sono soppressi gli articoli 3, 4 bis, 26, 28, 30, della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni.

Articolo 2

Norme transitorie e finali

- 1.- Per la elaborazione dei decreti delegati di cui al Titolo 01 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificata dall'articolo 1 della presente legge, il Governo si avvale di una Commissione composta di esperti di alta qualificazione designati per il metà dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 281/97.
- 2.- I decreti delegati devono prevedere, per quanto attiene al bilancio dello Stato, la esposizione degli stanziamenti, ai fini dell'esame parlamentare, aggregati per missioni e per programmi. Le missioni non possono superare il numero di 40. I programmi non possono superare il numero di 140.
3. – Ai fini della gestione il dirigente titolare del programma ripartisce con propri decreti le risorse assegnate tra i diversi centri di responsabilità. Con analoghi strumenti è possibile, in corso d'esercizio, la variazione della destinazione delle risorse all'interno di ciascun programma.
- 4.- Gli articoli [...] del Titolo I della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, cessano di aver vigore al momento dell'entrata in vigore dei decreti legislativi emanati a norma del Titolo 01 della legge 5 agosto 1978, numero 468, come modificata dalla presente legge.

Articolo 3

L'articolo 1 bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente:

“Articolo 1 bis

Regole e strumenti per la predisposizione dei documenti di programmazione economico finanziaria e scadenze di presentazione

1. La impostazione delle previsioni bilancio è ispirata al metodo della programmazione economico finanziaria. Al fine della predisposizione dei documenti relativi il Governo si attiene alle regole e alle scadenze di cui ai seguenti commi.
2. Costituiscono strumenti della programmazione economico finanziaria:
 - a) il Documento di programmazione economico-finanziaria che il Governo presenta al Parlamento entro il 31 maggio di ciascun anno;
 - b) il Bilancio preventivo a legislazione vigente per l'esercizio successivo che il Governo presenta al Parlamento entro il 30 giugno di ciascun anno;
 - c) il Bilancio di assestamento dell'esercizio in corso che il Governo presenta al Parlamento entro il 30 giugno di ciascun anno;
 - d) la Relazione previsionale e programmatica che il Governo presenta al Parlamento entro il 20 ottobre;
 - e) la legge finanziaria che il Governo presenta al Parlamento entro il 20 ottobre;
 - f) il rendiconto del Bilancio dell'esercizio precedente che il Governo presenta al Parlamento entro il 31 maggio di ciascun anno;

g) i disegni di legge collegati che il Governo presenta al Parlamento entro il 30 giugno di ciascun anno, se incidono sui saldi previsti dalla legge finanziaria, entro il 31 ottobre negli altri casi.

3. Tutti i documenti di cui al comma precedente sono trasmessi alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1977, numero 281, ed al CNEL ai fini di acquisirne il parere. Il parere è espresso entro 15 giorni dalla data di trasmissione

4. I regolamenti parlamentari prevedono tempi e modalità per la votazione di ciascuno dei documenti di cui al precedente comma 2, ed in particolare prevedono che non sia possibile affrontare l'esame dei disegni di legge di cui alla lettera *b*) del comma 1 prima dell'approvazione definitiva dei disegni di legge di cui alle lettere *c*) e *f*) del medesimo comma e del disegno di legge di cui alla lettera *e*) del comma 1 sino all'approvazione definitiva dei disegni di legge di cui alla lettera *b*) del comma 1 e del disegno di legge di cui al precedente articolo 05.

Articolo 4

L'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente:

Articolo 11

Legge finanziaria.

1. Entro il 20 ottobre il Governo, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, presenta al Parlamento il disegno di legge finanziaria.

2. La legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi di cui al comma 2 dell'articolo 03, dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti economici e finanziari agli obiettivi.

3. La legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale e in particolare essa dispone, in separati articoli:

a) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, del fabbisogno del settore statale, dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione, articolato pro quota per livelli di Governo, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, comprese le eventuali regolazioni contabili pregresse, analiticamente indicate in apposita tabella;

b) le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del quantum della prestazione, afferenti imposte indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione;

c) la determinazione, in apposita tabella, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale degli stanziamenti, distinti per programmi e aggregati per missione, destinati a finanziare gli interventi in conto capitale previsti alle leggi di spesa di cui all'articolo 11 quater, comma 1, come, eventualmente, modificati a norma delle successive lettere e), f), g);

d) la determinazione, in apposita tabella, delle risorse, distinte per programma e aggregate per missione, da iscrivere in bilancio per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale destinate a finanziare gli interventi di spesa di carattere permanente, di natura corrente e in conto capitale, la cui quantificazione è rinvia alla legge finanziaria a norma dell'articolo 11 quater, comma 3;

e) la determinazione, in apposita tabella, delle riduzioni, distinte per programma e aggregate per missione, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa;

f) gli stanziamenti di spesa, in apposita tabella, distinti per programma e aggregate per missione, per il rifinanziamento, per non più di un anno, di interventi previsti da norme vigenti, classificati tra le spese in conto capitale e per i quali nell'ultimo esercizio sia previsto uno stanziamento di competenza, nonché per il rifinanziamento, qualora la legge lo preveda, per uno o più degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale;

g) la determinazione, in apposita tabella, distinti per programma e aggregate per missione, degli stanziamenti di spesa in forma di contributo pluriennale da destinare alla realizzazione di investimenti;

h) gli importi dei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale, correlati al perseguimento degli obiettivi del Documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento;

i) un fondo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, a consentire un incremento della spesa per il personale e per l'acquisto di beni e servizi, percentualmente non superiore a quello della previsione di crescita nominale del PIL. Il fondo è suddiviso in due quote: la prima garantisce la corresponsione di incrementi delle retribuzioni del personale in servizio tali da adeguarle, in occasione del rinnovo dei contratti del pubblico impiego, a norma dell'articolo 15 della legge 29 marzo 1983, numero 93, all'inflazione programmata, nonché equivalenti incrementi del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale; la seconda è ripartita dal Consiglio dei Ministri per far fronte alle esigenze di incremento della spesa per l'acquisto di beni e servizi in misura non superiore al tasso di inflazione, per recuperare il differenziale tra inflazione programmata inflazione reale non importata, per promuovere l'incremento della produttività del personale sulla base di

specifici programmi di efficienza della Pubblica Amministrazione e di un raffronto tra gli obbiettivi e i risultati ottenuti;

l) altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalle leggi vigenti;

m) la quota delle eventuali nuove o maggiori entrate per ciascun anno compreso nel bilancio pluriennale che non potrà, comunque, essere utilizzata per la copertura di nuove o maggiori spese o per la riduzione di entrate.

4. In ogni caso, ferme restando le modalità di copertura di cui al successivo articolo 11 ter, le nuove o maggiori spese disposte con la legge finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti che in conto capitale, incompatibili con le regole determinate, ai sensi dell'articolo 03, comma 1, lettera e), nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento.

5. In allegato alla relazione del disegno di legge finanziaria sono indicati i provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'esercizio ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 7, con i relativi effetti finanziari.

Articolo 5

Il comma 1 dell'articolo 11 bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente:

“1. Gli stanziamenti per i fondi speciali di cui al precedente articolo 11, comma 1, lettera h, sono distinti a seconda che si riferiscano ad interventi in materia di entrate, di spesa corrente, di spesa in conto capitale. Apposite tabelle espongono, analiticamente gli stanziamenti destinati ai provvedimenti in corso di esame al momento di presentazione della legge finanziaria che abbiano ottenuto il parere favorevole di uno dei due rami del Parlamento entro il 30 settembre, e che si ritiene debbano ottenere l'approvazione definitiva, nonché, aggregate per missioni, le somme destinate alla copertura dei nuovi provvedimenti legislativi che si prevede saranno presentati nel nuovo esercizio e che il Consiglio dei Ministri, dopo l'approvazione del Bilancio, provvede a ripartire per Ministeri e per programmi. I fondi speciali di cui al presente comma sono iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro in appositi programmi la cui riduzione, ai fini della integrazione per competenza e cassa di programmi esistenti o nuovi, può avvenire solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che li utilizzano.”

Articolo 6

Nell'articolo 11 ter della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, sono inserite le seguenti modificazioni:

1. Nel comma 1 il primo periodo è soppresso.
2. Nel comma 2, dopo le parole “di iniziativa governativa” sono inserite le parole “o del relatore”.
3. Nel comma 2 al termine del primo periodo inserire i seguenti: “I regolamenti parlamentari regolano le modalità di acquisizione e valutazione della relazione tecnica.”

4. I commi 6 bis e 6 ter sono soppressi.

5. Nel comma 7, al termine del primo periodo inserire le parole “, anche a norma dell'articolo 77 della Costituzione, ove occorra”.

Articolo 7

L'articolo 11 quater della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente:

Articolo 11 quater

(Leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente)

1. Le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano l'onere in termini di competenza e di cassa relativo al primo anno di applicazione e indicano le conseguenze in termini di indebitamento netto per il medesimo periodo. Le leggi indicano altresì la copertura in termini di competenza per gli esercizi successivi al primo considerati nel bilancio pluriennale; la legge finanziaria può rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, nei limiti dell'autorizzazione complessiva a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera c) e può ridurre o integrare la dotazione complessiva a norma del precedente articolo 11, comma 3, lettere e) e f). Analogamente si procede per la dotazione finanziaria degli interventi in conto capitale finanziati attraverso contributi pluriennali a norma del precedente articolo 11, comma 3, lettera g).
2. Le amministrazioni e gli enti pubblici possono stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi di cui al comma 1 ovvero nei limiti indicati nella legge finanziaria. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.
3. Le leggi di spesa a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, rinviano le quantificazioni dell'onere annuo alla legge finanziaria a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera d).
4. Il disegno di legge finanziaria indica, in apposito allegato, per ciascuna legge di spesa pluriennale di cui all'articolo 11, comma 3, lettera c), i residui di stanziamento in essere al 30 giugno dell'anno in corso e, ove siano previsti versamenti in conti correnti o contabilità speciali di tesoreria, le giacenze in essere alla medesima data.
5. Qualora, nel corso dell'esercizio, il Governo rilevi ritardi nell'assunzione di impegni relativi a singole leggi di spesa può operare spostamenti degli stanziamenti verso altre leggi di spesa classificate all'interno dello stesso programma. Delle modificazioni avvenute nella destinazione degli stanziamenti il Governo da immediata comunicazione al Parlamento.

Articolo 8

L'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, è sostituito dal seguente:

Articolo 27

Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato

1. Le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci degli enti di cui al precedente articolo 25 devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.
2. Per le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali, di cui all'articolo 114 della Costituzione, la quantificazione dei maggiori oneri e le relative modalità di copertura sono determinate mediante intesa nella Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del Decreto legislativo 28 agosto 1977, n. 281.
3. Salvo che le istituzioni di cui al comma precedente concordino per un'assunzione, totale o parziale, degli oneri a loro carico la copertura è realizzata in conformità alle disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Articolo 9

1. L'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni è sostituito dal seguente:

Articolo 31

Giacenze di tesoreria degli enti del comparto Amministrazioni pubbliche

- 1.- Gli istituti e le aziende di credito, tesorieri o cassieri degli enti assicurano che le disponibilità liquide di tali enti affluiscano presso le sezioni di tesoreria dello Stato in apposite contabilità speciali intestate ai relativi enti.
- 2.- Il Governo è delegato ad emanare, entro quattro mesi dalla entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare modalità uniformi di attuazione del Sistema di tesoreria unica previsto dal precedente comma. Nell'attuazione della delega il Governo si atterrà ai seguenti criteri direttivi:
 - a) applicazione del regolamento (CE) n. 22243/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al sistema dei conti nazionali e regionali della Comunità, per quanto riguarda l'individuazione degli enti da sottoporre al regime della tesoreria unica;
 - b) estensione a tutti gli enti della disciplina già prevista per gli enti della tabella A) dalla legge 720/1984;
 - c) introduzione di misure idonee a garantire agli enti di cui all'articolo 114 della Costituzione, in relazione al loro fabbisogno, come determinato dai competenti organi istituzionali e concordato in sede di definizione degli obiettivi di flussi finanziari in occasione della predisposizione della relazione di cui all'articolo 04, comma 1, la piena ed immediata disponibilità delle somme di loro spettanza giacenti nelle relative contabilità speciali;
 - d) previsione, nel caso di ritardato accreditamento nelle contabilità speciali degli enti di cui alla precedente lettera c, di somme, liquide ed esigibili, dovute dallo Stato, di un

tasso di interesse a carico dello Stato, in misura non inferiore al rendimento dell’ultima emissione di Buoni ordinari del Tesoro di durata annuale, effettuata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze.”

2. L’articolo 32 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, è conseguentemente soppresso.

Titolo II

Coordinamento della finanza dello Stato, delle Regioni e delle Province Autonome, delle Province, dei Comuni e delle Città metropolitane

Articolo 10

I principi fondamentali

1. Il sistema di finanziamento delle istituzioni territoriali è disciplinato dalla presente legge e dai relativi provvedimenti attuativi. Esso, in un quadro di concertazione interistituzionale e di leale cooperazione tra le Amministrazioni, e nel rispetto dei vincoli derivanti dalla disciplina generale di “contabilità della Repubblica” di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni, come modificata dal Titolo I della presente legge, è ispirato ai seguenti principi fondamentali:

A. In materia di coordinamento della finanza pubblica:

- a. la adeguatezza, in fase di prima applicazione e in relazione alla prevedibile dinamica dei costi e dei fabbisogni dei mezzi finanziari per l’esercizio delle competenze assegnate alle istituzioni territoriali;
- b. la solidarietà tra le Regioni e gli Enti Locali ed il rispetto delle esigenze di riequilibrio economico sancite agli articoli 3 e 119 della Costituzione.

B) in materia di coordinamento del sistema tributario:

- a. razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;
- b. omogeneità dei tributi regionali e locali intesa come loro conciliabilità;
- c. semplificazione sia del sistema tributario sia degli adempimenti posti a carico dei contribuenti;
- d. divieto dei trattamenti agevolativi regionali e locali che si rivelino fattori di concorrenza dannosa;
- e. trasparenza delle decisioni in materia di tributi;
- f. efficienza nell’amministrazione dei tributi;
- g. divieto per lo Stato di intervenire, salvo intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nelle materie affidate alla autonomia impositiva delle Regioni e nei tributi istituiti con legge statale il cui gettito sia interamente devoluto alle Regioni e/o agli Enti Locali.
- f. partecipazione delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni alle procedure di accertamento dei tributi e di contrasto dell’evasione e dell’elusione fiscale.

Articolo 11

Oggetto e procedure

1. Il Governo è delegato ad emanare, nei limiti dei principi fondamentali, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi aventi per oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione definendo:
 - a. le modalità e i tempi di transizione al regime di autonomia finanziaria;
 - b. le correzioni ed integrazioni del sistema tributario statale rese necessarie dalla attuazione delle presenti leggi;
 - c. le regole che disciplinano la perequazione delle risorse finanziarie, ivi compresi i criteri cui dovranno attenersi le Regioni per la istituzione e la ripartizione dei fondi perequativi autonomamente costituiti, a norma del successivo articolo 20, comma 3;
 - d. i tributi erariali da prendere a riferimento per la assegnazione di addizionali, di partecipazioni.
2. I decreti delegati dovranno definire:
 - a. le regole per la determinazione dei fabbisogni e dei costi standard delle funzioni attribuite a Regioni ed Enti locali, attraverso l'individuazione di parametri oggettivi per ciascuna delle funzioni assegnate, nonché dei criteri per il loro adeguamento, ai fini dell'assegnazione delle conseguenti risorse finanziarie
 - b. i tempi per il passaggio dai costi e dai fabbisogni storici ai costi e ai fabbisogni standard. Nella determinazione dei costi e dei fabbisogni standard si terrà conto di parametri oggettivi che, in relazione alla tipologia delle funzioni, incidano sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni;
 - c. le modalità per la determinazione dell'entità iniziale del fondo perequativo di cui all'articolo 119, comma 3, della Costituzione e le regole per la variazione del fondo medesimo, in relazione alla prevedibile dinamica dei costi;
 - d. i criteri di assegnazione, alle singoli Regioni ed agli Enti Locali, delle quote del fondo perequativo di cui alla precedente lettera c);
 - e. i presupposti e le condizioni in presenza delle quali lo Stato potrà concedere risorse aggiuntive rispetto alle iniziative delle amministrazioni territoriali e promuovere iniziative speciali per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 119, comma 5 della Costituzione;
 - f. i tempi di entrata in vigore della nuova normativa, in relazione alla assegnazione delle funzioni amministrative agli enti o livelli di governo diversi da quelli cui spetta la competenza legislativa.
3. I decreti delegati si ispirano ai criteri e principi direttivi di cui ai successivi articoli, vengono esaminati dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali come integrata a norma dell'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001 e se tale Commissione abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata sulle corrispondenti parti del decreto delegato delibera l'Assemblea a maggioranza assoluta dei suoi componenti. I

decreti delegati, se emanati in attuazione delle norme di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 117 della Costituzione, sono presentati previa intesa nella Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Articolo 12

Potestà legislativa statale in materia tributaria

1. Al fine di costruire il quadro di coordinamento del sistema tributario la legge statale:
 - a. dà attuazione alle direttive comunitarie in materia tributaria;
 - b. prevede tributi aventi presupposti di carattere generale e riferiti all'intero territorio nazionale il cui gettito è attribuito ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni. In tale caso la legge statale fissa i criteri di ripartizione della base imponibile e i margini entro i quali è possibile esercitare l'autonomia tributaria delle istituzioni interessate;
 - c. prevede sovrapposte e addizionali a tributi erariali a favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, determinando l'ambito entro il quale si esercita, nel rispetto del principio costituzionale di progressività, l'autonomia tributaria delle istituzioni interessate;
 - d. definisce, per i tributi diversi da quelli del secondo comma, del successivo articolo 13 il livello standard delle aliquote ai fini di cui ai successivi articoli 16, comma 3, 17, comma 3, 18, comma 3;
 - e. ricostituisce spazi di autonomia già riconosciuti in caso di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo di cui alla lettera b, dei tributi dei quali sono previste sovrapposte e addizionali di cui alla lettera c e dei tributi compartecipati di cui all'art. 14;
2. La legge regionale non può intervenire nelle materie tributarie regolate dalle direttive comunitarie né può modificare le leggi statali in materia tributaria se emanate in conformità all'articolo 117, comma 2, lettera e), e comma 3, e nel rispetto delle competenze regionali come definite dalla presente legge

Articolo 13

Tributi propri regionali e locali di istituzione regionale

1. La legge regionale:
 - a. istituisce tributi regionali e locali e compartecipazioni locali ai tributi regionali e determina le materie nelle quali Comuni, Province e Città metropolitane possono, nell'esercizio della propria autonomia, stabilire tributi locali e introdurre variazioni delle aliquote o delle agevolazioni. I tributi di cui alla presente lettera non possono avere gli stessi presupposti di tributi statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge hanno, di preferenza, natura commutativa o natura di imposta di scopo, e sono connessi al territorio della Regione o dell'Ente Locale;

b. può istituire tributi propri diversi da quelli di cui alla lettera a) solo se ricompresi in tipologie di tributi individuate da leggi statali.

2. Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni possono stabilire i tributi propri di cui al primo comma, lettere a), solo se ricompresi nelle aree determinate dalle norme di coordinamento del sistema tributario e dalla legge regionale.

Articolo 14

Le partecipazioni

1. La legge statale stabilisce i tributi erariali il cui gettito è compartecipato dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dalle Regioni e determina criteri di riparto e quote di partecipazione.

2. I tributi da partecipare e i criteri per riferire il gettito al territorio sono individuati avendo a riferimento la accuratezza, la chiarezza, la semplicità amministrativa, una evoluzione tendenziale del gettito coerente con l'evoluzione complessiva del gettito tributario. In particolare il criterio di ripartizione è:

- a. per i tributi aventi a presupposto i consumi, il luogo di consumo;
- b. per i tributi basati sul patrimonio la localizzazione dei cespiti;
- c. per i tributi basati sul valore della produzione il luogo di prestazione del lavoro;
- d. per i tributi aventi come presupposto la produzione di redditi la residenza del percettore o il luogo di produzione del reddito.

3. Il decreto delegato dovrà prevedere modalità attraverso le quali Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni partecipano, anche ai fini di cui ai successivi articoli 16, comma 3, lettera b), 17, comma 3, lettera b), 18, comma 3, lettera b), alla definizione delle procedure di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale e misure di incentivazione per le Regioni, le Province, le Città metropolitane, i Comuni, in relazione al maggior imponibile accertato a seguito della partecipazione delle Amministrazioni interessate.

Articolo 15

Coordinamento della finanza pubblica, del sistema tributario e cooperazione istituzionale

1. La legge statale, in via di coordinamento, determina principi generali per le procedure di composizione dei conflitti tra Stato, Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni.

2. Sono sottoposte al parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, al fine di realizzare l'intesa, le modifiche del regime dei tributi di cui ai precedenti articoli 12 e 14, nonché le stime relative ai costi delle funzioni trasferite dallo Stato alle Regioni alle Province, alle Città metropolitane e ai Comuni, alla quantità e ai livelli delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2°, lettera m) della Costituzione ed alle relative modalità di copertura. Agli stessi fini sono sottoposte alla Conferenza unificata le ipotesi di interventi in applicazione dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che comportino limitazioni dell'autonomia finanziaria di cui all'articolo 119 della Costituzione. Qualora non sia raggiunta l'intesa si procede alla

copertura dei provvedimenti ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni. In tale caso si procede all'esame parlamentare a norma dell'articolo 11 della legge Costituzionale 3/2001.

3. La Regione sottopone al parere del Consiglio regionale delle Autonomie locali, al fine di realizzare l'intesa, i provvedimenti in materia tributaria di cui al precedente articolo 13, comma 1, nonché le stime relative ai costi e ai fabbisogni in relazione alle funzioni trasferite ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province ed alle relative modalità di copertura. Gli Statuti regionali disciplinano le modalità di approvazione della legge qualora sul relativo disegno di legge non ci sia il parere favorevole del Consiglio delle autonomie locali.

4. Se il parere del Consiglio regionale delle Autonomie locali non è condiviso dalla Regione, questo, con la maggioranza dei due terzi dei componenti assegnati, può richiedere che sui provvedimenti di cui al comma precedente esprima un parere la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Qualora il parere della Conferenza non sia condiviso dalla Regione interessata la ripartizione delle risorse è determinata dal Parlamento in relazione al finanziamento delle funzioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettere m) e p), nonché delle funzioni assegnate alla competenza di Province, Città metropolitane e Comuni diverse da quelle di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 117 della Costituzione. Il Parlamento decide a norma dell'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001.

5. Si procede in ogni caso a norma del precedente comma 4 qualora il Consiglio regionale delle Autonomie locali non sia stato costituito.

Articolo 16

Coordinamento e autonomia tributaria delle Regioni

1. In attuazione dell'articolo 119, comma 4 della Costituzione i decreti delegati emanati a norma della presente legge dovranno assicurare a ciascuna Regione che il gettito dei tributi propri di cui al precedente articolo 12, comma 1, lettera b), delle addizionali di cui al precedente articolo 12, comma 1, lettera c), delle compartecipazioni di cui al precedente articolo 14 e, ove occorra, delle quote del fondo perequativo di cui al successivo articolo 20, consenta di finanziare integralmente, in sede di prima applicazione e nella prevedibile dinamica nel tempo, le funzioni in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge nonché quelle successivamente assegnate in attuazione della legge 131/2003 alla competenza amministrativa delle Regioni ai sensi dell'art 118 della Costituzione.

2. Ai fini di cui al precedente comma 1 i costi delle funzioni e i fabbisogni standard sono calcolati con l'applicazione dei parametri individuati a norme del precedente articolo 11, comma 2, lettera a).

3. Ai fini della copertura dei costi delle funzioni come definiti a norma dei precedenti commi 1 e 2 il decreto delegato determinerà i tributi di cui al precedente articolo 12, comma 1, lettera b), le addizionali di cui al precedente articolo 12, comma 1, lettera c), e

le compartecipazioni di cui al precedente articolo 14 in modo da garantire che almeno una Regione sia in grado, mediante quelle fonti tributarie, di finanziare integralmente i propri fabbisogni standard. A tal fine:

a) il gettito potenziale dei tributi propri, delle addizionali e delle compartecipazioni è calcolato con l'applicazione di parametri oggettivi che, per ciascun tributo, e in relazione alle basi imponibili stimate dall'ISTAT, consentano di definire il gettito accertabile in condizioni di parità per tutte le Regioni e secondo i normali criteri di accertamento e gestione degli imponibili;

b) il gettito potenziale dei tributi propri e delle addizionali è calcolato in relazione all'applicazione delle aliquote standard come definite a norma dell'articolo 12, comma 1, lettera d).

4. Il complesso del gettito determinato a norma del precedente comma 3 è assegnato, senza vincolo di destinazione alla copertura del complesso dei costi delle funzioni assegnate come determinate a norma dei precedenti commi 1 e 2. Per le altre regioni il gettito è integrato, fino all'integrale copertura dei rispettivi fabbisogni, da quote del fondo perequativo di cui al successivo articolo 20.

5. Nell'esercizio della loro autonomia, le Regioni possono modificare, sia i costi delle funzioni assegnate sia gli standard delle prestazioni sia, nel rispetto delle competenze dello Stato di cui all'articolo 12, comma 1, le aliquote dei tributi e delle addizionali in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge e quelle che saranno determinate in connessione con il progressivo esercizio della competenza legislativa e del trasferimento delle funzioni amministrative. Qualora le funzioni assegnate siano tra quelle di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m), la modifica dei costi e degli standard delle prestazioni non può ridurre i livelli essenziali delle prestazioni fornite ai cittadini.

6. Il gettito definito a norma del precedente comma 1 in sede di prima applicazione deve garantire, per ogni Regione il livello della spesa storica effettuata nel territorio della stessa Regione nelle materie attribuite alla competenza amministrativa delle Regioni ai sensi dell'art 118 della Costituzione. A tal fine si calcola la media attualizzata delle risorse utilizzate in ciascuna Regione nei tre esercizi precedenti quello dell'entrata in vigore della presente legge.

7. I decreti delegati devono prevedere i tempi per l'adeguamento dei costi e dei fabbisogni storici a quelli standard e del gettito accertato a quello potenziale. Eventuali differenziali negativi rispetto agli obiettivi definiti sono coperti mediante riduzione delle prestazioni (ad eccezione di quelle erogate a norma dell'articolo 117, comma 2, lettera m) e/o incremento della pressione fiscale regionale.

Articolo 17

Coordinamento e autonomia tributaria delle Province e dei Comuni

1. In attuazione dell'articolo 119, comma 4 della Costituzione i decreti delegati e le leggi regionali emanate a norma della presente legge indicano, in relazione alle rispettive competenze dello Stato e delle Regioni, i criteri idonei ad assicurare che il gettito dei

tributi propri di cui al precedente articolo 12, comma 1, lettera b), delle addizionali di cui al precedente articolo 12, comma 1, lettera c), delle compartecipazioni di cui al precedente articolo 14 e, ove occorrono, delle quote del fondo perequativo di cui al successivo articolo 20, sia tale da consentire alle Province e ai Comuni di finanziare integralmente, in sede di prima applicazione e nella prevedibile dinamica nel tempo, le funzioni in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge nonché quelle successivamente assegnate, in attuazione della legge 131/2003, alle rispettive competenze amministrative, ai sensi dell'art 118 della Costituzione.

2. Ai fini di cui al precedente comma 1 i costi delle funzioni e i fabbisogni standard sono calcolati con l'applicazione dei parametri di cui al precedente articolo 11, comma 2, lettera a).

3. Ai fini di cui ai precedenti commi 1 e 2 i decreti delegati e la legge regionale determineranno i tributi di cui al precedente articolo 12, comma 1, lettera b), le addizionali di cui al precedente articolo 12, comma 1, lettera c), e le compartecipazioni di cui al precedente articolo 14 in modo da garantire che almeno una Provincia e un Comune siano in grado, mediante quelle fonti tributarie, di finanziare integralmente i propri fabbisogni standard. A tal fine:

a) il gettito potenziale dei tributi propri, delle addizionali e delle compartecipazioni è calcolato con l'applicazione di parametri oggettivi che, per ciascun tributo, e in relazione alle basi imponibili stimate dall'ISTAT, consentano di definire il gettito accertabile in condizioni di parità per tutte le Regioni e secondo i normali criteri di accertamento e gestione degli imponibili;

b) il gettito potenziale dei tributi propri e delle addizionali è calcolato in relazione all'applicazione delle aliquote standard come definite a norma dell'articolo 12, comma 1, lettera d).

4. Il complesso del gettito determinato a norma del precedente comma 3 è assegnato, senza vincolo di destinazione alla copertura del complesso dei costi delle funzioni assegnate, come determinate a norma dei precedenti commi 1 e 2. Per le altre Province e per gli altri Comuni il gettito è integrato, fino all'integrale copertura dei rispettivi fabbisogni, da quote del fondo perequativo di cui al successivo articolo 20.

5. Le Province e i Comuni determinano il regime di erogazione e di remunerazione delle prestazioni e dei servizi offerti tenendo conto, per quelli offerti alla generalità dei cittadini, dei provvedimenti emanati in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione e, ove esistano, delle regole stabilite dalle autorità indipendenti.

6. Nell'esercizio della loro autonomia, le Province e i Comuni possono modificare, sia i costi delle funzioni assegnate sia gli standard delle prestazioni sia, nel rispetto delle competenze dello Stato, di cui all'articolo 12, comma 1, e di quelle delle Regioni, di cui all'articolo 13, le aliquote dei tributi e delle addizionali in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge e quelle che saranno determinate in connessione con il progressivo trasferimento delle funzioni amministrative. Qualora le funzioni assegnate siano tra quelle di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m), la modifica dei costi e degli

standard delle prestazioni non può ridurre i livelli essenziali delle prestazioni fornite ai cittadini.

7. Il gettito definito a norma del precedente comma 1 deve essere tale da garantire, in sede di prima applicazione, ad ogni Provincia e ad ogni Comune il livello della spesa storica effettuata nelle materie attribuite alla rispettiva competenza amministrativa. A tal fine si calcola la media attualizzata delle risorse utilizzate in ciascuna Provincia e in ciascun Comune nei tre esercizi precedenti quello dell'entrata in vigore della presente legge.

8. I decreti delegati devono prevedere i tempi per l'adeguamento dei costi e dei fabbisogni storici a quelli standard e del gettito accertato a quello potenziale. Eventuali differenziali negativi rispetto agli obiettivi definiti sono coperti mediante riduzione delle prestazioni (ad eccezione di quelle erogate a norma dell'articolo 117, comma 2, lettera m) e/o incremento della pressione fiscale locale.

Articolo 18

Coordinamento e autonomia tributaria delle Città metropolitane

1. In attuazione dell'articolo 119, comma 4 della Costituzione i decreti delegati e le leggi regionali emanate a norma della presente legge indicano i criteri idonei ad assicurare che il gettito dei tributi propri di cui al precedente articolo 12, comma 1, lettera b), delle addizionali di cui al precedente articolo 12, comma 1, lettera c) e delle compartecipazioni di cui al precedente articolo 14 e, ove occorrono, delle quote del fondo perequativo di cui al successivo articolo 20, sia tale da consentire alle Città metropolitane il finanziamento integrale, in sede di prima applicazione e nella prevedibile dinamica nel tempo, delle funzioni assegnate, al momento della loro istituzione, in attuazione della legge 131/2003, alle loro competenze amministrative ai sensi dell'art 118.

2. Ai fini di cui al precedente comma 1 i costi delle funzioni e i fabbisogni standard sono calcolati con l'applicazione dei parametri di cui al precedente articolo 11, comma 2, lettera a). Tra i criteri da adottare per calcolare le esigenze di finanziamento delle Città metropolitane dovrà essere prevista la valutazione della complessità delle funzioni di coordinamento assegnate anche al di là dello specifico territorio di riferimento.

3. Ai fini di cui al presente articolo i decreti delegati e le leggi regionali emanate a norma della presente legge determineranno i tributi di cui al precedente articolo 12, comma 1, lettera b), le addizionali di cui al precedente articolo 12, comma 1, lettera c), le compartecipazioni di cui al precedente articolo 14 in modo da garantire che almeno una Città metropolitana sia in grado, mediante quelle fonti tributarie, di finanziare integralmente i propri fabbisogni standard. A tal fine:

a) il gettito potenziale dei tributi propri, delle addizionali e delle compartecipazioni è calcolato con l'applicazione di parametri oggettivi che, per ciascun tributo, e in relazione alle basi imponibili stimate dall'ISTAT, consentano di definire il gettito accettabile in condizioni di parità per tutte le Regioni e secondo i normali criteri di accertamento e gestione degli imponibili;

b) il gettito potenziale dei tributi propri e delle addizionali è calcolato in relazione all'applicazione delle aliquote standard come definite a norma dell'articolo 12, comma 1, lettera d).

4. Il complesso del gettito determinato a norma del precedente comma 3 è assegnato, senza vincolo di destinazione, alla copertura del complesso dei costi delle funzioni assegnate, come determinate a norma dei precedenti commi 1 e 2. Per le altre città metropolitane e per gli altri comuni il gettito è integrato da quote del fondo perequativo di cui al successivo articolo 20.

5. Le Città metropolitane e i Comuni determinano il regime di erogazione e di remunerazione delle prestazioni e dei servizi offerti tenendo conto, per quelli offerti alla generalità dei cittadini, dei provvedimenti emanati in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione e, ove esistano, delle regole stabilite dalle autorità indipendenti.

6. Nell'esercizio della loro autonomia, le Città metropolitane possono modificare, sia i costi delle funzioni assegnate sia, nel rispetto delle competenze dello Stato, di cui all'articolo 12, comma 1, e di quelle delle Regioni, di cui all'articolo 13, le aliquote dei tributi e delle addizionali in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge e quelle che saranno determinate in connessione con il progressivo trasferimento delle funzioni amministrative. Qualora le funzioni assegnate siano tra quelle di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m), la modifica dei costi e degli standard delle prestazioni non può ridurre i livelli essenziali delle prestazioni fornite ai cittadini.

7. Il gettito definito a norma del precedente comma 1 deve essere tale da garantire, in sede di prima applicazione, ad ogni Città metropolitana e a ogni Comune il livello della spesa storica effettuata nelle materie attribuite alla rispettiva competenza amministrativa. A tal fine si calcola la media attualizzata delle risorse utilizzate in ciascuna Città metropolitana e in ciascun Comune nei tre esercizi precedenti quello dell'entrata in vigore della presente legge.

8. I decreti delegati devono prevedere i tempi per l'adeguamento dei costi e dei fabbisogni storici a quelli standard e del gettito accertato a quello potenziale. Eventuali differenziali negativi sono coperti mediante riduzione delle prestazioni (ad eccezione di quelle erogate a norma dell'articolo 117, comma 2, lettera m) e/o incremento della pressione fiscale locale.

Articolo 19

L'esercizio dei poteri legislativi e amministrativi e il regime finanziario

1. L'avvio dell'esercizio dei poteri legislativi da parte delle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza esclusiva o concorrente e dell'esercizio dei poteri amministrativi assegnati alle Province, alle Città metropolitane e ai Comuni ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p), nonché dell'esercizio delle funzioni amministrative assegnate dalle Regioni, comporta:

- a. la attribuzione di tributi erariali devoluti e di addizionali sui tributi erariali che andranno ad alimentare le entrate proprie delle Regioni e degli Enti Locali;
 - b. la attribuzione di compartecipazioni al gettito di tributi erariali alle Regioni e agli Enti Locali;
 - c. l'attribuzione, ove occorra, di quote dei fondi perequativi di cui al successivo articolo 20;
 - d. la cancellazione dal Bilancio dello Stato e delle Regioni delle autorizzazioni di spesa non ancora formalmente impegnate e la soppressione delle Unità previsionali di base dedicate al finanziamento delle funzioni legislative e amministrative trasferite.
2. La modificazione legislativa delle competenze amministrative rispetto al regime in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge comporta il conseguente adeguamento della assegnazione delle risorse. Alla determinazione dell'ammontare delle risorse e delle relative modalità di assegnazione si procede, per le competenze statali, d'intesa con la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e, per le competenze regionali, d'intesa con il Consiglio regionale delle Autonomie Locali.
3. Qualora non sia raggiunta l'intesa in sede di Conferenza unificata la decisione è assunta con le procedure di cui all'articolo 11 della legge Costituzionale 3/2001.
4. Qualora non sia raggiunta l'intesa in sede di Consiglio regionale delle Autonomie locali la decisione è assunta con le procedure di cui al comma 4 del precedente articolo 15.

Articolo 20

I fondi perequativi ex articolo 119, comma 3

1. Con apposito decreto legislativo, d'intesa con la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono determinate l'entità e le modalità di attribuzione, in sede di prima applicazione dei fondi perequativi necessari, in attuazione dell'articolo 119, comma 3, della Costituzione, per integrare le risorse, rispettivamente, di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni. Qualora l'intesa non sia raggiunta la decisione è assunta dal Parlamento con le procedure di cui all'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001
2. I fondi sono alimentati dal bilancio dello Stato in misura tale da assicurare gettiti complessivi pari a $\eta - \Lambda$; η indica il gettito potenziale, che sarebbe necessario, applicando le aliquote standard dei tributi propri, delle addizionali e delle compartecipazioni, rispettivamente, alle Regioni, alle Province, ai Comuni e alle Città metropolitane per far fronte integralmente ai costi e ai fabbisogni standard delle funzioni loro assegnate, come determinati a norma del precedente articolo 11, comma 2, lettera a), qualora tutte le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni realizzassero l'equilibrio tra entrate e fabbisogni a condizioni pari, rispettivamente, a quelle dell'istituzione di cui agli articoli 16, comma 3, 17, comma 3 e 18, comma 3; Λ indica il gettito potenziale che i medesimi tributi e le medesime aliquote sono in grado di fornire, in relazione all'effettiva capacità fiscale potenziale.

3. Ciascuna Regione, in relazione alla assegnazione, a norma dell'articolo 118 della Costituzione, delle funzioni amministrative di propria competenza ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province deve costituire un fondo perequativo, da ripartire, d'intesa con il Consiglio regionale delle Autonomie Locali, con i criteri indicati dalla normativa statale di cui al precedente articolo 11, comma 2, lettera c), per consentire agli Enti Locali dei rispettivi territori di far fronte integralmente alle competenze loro attribuite. Qualora l'intesa non sia raggiunta la decisione è assunta con le procedure di cui all'articolo 15, comma 4.

4. In sede di prima applicazione la dotazione dei fondi perequativi deve garantire, a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, sommandosi al gettito dei tributi propri, delle addizionali e delle compartecipazioni di cui agli articoli 12 e 14, risorse adeguate a far fronte alla spesa storica di ciascun Ente.

Articolo 21

Le quote dei fondi perequativi ex articolo 119, comma 3

1. Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni hanno diritto ad una integrazione delle risorse a loro disposizione con quote del fondo perequativo di cui al precedente articolo 20 equivalenti al differenziale tra il gettito potenziale derivante dall'applicazione dei tributi propri e delle addizionali di cui all'articolo 13, comma 1, lettere b) e c), calcolato all'aliquota normale, e delle compartecipazioni di cui all'articolo 14, assegnate, rispettivamente, alle istituzioni di cui agli articoli 16, comma 3, 17, comma 3, 18, comma 3 e gli effettivi fabbisogni standard.

2. In sede di prima applicazione le quote dei fondi perequativi, di cui all'articolo 119, comma 3, della Costituzione, garantiscono a ciascuna Regione, a ciascuna Provincia e a ciascun Comune, unitamente al gettito dei tributi propri, delle compartecipazioni e delle addizionali di cui ai precedenti articoli 12 e 14, calcolato all'aliquota standard, le risorse necessarie per far fronte alle funzioni in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge e comunque per un ammontare non inferiore alla media attualizzata della spesa storica di ciascun ente negli ultimi tre esercizi.

3. Nei primi dieci esercizi successivi all'entrata in vigore della presente legge la quota del gettito delle Regioni e degli Enti Locali derivante da compartecipazioni e addizionali, applicate all'aliquota standard, nonché la quota del fondo perequativo assegnata a ciascun territorio sono riviste ogni due anni in modo da garantire comunque risorse almeno pari a quelle previste per l'esercizio successivo a quello di entrata in vigore del decreto legislativo di modifica, incrementate in misura non inferiore, percentualmente, al tasso di inflazione.

4. Nei primi dieci esercizi successivi all'entrata in vigore della presente legge si provvede, altresì, al riequilibrio nella dotazione dei servizi forniti ai cittadini. A tali fini confluisce nei fondi perequativi la differenza tra l'ammontare delle risorse derivanti dal calcolo delle entrate ai sensi del comma precedente e quello derivante dal gettito delle aliquote di compartecipazione e dalle addizionale definite, in sede di prima applicazione, a norme

degli articoli da 13 a 18, come integrato, anche a seguito dei provvedimenti di trasferimento di competenze a norma degli articoli 117 e 118 della Costituzione. La attribuzione di quote dei fondi perequativi è attuata valutando le risorse necessarie per adeguare la quantità e la qualità dei servizi forniti ai cittadini in relazione ai costi standard come definiti a norma del precedente articolo 11, comma 2, lettera a).

5. Il Governo, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ripartisce la differenza di cui al comma precedente in relazione alle esigenze di riequilibrio di ciascun fondo con particolare riferimento ai trasferimenti di competenze amministrative a norma dell'articolo 118 della Costituzione.

6. Fermo restando quanto previsto dai primi due commi, il Governo, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, definisce i criteri per la ripartizione dei fondi perequativi in relazione al rapporto, in ciascun territorio, tra la popolazione, il PIL prodotto e l'ammontare del gettito potenziale dei tributi propri di cui al precedente articolo 12, comma 1, lettera b), delle compartecipazione e delle addizionali. A tali fini il gettito è calcolato applicando le aliquote standard. Il decreto legislativo indicherà, altresì, criteri per valutare lo sforzo fiscale e per misurare l'efficienza delle Regioni e degli Enti Locali nella gestione dei servizi. Il Governo si attiene, inoltre, ai seguenti criteri:

- a. copertura integrale in tutti i territori degli oneri derivanti dai provvedimenti in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione;
- b. riduzione delle differenze nelle dotazioni dei servizi forniti ai cittadini, in relazione ai costi standard, come determinati a norma del precedente articolo 2, comma 2, lettera b), in tempi e con modalità che tengano conto dello sforzo fiscale di ciascun territorio, dei parametri di efficienza nella gestione dei servizi e del processo di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione.

7. Al fine di garantire il rispetto della destinazione delle risorse in funzione del soddisfacimento dei diritti di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, il Governo sottopone alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, al fine di realizzare l'intesa, gli interventi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n 131 che comportino limitazioni dell'autonomia finanziaria. Qualora l'intesa non sia raggiunta si procede a norma dell'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001.

Articolo 22

(Il fondo per lo sviluppo ex articolo 119, comma 5, della Costituzione)

1. 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, in attuazione del precedente articolo 2, comma 2, lettera e), destina risorse

aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

2. Tra le risorse di cui al comma precedente sono ricomprese anche quelle stanziate a norma dell'articolo 61, della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Una quota non inferiore all'85% del fondo di cui al presente comma è riservata alle Regioni di cui all'obiettivo 1 del regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, e successive modificazioni, e a quelle per i quali la Commissione delle Comunità europee ha riconosciuto la necessità dell'intervento con decisione n. 836 dell'11 aprile 1997, confermata con decisione n. SG (97) D/4949 del 30 giugno 1997.

3. Le risorse relative agli interventi di cui ai commi precedenti sono iscritte annualmente nella tabella di cui all'articolo 11, comma 3, lettera f), della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive integrazioni, come modificata dall'articolo 4 della presente legge.

4. L'utilizzazione delle risorse di cui al comma 1 è determinata d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Qualora l'intesa non sia raggiunta si procede a norma dell'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001.

Articolo 23

(Norme transitorie e finali)

1. Fino all'emanazione delle leggi regionali di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione nelle materie di cui all'articolo 117, commi 3 e 4 della Costituzione, sono assegnate alle Regioni e agli Enti Locali compartecipazioni e quote del fondo perequativo in relazione alle competenze amministrative rispettivamente esercitate al momento di entrata in vigore della presente legge.

2. In sede di prima applicazione al fine di determinare una convergenza verso costi efficienti:

> si considerano efficienti i costi per le funzioni amministrative esercitate dalle Regioni, dalle Province, dalle Città metropolitane risultanti dalla media dei costi del rispettivo livello di governo. Ai fini della determinazione della media dei costi regionali sono esclusi i valori delle due Regioni con costi più ridotti e quelli delle due Regioni con costi maggiori; ai fini della determinazione della media dei costi provinciali sono esclusi i valori delle cinque Province con costi più ridotti e quelli delle cinque Province con costi maggiori; ai fini della media dei costi delle Città metropolitane sono esclusi i valori della Città metropolitana con costi più ridotti e quelli della Città metropolitana con costi maggiori;

> si considerano efficienti i costi per le funzioni amministrative esercitate dai Comuni, articolati per classi dimensionali, quelli risultanti dalla media dei costi dei Comuni, della rispettiva classe dimensionale in ciascuna Regione. Ai fini della determinazione del costo medio nazionale sono esclusi i valori medi delle due Regioni i cui Comuni abbiano costi più ridotti e quelli delle due Regioni i cui Comuni abbiano costi maggiori.

3. Ai fini della determinazione della capacità fiscale potenziale la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, individua gli scostamenti compatibili in ciascun territorio, in applicazione dell'articolo 53 della Costituzione, tra il rapporto medio nazionale tra il PIL prodotto ed il relativo prelievo e il rapporto tra i medesimi valori registrato in ciascun territorio.

4. In attuazione dell'articolo 114, comma 3 della Costituzione, e salvi gli interventi a norma dell'articolo 119, comma 5 della Costituzione, i finanziamenti connessi al ruolo della città di Roma come capitale della Repubblica sono attribuiti con le modalità di cui agli articoli da 12 a 14 della presente legge.

5. Sino alla revisione dei rispettivi Statuti le norme della presente legge valgono come riferimento per determinare l'adeguatezza del finanziamento alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di cui all'articolo 116, commi 1 e 2 della Costituzione in relazione alle funzioni loro assegnate a norma dei rispettivi Statuti. Ai parametri definiti in applicazione delle norme previste dalla presente legge si attiene la delegazione dello Stato nelle commissioni paritetiche in relazione alle disposizioni di modifica delle norme per il finanziamento delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome. La relazione tecnica, allegata alle disposizioni di modifica delle norme relative al finanziamento delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome contiene, in termini analitici, la stima dei costi dei servizi in essere, quella del gettito potenziale derivante dalle norme statutarie vigenti in materia di entrate, la comparazione tra le proposte variazioni e il regime finanziario che scaturirebbe dalla applicazione dei parametri conseguenti l'applicazione della presente legge e le motivazioni degli eventuali scostamenti. Ad analoga valutazione si procede in occasione delle procedure di attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001. Si procede alla assegnazione di nuove risorse, sulla base dei criteri previsti dalla presente legge, solo se, dalla comparazione dei costi delle funzioni in essere delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome e le risorse loro assegnate sulla base dei rispettivi statuti emerge l'impossibilità di far fronte alle nuove funzioni.

6. La stima dei costi e delle relative fonti di copertura dei provvedimenti in attuazione dell'articolo 116, commi 3 e 4 della Costituzione è realizzata a norma della presente legge.

7. La Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, discute, con cadenza semestrale, sullo stato di attuazione della presente legge e, nei primi due anni dopo l'emanazione dei decreti delegati propone eventuali modifiche e adeguamenti. A tal fine si avvale della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui ai successivi commi da 7 a 11.

8. Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi di cui all'articolo 11, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, come organo tecnico della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo

28 agosto 1997, n. 281, una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale composta da un numero eguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione. Gli oneri relativi sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati.

9. La Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale è sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari e tributari. La Commissione si avvale, altresì, della collaborazione della Banca d'Italia e dell'ISTAT.

10. La Commissione è convocata entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 6, ed opera sulla base di un regolamento approvato dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

11. La Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, in attuazione delle disposizioni di cui al precedente articolo 11, comma 2, lettera b), avanza proposte per determinare:

- > i costi standard delle prestazioni;
- > i livelli standard dei fabbisogni;
- > il gettito potenziale.

12. La Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale fornisce, a richiesta della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, elementi idonei a valutare gli aspetti quantitativi dei provvedimenti di carattere economico finanziario al fine di favorire la leale cooperazione tra i diversi livelli di governo. La Commissione in particolare fornisce alla Conferenza unificata:

- > elementi per la definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto e per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- > valutazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi;
- > proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi.

Articolo 24

Integrazioni del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281

1. Dopo l'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 è inserito il seguente articolo

“Articolo 9 bis

(Coordinamento della finanza pubblica)

In relazione alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 117, comma 3 della Costituzione, con particolare riferimento agli impegni derivanti a ciascuna

pubblica amministrazione dal Patto di stabilità e crescita, le sessioni della Conferenza Unificata con all'ordine del giorno i pareri sui decreti legislativi di attuazione della presente legge nonché sui provvedimenti di cui al precedente articolo 9, comma 2, lettera a), numeri 1 e 2, sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri e sono introdotte da una relazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il parere deve essere espresso entro 15 giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui l'oggetto è stato inserito all'ordine del giorno. Qualora il parere non sia espresso per mancanza della relativa intesa tra il Governo e la rappresentanza delle Regioni e delle Province Autonome e degli Enti Locali il Governo decide a norma del precedente articolo 3, comma 3. Il Parlamento assume le conseguenti decisioni con le procedure di cui all'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001.”

Osservazioni e rilievi sullo schema di disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri l'11 settembre 2008

Il d.d.l. di delega in materia di federalismo fiscale, approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 settembre 2008, non contiene, per certi aspetti, criteri direttivi sufficientemente precisi in grado di delineare le linee portanti del sistema di finanziamento e, per le parti in cui invece riesce ad essere sufficientemente preciso, definisce un modello che non corrisponde affatto a quello costituzionale. Ed infatti, pur limitando il confronto agli elementi essenziali del modello costituzionale e pur prescindendo dalle ulteriori implicazioni ricavabili dalla disciplina costituzionale, bisogna constatare che il d.d.l. non riesce a vincolare sufficientemente l'esercizio della delega e che, quanto riesce a farlo, non fornisce garanzie quantitative a che l'esercizio della delega assicuri a ciascun ente, ed all'insieme degli enti del medesimo livello istituzionale, risorse corrispondenti al costo delle funzioni.

- e) In primo luogo ha rilievo il tema della perequazione che va esaminato almeno sotto due profili:
- d) quello della estensione del campo della perequazione: il ddl prevede una regolazione differenziata a seconda che si tratti delle funzioni necessarie ad apprestare i livelli essenziali delle prestazioni [quelli stabiliti dallo Stato ai sensi dell'art 117, comma 2, lett. m)] oppure si tratti del trasporto pubblico locale e delle restanti funzioni.
- In ordine alle prime, è previsto che alle Regioni siano riconosciuti tributi ad aliquota e base imponibile standard ed uniformi nonché compartecipazioni all'IRPEF ed all'IVA [art 6, comma, lett. d)] ed è precisato che l'aliquota di questi tributi e le quote di queste compartecipazioni vanno determinate in modo che la Regione con la maggiore capacità fiscale sia in grado di ricavarne un gettito potenziale corrispondente al costo standard di tali funzioni [art 6, comma 1, lett. g)]; per le restanti Regioni, quelle con minore capacità fiscale, è poi stabilita l'attribuzione a ciascuna di esse di una quota del fondo perequativo corrispondente alla differenza tra il costo delle funzioni in questione, da un lato, ed il gettito delle compartecipazioni e dei tributi propri destinati a finanziarle, dall'altro [art 7, lett. c) nb. 1 e lett. d)].
- Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale la previsione normativa è assai generica limitandosi ad affermare che “per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard”. Nessun criterio per definire la “adeguatezza”.
- Per il finanziamento delle altre funzioni il d.d.l. riconosce alle Regioni una addizionale IRPEF, la cui aliquota deve essere stabilita in misura tale da fornire un gettito su base nazionale corrispondente all'importo complessivo dei trasferimenti attualmente disposti dallo Stato per finanziare le funzioni in questione [art 6, lett. h)];

inoltre, a favore delle Regioni che, a causa della loro minore capacità fiscale, non sono in grado di ricavare dall'addizionale un gettito corrispondente ai trasferimenti attualmente ricevuti dallo Stato per tali funzioni è previsto l'apporto del fondo perequativo, il quale non deve però coprire bensì semplicemente ridurre le differenze di gettito senza alterarne l'ordine [art 7 lett. b) ed e) n.2)].

- Questo sistema appare per più profili contrario al modello costituzionale:
 - > perché non prevede alcun riferimento ai costi e ai fabbisogni standard ma si limita a fotografare, e aggravare, gli squilibri esistenti al momento della prima applicazione del nuovo sistema (“l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2, è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi”), in quanto manca qualsiasi certezza che i finanziamenti così erogati siano idonei per far fronte non solo ai fabbisogni standard ma persino ai costi storici delle singole Regioni;
 - > perché, non indicando la delega alcun criterio circa le dimensioni della perequazione, tutto è lasciato alla disponibilità delle risorse senza nessun parametro che possa fornire alla Regione certezze, capacità di programmazione e, conseguente, responsabilità;
 - > perché, a partire dal collegato alla finanziaria per il 1996, non esistono più, nel bilancio dello Stato, fondi destinati a specifiche funzioni ma fondi senza vincolo di destinazione e una parte consistente di queste funzioni è attualmente finanziata non dai trasferimenti statali bensì dalle entrate tributarie regionali. Bisogna ritenere che lo stesso d.d.l. immagini che al finanziamento di queste funzioni siano destinate risorse ulteriori al gettito dell'addizionale IRPEF. Queste risorse ulteriori dovrebbero derivare dai tributi propri, attraverso la “previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi”, “la cui composizione si rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili” (articolo 2, comma2, lettere o/p): in questo modo però, per ottenere la medesima entità di risorse, gli enti con minore capacità fiscale sarebbero costretti ad aumentare la pressione fiscale in misura ben maggiore di quanto dovrebbero farlo gli enti del medesimo livello istituzionale con maggiore capacità fiscale. Si tratta di una previsione che appare, per motivi di equità, sostanzialmente impraticabile.
 - > perché sono contrarie alla Costituzione sia la previsione di sistemi differenti di finanziamento delle funzioni, rispettivamente per quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni e per le funzioni restanti. L'articolo 119 non introduce alcuna differenza tra il tipo di funzioni ed al comma 4 prevede l'integrale finanziamento di tutte le funzioni, senza esclusione di alcuna, mediante tributi e entrate propri, compartecipazioni e quote del fondo perequativo.
 - quello della titolarità delle risorse destinate alla perequazione: il ddl non scioglie, in modo esplicito il conflitto tra la previsione costituzionale che assegna allo Stato le competenze in tema di perequazione (articolo 117/2/e della Costituzione) e la pretesa di una perequazione orizzontale. Il ddl prevede, infatti, l'istituzione di un “fondo perequativo statale a favore delle Regioni” (articolo 7/1/cpv) ma quando ne regola le modalità di finanziamento fa emergere una tendenza ad assegnare alle Regioni nelle quali il prelievo è stato realizzato la titolarità delle risorse assegnate al

Fondo perequativo: “istituzione del fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dal gettito prodotto nelle singole Regioni da una compartecipazione al gettito IVA” (articolo 7/1/a), “le Regioni con minore capacità fiscale ... partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato dal gettito prodotto nelle altre Regioni;” (articolo 7/1/e).

- f) Ancor più discutibile il sistema di finanziamento degli Enti Locali che presenta, per un verso, caratteristiche assai simili a quello delle Regioni ma prevede anche, per una quota rilevante delle funzioni, la conferma di un sistema di trasferimenti, a carico del bilancio delle Regioni, estraneo al dettato costituzionale.
 - Il d.d.l. prevede, infatti, un sistema di ripartizione delle funzioni analogo a quello a quello già descritto a proposito delle funzioni regionali (articolo 8/1/a/1-2) con lo specifico inserimento tra le funzioni da finanziare integralmente in relazione ai fabbisogni standard di quelle connesse alle “funzioni fondamentali” (articolo 117/2/p della Costituzione). Si lascia intendere, invece, come per le Regioni, un finanziamento parziale per le funzioni non riconducibili ai livelli essenziali. Valgono le stesse obiezioni formulate in materia per le modalità del finanziamento regionale, con l’aggravante che il testo di delega è reticente circa le modalità di finanziamento delle “altre funzioni”.
 - La principale differenza è costituita dal fatto che l’importo complessivo dei trasferimenti finanziari attualmente disposti dallo Stato a favore degli EE.LL, e non direttamente fiscalizzato dallo Stato, in sede di attribuzione delle risorse per finanziare le “funzioni fondamentali” in essere al momento della applicazione della legge, viene riversato in due fondi perequativi [art 11, lett. a)], l’uno destinato ai Comuni e l’altro alle Province, che ciascuna Regione deve iscrivere nel proprio bilancio; in detto fondo sembrerebbero dover confluire anche le risorse destinate direttamente dallo Stato alle singole Province e a i singoli Comuni in funzione di perequazione (articolo 11/1/g). La finanza locale verrebbe ad essere, nella sostanza, ancora largamente condizionata da trasferimenti. Il ddl stabilisce poi i criteri che le Regioni devono seguire nel ripartire i fondi di propria competenza tra i singoli enti e prevede, al riguardo, un indicatore di fabbisogno finanziario (pari alla differenza tra valore standard della spesa ed importo standard del gettito dei tributi ed entrate propri), un indicatore di fabbisogno di infrastrutture (che tenga conto dei finanziamenti infrastrutturali dell’UE) [art 11, lett. c)] e un indicatore “determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti” (articolo 11/1/d). In particolare l’ultimo indicatore rischia di consentire la perpetuazione di storici squilibri. Per la quota di fondi perequativi direttamente destinata dallo Stato il trasferimento deve essere effettuato dalla Regione entro 20 giorni (articolo 11/1/g).
 - Discutibile la scelta di assegnare risorse aggiuntive ai capoluoghi (!?) delle costituende Città metropolitane, in attesa della loro effettiva costituzione (articolo 13/4). Creare, per alcuni dei Comuni che dovrebbero costituire il nuovo livello istituzionale non è giustificato da reale esercizio di poteri differenziati nella fase transitoria e rischia anzi di creare un forte disincentivo alla loro creazione.
- g) Non è chiaro quale destino avranno le modalità di finanziamento delle Regioni a

Statuto speciale: la disposizione che prevede “l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato” non interviene efficacemente sul regime attuale che, in particolare, riserva alle Regioni Sicilia e Valle d'Aosta e alle Province Autonome di Trento e Bolzano quasi il 100% dei tributi accertati sul loro territorio ed ha il risultato paradossale che una parte delle attività di competenza delle Pubbliche Amministrazioni nel 1°, nel 2° e nel 4° territorio per PIL pro capite (Valle d'Aosta, Bolzano e Trento) sono finanziate, con quote di solidarietà (nel 2006, sulla base dei Conti pubblici territoriali, da un massimo del 35,6% della Val d'Aosta ad un minimo del 15,18% della Provincia di Bolzano) non di molto inferiori a quelle destinate al complesso del Mezzogiorno, il cui PIL pro capite è inferiore al 60% di quello dei territori citati. La norma secondo la quale in attuazione dell'articolo 119, comma 5, possono essere previsti contributi speciali “con riferimento ai Comuni, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale” sembra preludere più che ad una correzione delle storture ad una loro “estensione per contagio”.

- h) Non sono definiti in modo trasparente i criteri per l'assunzione delle decisioni di equilibri complessivi della finanza pubblica che non possono non coinvolgere il complesso delle pubbliche amministrazioni. L'auspicio di “lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali” (articolo 2/2/r) e l'affermazione secondo la quale “l'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita” (articolo 21/1), del tutto condivisibili in linea di principio, aprono a dubbi se li si leggono in rapporto alle regole, dettate nel recente decreto legge 212/2008, per la verifica della coerenza delle politiche di bilancio delle istituzioni substatuali con i vincoli del “Patto di stabilità e crescita”. La procedura prevista in quel decreto (articolo 77 ter, comma 3), dopo una concessione di stile alla sperimentazione del controllo attraverso il rispetto dei saldi, introduce, per gli esercizi 2009-2011, una minuziosa regolamentazione della dinamica delle entrate e delle spese dei singoli enti che vanifica la prevista autonomia costituzionale “di entrata e di spesa”. Anche per le Regioni speciali, dopo la concessione di stile del rinvio alle “norme di attuazione dei rispettivi Statuti” si precisa (articolo 77 ter, comma 6) che, “in caso di mancato accordo si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario”. Scontato che nelle Commissioni paritetiche incaricate di scrivere le norme di attuazione gli esperti designati dal Governo si atterranno alle istruzioni del Ministero dell'Economia è evidente che le conseguenze di una simile scelta potranno essere efficaci nel breve periodo ma, deresponsabilizzando Regioni ed Enti Locali nella ricerca di equilibri strutturali più solidi, finiscono col porre, nel medio termine, in capo allo Stato la responsabilità finale nella copertura degli squilibri. In realtà la costruzione di politiche di bilancio condivise, e idonee a realizzare autonomia e responsabilità, richiederebbe una riforma profonda della legge generale di Contabilità, con il passaggio dalla regole per la sola Contabilità dello Stato (sempre meno rappresentative della complessa realtà della finanza della Pubblica Amministrazione, quella determinate per i parametri di Maastricht) a una

disciplina della “Contabilità della Repubblica” idonea a governare un sistema sempre più multilivello.

- i) Una simile disciplina centralizzata per il controllo delle compatibilità appare d'altra parte indispensabile in assenza di regole che prevedano partecipazione e consenso nella costruzione di obbiettivi comuni di politica economica e nella individuazione di sanzioni per la violazione di tali obbiettivi. In particolare non sembra convincente la disciplina prevista per sanzionare “gli enti che non rispettano gli equilibri economico – finanziari” (articolo 2, comma 2, lettera n, articolo 4, comma1, lettera a). Per poter introdurre, infatti, misure sanzionatorie efficaci (scioglimento dei consigli, ineleggibilità degli amministratori), in considerazione del fatto che esse dovrebbero incidere su istituti costituzionalmente garantiti sarebbero indispensabili principi di delega meglio definiti.
- j) Risultano scarsamente definiti i criteri attraverso i quali si costruiranno i valori standard che non possono riguardare solo i costi efficienti ma devono prevedere anche l'omogeneizzazione della quantità di servizi e di dotazioni infrastrutturali (e, conseguentemente, i fabbisogni) e la rilevazione del gettito potenziale. La situazione attuale è fortemente squilibrata in entrambi i campi.
 - Per quanto riguarda il prelievo fiscale e contributivo nel valutare la situazione come emerge dalla serie storica elaborata dal Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico, occorre ricordare che l'articolo 53 della Costituzione prevede che il sistema fiscale sia improntato a criteri di progressività. La maggiore concentrazione della ricchezza in alcune aree del Paese dovrebbe determinare un contributo al prelievo di tali aree con quote crescenti in rapporto al PIL prodotto nel territorio. La situazione attuale, lungi dal rispecchiare un simile modello, fa registrare in aree assai sviluppate un prelievo, in rapporto al PIL prodotto nell'area, inferiore a quello medio nazionale e, in taluni casi limite, persino inferiore a quello medio di alcune tra le regioni meno sviluppate.
 - Per quanto riguarda la spesa pro capite basta citare un dato aggregato: la spesa pro capite era pari, nel 2006, a 12.963 € nel Centro Nord e a 10.124 nel Mezzogiorno, con rilevanti squilibri in settori delicati come la sanità, e, persino, le infrastrutture. Se si considera che i costi unitari sono spesso, per sprechi e inefficienze, assai maggiori al Sud rispetto al Centro-Nord si comprende il rilievo di una estensione delle pratiche che comportano costi più efficienti ma, insieme, di una adeguata considerazione del livello di servizi destinato ai diversi territori.

Appare non eludibile l'esigenza di indicare nella delega procedure idonee a costruire a regime un sistema di indicatori standard di valori sia per quanto riguarda il prelievo sia per quanto riguarda la spesa. Sarebbe utile anche la definizione di modalità di transizione che, all'indomani della prima applicazione, consentano di avviare la transizione.

- k) Scarti di efficienza e di dotazione dei servizi così rilevanti creano l'esigenza di definire tempi di transizione non brevissimi se si vogliono evitare tensioni politiche che sarebbero rilevanti in tutte le aree del paese.
- l) C'è, infine il tema dei tributi e, in particolare di quelli compartecipati, da utilizzare come base della costruzione dell'autonomia di entrata. Tutti gli esercizi sin qui compiuti hanno optato per l'uso di tributi sui consumi che hanno due caratteristiche

positive: sono meglio distribuiti nel paese (e, conseguentemente, minimizzano le esigenze di perequazione) ed hanno un andamento del gettito allineato a quello del PIL. Per gli Enti Locali, in relazione alle specifiche competenze, sarebbe indispensabile introdurre competenze in materia di tassazione degli immobili. Utilizzare, come sembra emergere da qualche anticipazione, l'imposta sul reddito personale ha invece almeno due controindicazioni:

- se si utilizza, in modo massiccio la tecnica dell'addizionale per disporre di un consistente gettito bisogna individuare una addizionale molto elevata e, in tal modo, si riprende, nella sostanza, l'ipotesi di una riserva di aliquota del 15% presente nel progetto lombardo che è stata variamente criticata;
- se si segue la strada della compartecipazione al gettito si attribuisce alle Amministrazioni sub statuali un tributo con elasticità di gettito pari a 1,5 rispetto al PIL. Sarebbe paradossale che nel momento in cui si ipotizza una riduzione della spesa pubblica complessiva rispetto al PIL si utilizzasse per farvi fronte un tributo il cui gettito ha un indice di crescita superiore a quello del PIL. Si renderebbe indispensabile un intervento annuale di correzione della percentuale di compartecipazione ma in tal caso si avrebbe una correzione annuale dei conti con sostanziale violazione delle prevista autonomia di bilancio e, cosa ancor più grave, con la conferma del "pagatore di ultima istanza" (lo Stato) che ridurrebbe di molta la responsabilizzazione sul prelievo e sulla spesa dei poteri locali.