

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

N. 365

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante meccanismi
sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni

(Parere ai sensi degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42)

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 19 maggio 2011)



*Il Ministro
per i rapporti con il Parlamento*

DRP/I/XVI /D 223/11

Roma 19.5.2011

Caro Presidente,

Le trasmetto, al fine dell'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, lo schema di decreto legislativo recante "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, ai sensi degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42", approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 7 aprile 2011.

Si rappresenta, che il Consiglio dei Ministri nella seduta del 19 maggio 2011, ha proceduto, ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, all'approvazione della relazione, dove sono indicate le motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa in Conferenza Unificata, pertanto, si trasmette il testo della citata relazione.

Inoltre, si fa riserva di trasmettere l'analisi tecnico-normativa e l'analisi dell'impatto della regolamentazione non appena saranno da me acquisite.

*con i giuristi
20/5/11*

Sen.

Renato Giuseppe SCHIFANI
Presidente del
Senato della Repubblica
R O M A

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente decreto legislativo contiene una serie di disposizioni di “chiusura” che portano a sistema l’insieme delle innovazioni introdotte con l’attuazione del federalismo fiscale: una nuova trasparenza sulle decisioni di spesa, garantita attraverso l’introduzione dei costi e dei fabbisogni standard, una nuova semplificazione e responsabilizzazione sulle decisioni di entrata di Enti locali e Regioni, garantita attraverso i rispettivi impianti fiscali. In un sistema razionalizzato in questi termini diventa possibile imputare con precisione le responsabilità, senza lo “scaricabarile” tra una istituzione e l’altra tipico della finanza derivata. In questo contesto pertanto si inseriscono, legittimamente e finalmente, i meccanismi premiali e sanzionatori del presente decreto.

Il presente decreto legislativo è infatti diretto a disciplinare i meccanismi premiali e sanzionatori, nonché ad istituire i meccanismi di *governance* del sistema risultante dalla attuazione della legge n. 42 del 2009.

In particolare, l’articolo 1 della legge n. 42 del 2009 specifica che l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, avviene “assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica”, così “da garantire la loro massima responsabilizzazione e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti”.

E’ proprio a quest’ultimo criterio che si ispira il presente decreto legislativo, nell’intento di fornire un contributo decisivo al superamento degli elementi che hanno condotto allo sviluppo di quello che nella Relazione del 30 giugno presentata dal Governo alle Camere viene definito “l’albero storto”.

Il capo I del presente decreto disciplina i meccanismi sanzionatori. A questo riguardo è utile ricordare che nella stessa Relazione del 30 giugno veniva indicato, nel p.to 4 (le anomalie), quanto segue: “In questo contesto, un Presidente di Regione neo eletto, pur con le risorse tecniche che può avere a disposizione, in certe situazioni deve impiegare due o tre mesi per riuscire a scoprire l’effettivo deficit sanitario ereditato dalla gestione precedente. Rimane da chiedersi in base a che cosa hanno potuto votare i cittadini, ovvero che tipo di controllo democratico hanno potuto esercitare con il loro voto, se addirittura un Presidente di Regione fatica, dopo mesi, a far emergere il dato reale”. In questi ultimi anni sono stati realizzati indubbi progressi nell’ambito del controllo e del contenimento della spesa



sanitaria, esiste un apparato sanzionatorio consistente ed evoluto che ha permesso un graduale superamento di molte disfunzioni. Tuttavia, appare opportuno, con l'occasione della attuazione della delega prevista nella legge n. 42 del 2009, strutturare ulteriormente tale sistema, soprattutto attraverso l'istituzione di una dichiarazione certificata (l'inventario di fine legislatura regionale) che costituisca una sorta di strumento pubblico di rendicontazione d'uscita del Presidente della Regione. In altri termini si tratta di una dichiarazione certificata dei saldi prodotti e delle iniziative intraprese, da far approvare in Consiglio regionale prima delle elezioni regionali. Questo strumento serve innanzitutto per informare adeguatamente prima delle elezioni regionali, e senza rischio di strumentalizzazione politica, gli elettori sulle reali ed effettive condizioni finanziarie della Regione - e sulle azioni intraprese -, in particolare sulla situazione della spesa sanitaria, in modo che quanto oggi già avviene a livello istituzionale in termini di verifica e monitoraggio sui Piani di rientro, sia portato con chiarezza alla attenzione di tutti gli elettori regionali. In questo modo diventa effettivamente possibile l'esercizio di quella funzione di controllo democratico degli eletti (vedo/pago/voto) che costituisce l'essenza del federalismo. In attuazione quindi di quanto previsto dall'art.1 della legge n. 42 del 5 maggio 2009, nonché del principio di cui all'art. 2 (lett. dd) "trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità", viene istituito l'inventario di fine legislatura regionale, obbligatorio per le Regioni soggette a piano di rientro sulla sanità, facoltativo per le altre Regioni. L'inventario di fine legislatura regionale deve essere approvato dal Consiglio regionale e pubblicato sul sito istituzionale della Regione almeno dieci giorni prima dello svolgimento delle elezioni regionali.

Uno strumento analogo, l'inventario di fine mandato provinciale e comunale, viene istituito obbligatoriamente (è facoltativo per gli altri Enti) per quelle Province e quei Comuni che si trovano nella situazione di dissesto finanziario ai sensi dell'articolo 244 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in questo caso principalmente per garantire trasparenza sulla situazione dell'ente e sulle azioni intraprese.

Con queste misure, dirette anche a garantire il coordinamento della finanza pubblica e il rispetto dell'unità economica della Repubblica, il cittadino elettore viene quindi posto nelle condizioni effettive di esercitare quel controllo democratico sulle azioni dei governi regionali e locali che è alla base del federalismo, che proprio in forza di questo presupposto avvicina governanti e governati.

In questo quadro si struttura il sistema dei meccanismi sanzionatori, diretti ad evitare che la mala gestione ricada sui cittadini con incrementi indebiti della pressione fiscale. Viene introdotto l'istituto del cd. "fallimento politico" e



dell'interdizione in attuazione dell'art. 17 lett. e) della legge n. 42 del 5 maggio 2009. Il sistema giuridico italiano ha sempre avuto la mano molto pesante contro l'imprenditore fallito: interdizione dai pubblici uffici, iscrizione infamante nel pubblico registro dei falliti. Solo dal 2006 queste sanzioni sono state mitigate, ma fino ad allora l'imprenditore fallito perdeva non solo la possibilità di candidarsi in una elezione politica, ma addirittura anche lo stesso diritto di voto. Tanto accanito contro l'imprenditore quanto inconcepibilmente tollerante con alcuni politici, lo stesso ordinamento italiano non ha quasi mai previsto nessuna sanzione specifica per quegli amministratori regionali o locali che mandavano in dissesto un Comune o disastavano i conti della sanità di una Regione. Il decreto introduce il fallimento politico per i Sindaci, i Presidenti di Provincia, i presidenti di Regione. Per quanto riguarda i Presidenti di Regione, il meccanismo si struttura sulla base dei meccanismi esistenti che vengono però configurati anche tenendo conto della nuova autonomia impositiva regionale, per evitare appunto che gli aumenti della addizionale regionale Irpef ricadano - oltre un certo livello e senza che siano stati attuate efficaci azioni di risanamento - sugli elettori regionali. Il fallimento politico per quanto riguarda il Presidente di Regione, si struttura infatti in un meccanismo di rimozione ex art. 126 Cost., configurando come "grave violazione di legge", la situazione di grave dissesto finanziario. La legge n. 42 del 2009, all'art. 17, lett. e) prevede infatti che: "tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali". La norma del decreto configura quindi la fattispecie individuandola nel congiunto verificarsi di due situazioni: a) gravi e immotivate violazioni degli obblighi previsti dal piano di rientro sulla sanità, b) l'aumento, per due esercizi consecutivi dell'addizionale regionale Irpef al livello massimo previsto dal decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. Al realizzarsi di questa fattispecie, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio dei Ministri propone al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 126, comma primo, della Costituzione, la rimozione del Presidente della Giunta regionale per fallimento nel proprio mandato di amministrazione dell'ente Regione. Al verificarsi della rimozione, il rimborso in relazione alle spese elettorali sostenute per la campagna per il rinnovo del consiglio regionale spettante, ai sensi della legge 3 giugno 1999, n. 157, al partito politico, alla lista o alla coalizione di cui è espressione il Presidente rimosso è decurtato del 30% per il partito politico, la lista o la coalizione che presentino nuovamente la candidatura del presidente rimosso a qualsiasi altra carica pubblica elettiva prima che siano decorsi dieci anni dalla rimozione. E' vero che il Presidente rappresenta l'Ente e non il partito ma poiché si tratta di un finanziamento pubblico ed è legittimo ipotizzare un obbligo qualificato



di controllo del partito sull'operato del Presidente, la sanzione appare giustificata dall'intento di garantire una particolare vigilanza sulla gestione della cosa pubblica.

In sintesi, quindi, la misura sanzionatoria nel suo insieme è diretta a tutelare i cittadini regionali e le imprese, evitando che ricada su di loro l'inefficienza di un Presidente che compie gravi ed immotivate violazioni di obblighi di risanamento dei bilanci della sanità della Regione che amministra. Il verificarsi del grave dissesto finanziario determina, inoltre, l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 79, lettera a), della legge 23 dicembre 2009, n.191, in materia di decadenza automatica dei direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale, nonché dell'assessorato regionale competente.

Viene previsto anche il fallimento politico del Sindaco o del Presidente di Provincia. Più precisamente, viene allargato il meccanismo sanzionatorio già previsto dal comma 5, dell'articolo 248, del decreto legislativo n. 267 del 2000 quando si verifica la fattispecie di dissesto finanziario. In questo caso quando la Corte dei Conti accerta una precisa responsabilità del Sindaco o del Presidente di Provincia in carica - non si tratta quindi di responsabilità imputabili alle precedenti gestioni - a questi soggetti si applica la sanzione dell'ineleggibilità, per una durata di dieci anni, alle cariche di Sindaco, di Presidente di Provincia, di Presidente di Regione, nonché a membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento, del Parlamento europeo. Allo stesso al Presidente di Provincia o al Sindaco si applica la sanzione dell'interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo di dieci anni. Inoltre, qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei Conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, i componenti del collegio riconosciuti responsabili non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili per un periodo fino a 10 anni, in funzione della gravità accertata. Si prevede inoltre un meccanismo sostitutivo in ordine a quelle situazioni dove un Comune o una Provincia omettono, pur in presenza di accertate situazioni di gravità di violazioni contabili o di squilibrio strutturali, di deliberare la dichiarazione di dissesto.

Vengono infine previste alcune sanzioni relativamente al mancato rispetto del Patto di stabilità.

Il capo II disciplina meccanismi premiali e si struttura in una serie di misure relative al Patto di stabilità interno, che acquisiscono un valore nuovo in forza del processo di razionalizzazione complessivamente introdotto dai decreti attuativi delle legge n. 42 del 2009 e alla nuova trasparenza che viene conquistata attraverso costi e fabbisogni standard, nonché attraverso il prossimo decreto sulla armonizzazione dei sistemi contabili. E' in questo nuovo contesto sistematico che



devono essere considerate le innovazioni introdotte, che riguardano anche il concorso delle Province nella lotta all'evasione fiscale e che prevedono adeguati incentivi per l'impegno su questo versante.

Vengono previsti alcuni ulteriori meccanismi premiali diretti a razionalizzare la spesa sanitaria a favore delle Regioni che dal 2012 istituiscano una Centrale Regionale per gli Acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi, nonché altre misure in relazione ai prezzi di riferimento delle prestazioni e dei servizi sanitari e non sanitari.





Ministero dell'Economia e delle Finanze

UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO

Ufficio legislativo -finanze

Prot. n. 3-4353 /UCL

Roma, 18 APR. 2011

**ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI**

Dipartimento per gli Affari giuridici e Legislativi
c.a. Cons. Claudio Zucchelli

↗
e p.c. **ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI**

- Segreteria della Conferenza Unificata

AL GABINETTO DEL MINISTRO

UFFICIO LEGISLATIVO ECONOMIA

SEDE

Oggetto: *Schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, ai sensi degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*

Si fa seguito al precedente inoltro avvenuto con nota 3-4248/UCL del 15.04.2011 per trasmettere il testo del D.Lgs. di cui all'oggetto e le relative relazioni tecnica ed illustrativa bollinate.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI-LEGISLATIVI E PER I RAPPORTI CON GLI ORGANI COSTITUZIONALI
19 APR. 2011
3026

IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO



*Il Ministro
per i rapporti con il Parlamento*

Prot n. DRP/I/ XVI 223/11

Roma 23.5.2011

Caro Presidente

facendo seguito alla nota in data 19 maggio 2011, con la quale Le ho trasmesso lo schema di decreto legislativo recante "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, ai sensi degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42", Le invio copia dell'analisi di impatto della regolamentazione e l'analisi tecnico-normativa relativamente al sopracitato decreto.

Con i miei cordiali saluti

[Signature]

Sen.
Renato Giuseppe SCHIFANI
Presidente del
Senato della Repubblica
R O M A

MECCANISMI SANZIONATORI E PREMIALI RELATIVI A REGIONI, PROVINCE E COMUNI, AI SENSI DEGLI ARTICOLI 2, 17 E 26 DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42

ANALISI TECNICO NORMATIVA (ATN)

Responsabile dell'Amministrazione proponente: dott. Giancarlo Fontana (recapito: giancarlo.fontana@tesoro.it)

PARTE I - ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

L'intervento normativo si rende necessario in quanto si tratta di un decreto legislativo attuativo dell'articolo 17, comma 1, lettera e) della legge n. 42 del 2009 concernente la disciplina di un sistema premiante nei confronti degli enti più virtuosi e sanzionatorio nei confronti degli enti che non garantiscono il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Ciò, al fine di assicurare la massima responsabilizzazione di tali enti territoriali e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

In particolare, la disciplina sanzionatoria, in sintonia a quanto previsto dalla legge delega, da un lato intende stigmatizzare ipotesi di disfunzione e perdurante illiceità nella gestione dell'ente regionale che giustificano l'intervento di natura eccezionale di cui all'art. 126 della Costituzione nei confronti del Presidente della giunta regionale, dall'altro individua quelle ipotesi di grave irregolarità nella gestione finanziaria dell'ente locale tali da comminare nei confronti degli amministratori dello stesso la sanzione della ineleggibilità.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Sanità: in tale ambito sono previsti dalla vigente legislazione una serie di meccanismi diretti a rendere effettiva la responsabilità regionale nella gestione del sistema sanitario.

In particolare, con riferimento ai meccanismi premiali è previsto che una quota del finanziamento sanitario ordinario indistinto venga erogato alle Regioni solo a seguito di verifica positiva degli adempimenti stabiliti dal vigente ordinamento (circa 45 adempimenti). La quota cosiddetta premiale è attualmente pari al 3%, ovvero al 2%, rispettivamente per le Regioni che accedono all'anticipazione di risorse al livello del 97% e per le Regioni che invece, essendo risultate adempienti nell'ultimo triennio, accedono

all'anticipazione minima del 98% (articolo 2, comma 68, legge 191/2009). Le Regioni che risultino inadempienti non accedono a detta quota premiale, per la cui riattribuzione è necessaria la sottoscrizione di un Piano di rientro, come sotto meglio dettagliato.

Con riferimento ai meccanismi sanzionatori:

- a) è stabilito per le Regioni l'obbligo di garantire l'equilibrio di bilancio sanitario. In caso contrario, la Regione è tenuta a provvedere con oneri a proprio carico alla copertura del disavanzo generato. Laddove la Regione non vi provveda entro termini fissati dalla legge, interviene, in ultima istanza, l'incremento automatico delle aliquote fiscali fino al livello massimo stabilito dalla legislazione vigente (articolo 1, comma 174, legge 311/2004 e successive modificazioni ed integrazioni);
- b) è imposto alle Regioni con elevati disavanzi la sottoscrizione di un Accordo con lo Stato, contenente un Piano di rientro dai deficit sanitari e di riorganizzazione, riqualificazione e potenziamento del servizio sanitario regionale (articolo 1, comma 180, legge 311/2004; articolo 1, comma 796, lettera b), della legge 296/2006; articolo 2, commi 78-97, legge 191/2009). Gli interventi individuati dal piano di rientro sono vincolanti per la Regione che è tenuta a rimuovere tutti i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi, che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano stesso. Per l'intera durata del piano nella Regione si applicano al livello massimo le aliquote fiscali di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF. In caso di mancata realizzazione degli obiettivi di piano sono previsti:
 - l'istituto del commissariamento della Regione (art. 4, decreto-legge 159/2007, convertito, con modificazioni, dalla legge 222/2007; legge 191/2009, commi citati);
 - l'incremento automatico delle aliquote fiscali di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF rispettivamente di 0,15 e 0,30 punti percentuali oltre la misura massima stabilita dalla legislazione vigente, oltre al blocco automatico del turn over del personale del servizio sanitario regionale e al divieto di effettuare spese non obbligatorie per i due esercizi successivi.

Enti locali: allo stato attuale, nell'ambito della normativa di riferimento degli enti locali, sono rinvenibili sanzioni in caso di deliberazione di dissesto finanziario di cui Titolo VIII del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, articoli da 242 a 258. In particolare l'articolo 251 stabilisce che il consiglio dell'ente, o l'eventuale commissario, è tenuto a deliberare l'aumento delle imposte e delle tariffe nella misura massima consentita. Inoltre, il successivo articolo 259, al comma 6, stabilisce che al fine della riduzione delle spese, l'ente

locale ridetermina la dotazione organica eccedente il personale comunque in servizio in sovrannumero rispetto ai rapporti medi popolazione abitanti della corrispondente classe demografica, prevedendo, infine, anche la decurtazione di almeno il 50 per cento della spesa per il personale a tempo determinato.

Patto di stabilità interno: il nuovo patto di stabilità interno degli enti locali (disciplinato dai commi da 87 a 124 dell'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220) è volto ad assicurare, per il triennio 2011-2013, il concorso degli stessi alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e conformemente agli impegni assunti dal nostro Paese in sede comunitaria.

Con la novella del 2010 è stata introdotta una regola di carattere generale che consiste nel conseguimento, da parte di ciascun ente locale, del saldo finanziario espresso in termini di competenza mista pari a zero e una regola specifica per la determinazione del concorso di ciascun ente al contenimento dei saldi di finanza pubblica.

La regola specifica prevede l'individuazione dell'obiettivo di ciascun ente in base alla spesa corrente media sostenuta nel periodo 2006-2008. Ogni ente dovrà conseguire, quindi, un saldo di competenza mista non inferiore al valore della propria spesa corrente media, sostenuta nel periodo citato, moltiplicata per una percentuale fissata per ogni anno del triennio 2011- 2013.

La legge di stabilità per il 2011 nonché l'art. 14 del D.L. 78/2010 e l'art. 77 bis del D.L. 112/2008 prevedono norme sanzionatorie simili a quelle inserite nel decreto delegato finalizzate ad ottenere il rispetto del patto di stabilità interno (riduzione dei trasferimenti corrisposti dal Ministero dell'interno - con l'esclusione di quelli destinati all'onere di ammortamento dei mutui - in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo pro grammatico predeterminato(art.14, comma 3, quarto periodo, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78); divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale; riduzione delle indennità di funzione e i gettoni di presenza di cui all'art. 82 del TUEL del 30 per cento).

Anche il meccanismo premiale disegnato dall'art. 1, comma 122 della legge di stabilità per il 2011, ovvero la riduzione dell'obiettivo di saldo finanziario da raggiungere da parte degli enti territoriali, è identico, ma realizzato attraverso una metodologia diversa. Si prevede,

infatti, una riduzione degli obiettivi annuali sulla base di criteri da definire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, di intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in misura complessiva pari alla differenza, registrata nell'anno precedente, tra l'obiettivo programmatico e il saldo conseguito dagli enti inadempienti.

Per quanto riguarda il patto di stabilità interno di Regioni e Province autonome, le regole dello Stato per il triennio 2011-2013 sono fissate dai commi da 125 a 150 dell'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220.

La normativa richiamata impone alle Regioni, escluse la Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, limiti all'evoluzione della spesa (impegni e pagamenti), sia di parte corrente che in conto capitale, mentre per la Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano il concorso alla manovra è garantito da vincoli all'evoluzione dei saldi espressi in termini di "competenza mista" (accertamenti e impegni per la parte corrente e riscossioni e pagamenti per la parte in conto capitale).

Con riferimento al triennio 2011-2013 le regole del patto di stabilità delle Regioni disposte dalla legge di stabilità per il 2011 prevedono le seguenti sanzioni: l'obbligo di riversare al bilancio dello Stato le somme corrispondenti all'entità dello sfioramento, ferme restando le sanzioni previgenti, il divieto di indebitamento, il divieto di assunzioni di personale e il limite alla spesa corrente.

Contrasto all'evasione fiscale: i decreti legislativi in materia di federalismo municipale e autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e province prevedono norme analoghe a quelle previste nel presente decreto volte ad incentivare la partecipazione, rispettivamente, di comuni e Regioni all'attività di lotta all'evasione fiscale con conseguente emersione delle basi imponibili.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Le norme proposte modificano ed integrano la normativa attualmente vigente in materia di sistemi sanzionatori e premiali nei confronti di Regioni ed enti locali al fine di renderla più coerente con i principi sanciti dalla legge n. 42 del 2009 in materia di responsabilizzazione degli enti territoriali e di trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Particolarmente innovativa risulta l'introduzione dell'inventario di fine legislatura che rende trasparente agli elettori i risultati dell'attività normativa e amministrativa svolta durante la

legislatura dalle Regioni soggette ai piani di rientro della spesa sanitaria, nonché dagli amministratori e gli enti locali durante il loro mandato. Altrettanto innovativa la previsione di sanzioni a carico degli organi di governo degli enti territoriali in caso di dissesto finanziario.

Le previsioni normative afferenti il patto di stabilità interno (artt. 7 e 8), invece, non modificano né integrano l'attuale regime in quanto se ne prevede la decorrenza solo a partire dall'anno 2014. L'attuale quadro normativo disciplina infatti il patto di stabilità interno per gli anni 2011-2013.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

L'intervento è pienamente compatibile con i principi costituzionali, specialmente in materia di delegazione legislativa di cui all'articolo 76 della Costituzione.

5) *Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Non si rilevano interferenze con le competenze legislative o le funzioni amministrative degli enti territoriali.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Le norme in esame sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti territoriali.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

È stata verificata l'assenza di fenomeni di rilegificazione

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non sussiste attualmente all'esame del Parlamento alcun progetto di legge vertente su materia analoga.

9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza, ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.*

Al momento, non esistono giudizi di costituzionalità su analogo progetto.

PARTE II - CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

L'intervento non incide su principi e norme derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

11) Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non sono rinvenibili procedure di infrazione sulle materie oggetto dell'intervento.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Non si ravvisano disposizioni che necessitano di una verifica di compatibilità con gli obblighi imposti dall'Unione europea.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non sono presenti questioni che possano dare adito a interventi della Corte di giustizia dell'Unione europea.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non sono presenti questioni che possano dare adito a interventi della Corte europea dei diritti dell'uomo

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Non vi sono indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

PARTE III - ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

16) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non sono introdotte nuove definizioni normative

17) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

Si è verificata la correttezza dei riferimenti normativi

18) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Si è intervenuti con la tecnica della novella di alcune disposizioni:

- a. comma 5 dell'articolo 248 del d.lgs. n. 267 del 2000;
- b. secondo periodo del comma 20 dell'articolo 6 del decreto legge n. 78 del 2010;
- c. articolo 2 della legge n. 191 del 2009;

19) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

L'intervento non reca effetti abrogativi impliciti operando soltanto puntuali modificazioni di tipo sostitutivo.

20) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

L'intervento non reca disposizioni aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

21) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

L'intervento si pone nell'ambito del quadro normativo esistente in materia di sanità, ordinamento degli enti locali, patto di stabilità interno e contrasto all'evasione fiscale.

22) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Sono previsti i seguenti atti attuativi i cui termini di adozione sono ritenuti congrui:

- a) atto di natura non regolamentare per l'adozione di uno schema tipo per la redazione dell'inventario di fine legislatura eventualmente differenziato per le Regioni non assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria (60 giorni dall'entrata in vigore del decreto);

- b) atto di natura non regolamentare per l'adozione di uno schema tipo per la redazione dell'inventario di fine mandato provinciale e comunale (90 giorni dall'entrata in vigore del decreto);
- c) decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per l'attuazione delle modalità di verifica della regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (non è prevista scadenza);
- d) decreti per l'attuazione dei meccanismi premiali in materia di patto di stabilità interno per Regioni ed enti locali (non è prevista scadenza);
- e) decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per l'individuazione di forme premiali a valere sulle risorse ordinarie previste dalla vigente legislazione per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, applicabili a decorrere dall'anno 2012, per le Regioni che istituiscano una Centrale Regionale per gli Acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi per un volume annuo non inferiore ad un importo determinato con il medesimo decreto (90 giorni dall'entrata in vigore del decreto);
- f) decreto del Ministero dell'economia e delle finanze con cui sono individuati i tributi su cui calcolare la quota pari al 50 per cento spettanti alle Province che abbiano contribuito all'accertamento fiscale (90 giorni dall'entrata in vigore del decreto);
- g) provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate con cui sono stabilite le modalità tecniche di accesso alle banche dati e di trasmissione alle Province, anche in via telematica, delle informazioni reddituali relative ai contribuenti (90 giorni dall'entrata in vigore del decreto);
- h) decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui sono stabilite annualmente le modalità per la determinazione del livello di evasione fiscale relativo ad ogni singola Regione, tenendo conto del rapporto tra i dati fiscali dichiarati e i dati elaborati dall'Istituto Nazionale di Statistica (emanato annualmente).

MECCANISMI SANZIONATORI E PREMIALI RELATIVI A REGIONI, PROVINCE E COMUNI, AI SENSI DEGLI ARTICOLI 2, 17 E 26 DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42

Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)

Sezione 1. Il contesto e gli obiettivi.

A. Sintetica descrizione del quadro normativo vigente

Il presente decreto è finalizzato ad attuare l'articolo 17, comma 1, lettera e), della legge n. 42 del 2009 che prevede l'introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano, tra l'altro, elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti o che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla suddetta legge; si prevede, poi, l'introduzione nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema sanzionatorio (divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali) e di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all' articolo 244 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

B. Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione

Il presente intervento si pone l'obiettivo, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lett. e), della legge n. 42 del 2009, di individuare gli strumenti necessari a garantire una maggiore responsabilizzazione degli amministratori degli enti territoriali introducendo nuovi meccanismi sanzionatori e premiali atti a garantire obiettivi di efficientamento. In ambito sanitario, data l'attuale vigenza di un sistema premiale e sanzionatorio, l'intervento in esame si pone quale ulteriore evoluzione del sistema in essere.

C. Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo

Il problema da risolvere è l'attuale scarsa trasparenza delle decisioni pubbliche adottate dagli enti territoriali nella gestione delle risorse finanziarie disponibili. In ambito sanitario, il problema da risolvere è quello di garantire che la gestione dei singoli servizi sanitari regionali garantisca l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) stabiliti dall'ordinamento vigente e si svolga in condizioni di efficienza e di appropriatezza dell'uso delle risorse e nei limiti dei finanziamenti programmati, con ciò prevenendo l'attivazione degli automatismi fiscali stabiliti dalla legislazione vigente a carico delle regioni in squilibrio economico sanitario.

D. Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento

Gli obiettivi sono costituiti da una maggior responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali e da una maggiore efficienza ed efficacia nella gestione delle risorse pubbliche e dei servizi resi, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica predeterminati dalla legislazione vigente.

E. Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

I destinatari dell'intervento regolatorio sono gli amministratori pubblici a livello territoriale e i cittadini che usufruiscono dei servizi.

Sezione 2. Procedure di consultazione.

Per il presente provvedimento, l'articolo 2 della legge n.42 del 2009 prevede l'intesa in Conferenza unificata ed il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Sezione 3. Valutazione dell'opzione di non intervento («Opzione zero»).

Trattandosi di un provvedimento attuativo di principi sanciti dalla legge delega n. 42 del 2009, l'intervento è da considerarsi necessario.

Sezione 4 Valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio.

La scelta di opzioni alternative sullo strumento normativo è preclusa, nella fattispecie in esame, dalla circostanza che si tratta di un decreto attuativo di una legge delega.

Sezione 5. Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta.

- A. Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti:** dal momento che il provvedimento contiene meccanismi volti ad incentivare comportamenti virtuosi ed efficienti nella gestione, il metodo che si applicherà sarà quello correlato alla verifica della gestione amministrativo-contabile e del rispetto del patto di stabilità nonché alla verifica dei servizi forniti;
- B. Svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine:** il presente provvedimento comporta vantaggi in termini di maggiore responsabilizzazione degli enti territoriali e trasparenza nei confronti delle altre amministrazioni pubbliche e dell'elettorato;
- C. Puntuale indicazione degli obblighi informativi (OI) a carico dei destinatari diretti ed indiretti:** gli obblighi informativi si sostanziano nella predisposizione dell'inventario di fine legislatura regionale e dell'inventario di fine mandato provinciale e comunale che devono garantire una certificazione dei risultati ottenuti dagli amministratori degli enti territoriali nell'esecuzione dei propri incarichi;
- D. Eventuale comparazione con le altre opzioni esaminate:** non sono state valutate opzioni alternative;
- E. Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio:** trattandosi di un intervento recante disciplina di meccanismi sanzionatori e premiali da attuare sulla base dei comportamenti adottati dagli enti destinatari, non si rilevano allo stato condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

Sezione 6. L'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.

Non si prevede nessun diretto impatto sul funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del sistema delle imprese, anche se una maggiore efficienza e trasparenza incentiva indirettamente meccanismi più concorrenziali nella partecipazione delle imprese di settore.

Sezione 7. Le modalità attuative dell'intervento regolatorio.

- A. Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;** l'intervento regolatorio contiene nelle disposizioni puntuali indicazioni dei soggetti che attuano l'intervento regolandone anche il procedimento. Pertanto non può che rinviarsi alla specifica disciplina contenuta nell'articolato.
- B. Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento:** l'intervento regolatorio non prevede nessun intervento di pubblicità ulteriore a quello previsto ordinariamente dalla disciplina vigente, ossia la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale;
- C. Strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio:** gli strumenti sono quelli previsti nell'ambito della legge n. 42 del 2009 nelle sedi istituzionali ivi disciplinate (Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica);
- D. Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente alla VIR:** L'attuazione dei controlli e verifiche come indicati alla lettera a) potranno costituire il principale riferimento per lo svolgimento della VIR e la presa in considerazione di eventuali meccanismi correttivi.

RELAZIONE TECNICA

Il Capo I del presente decreto disciplina i meccanismi sanzionatori prevedendo:

- l'obbligo di redigere un inventario di fine legislatura per le Regioni assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto o in una successiva (articolo 1);
- la descrizione delle condizioni al cui verificarsi congiunto viene a determinarsi la fattispecie di grave dissesto finanziario di cui all'articolo 17, comma 1, lett. e), ultimo periodo della legge n. 42 del 2009, che costituisce grave violazione di legge con rimozione del Presidente della Giunta regionale per fallimento del proprio mandato di amministrazione dell'ente regionale (articolo 2);
- La decadenza automatica, al verificarsi del grave dissesto finanziario, dei direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale e dell'assessorato regionale competente, previa verifica delle rispettive responsabilità del dissesto, nonché l'interdizione degli stessi da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo da sette a dieci anni (articolo 3);
- l'obbligo per gli Enti che si trovino nella situazione di dissesto di cui all'art- 244 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di redigere un inventario di fine mandato provinciale e comunale (articolo 4);
- la possibilità per il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile qualora un Ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili a determinati indicatori (articolo 5);
- la sanzione della ineleggibilità, per coloro che sono stati riconosciuti dalla Corte dei Conti come aventi responsabilità nel dissesto del rispettivo Ente (articolo 6);
- la disciplina delle conseguenze del mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali nell'anno successivo a quello dell'inadempienza (articolo 7).

Fatta eccezione per l'articolo 7, le predette disposizioni hanno carattere ordinamentale e, quindi, risultano prive di effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica. Per quanto attiene, invece, all'articolo 7, si segnala che le sanzioni ivi previste (versamento all'entrata del bilancio statale



della differenza tra il risultato registrato e obiettivo programmatico predeterminato; limite all'impegno delle spese correnti; divieto di indebitamento; divieto di assunzione di personale; riduzione del 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza) determinano effetti positivi sui saldi di finanza pubblica, non stimabili ex ante in quanto non è prevedibile il numero degli enti che risulteranno inadempienti ai patti di stabilità futuri e, tantomeno, è prevedibile la misura finanziaria dell'inadempienza. In ogni caso, l'effetto finanziario positivo, mediante il meccanismo premiale di cui al successivo articolo 8, è ridistribuito agli enti locali che risultano virtuosi sulla base dei parametri indicati al comma 2 del citato articolo 8. Pertanto, l'effetto congiunto degli articoli 7 e 8, non altera i saldi di finanza pubblica.

Il Capo II del decreto disciplina i meccanismi premiali prevedendo, tra l'altro, che gli enti virtuosi che hanno rispettato il patto di stabilità interno possano, nell'anno successivo a quello di riferimento, ridurre l'obiettivo del patto stesso di un importo determinato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42. La virtuosità degli enti è determinata attraverso la valutazione della posizione di ciascun ente rispetto a un insieme di indicatori economico-strutturali (articolo 8). L'assegnazione a ciascun ente dell'importo da escludere è determinato in base ad una funzione lineare della distanza, ponderata, di ciascun ente virtuoso dal valore medio dei predetti indicatori. La norma è neutrale rispetto ai saldi di finanza pubblica in quanto la riduzione dell'obiettivo operata nei confronti degli enti virtuosi è commisurata agli effetti positivi finanziari, rinvenienti dall'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 7.

L'articolo 9 stabilisce ulteriori meccanismi premiali e, in particolare, il comma 2, nelle more del perfezionamento delle complessive attività poste in capo all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 163/2006 concernenti la determinazione dei prezzi standardizzati, prevede che con riferimento al settore sanitario l'Osservatorio medesimo elabori prezzi di riferimento sulla base di un elenco di beni e servizi significativi in termini di impatto di spesa per il settore sanitario, elaborato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGE.NA.S). Ciò al fine di mettere a disposizione delle regioni strumenti operativi di controllo e razionalizzazione della spesa, anche ai fini del potenziamento delle attività delle centrali degli acquisti regionali di cui al comma 3.

Non comporta nuovi o maggiori oneri in quanto trattasi di attività che la vigente legislazione già mette in capo all'Osservatorio.



Per quanto concerne il comma 3 del medesimo articolo 9, la disposizione prevede, a decorrere dall'anno 2012, l'erogazione di una quota premiale per le regioni che hanno istituito una centrale regionale degli acquisti che effettui gare per beni e servizi di importo superiore ad un valore da stabilirsi con decreto interministeriale. La quota premiale, da definirsi puntualmente nell'ambito del medesimo decreto, è individuata a valere sulle ordinarie risorse già previste a legislazione vigente per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale. In tali termini la disposizione non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Sono previste, inoltre, norme volte a potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale mediante il coinvolgimento delle Province nell'accertamento fiscale e la previsione di una collaborazione di tali enti territoriali nella gestione organica dei tributi provinciali (articoli 10-12). Tali norme hanno un impatto positivo sui saldi di finanza pubblica in quanto favoriscono l'emersione delle basi imponibili con conseguenti maggiori entrate a livello centrale e locale, anche se allo stato di difficile quantificazione.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito



POSITIVO NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

Cant'ò

15 APR. 2011



MECCANISMI SANZIONATORI E PREMIALI RELATIVI A REGIONI, PROVINCE E COMUNI, AI SENSI DEGLI ARTICOLI 2, 17 E 26 DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76, 87, quinto comma, 114, 117 e 119 della Costituzione;

Vista la legge 5 maggio 2009, n. 42, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", e in particolare gli articoli 2, 17 e 26;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 7 aprile 2011;

Vista l'intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del ;

Visti il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del ;

su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro della salute e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

Emana

il seguente decreto legislativo:



CAPO I

MECCANISMI SANZIONATORI

Articolo 1

(INVENTARIO DI FINE LEGISLATURA REGIONALE)

1. Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le Regioni che nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto o in una successiva sono assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria, sono tenute a redigere un inventario di fine legislatura. Lo stesso inventario di fine legislatura può essere istituito anche dalle altre Regioni.
2. L'inventario di fine legislatura è sottoscritto dal Presidente della Giunta regionale. Entro e non oltre venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni esso deve risultare certificato dagli organi di controllo interno regionale e, nello stesso termine, trasmesso al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composto pariteticamente da rappresentanti ministeriali e regionali. Il Tavolo tecnico interistituzionale verifica, per quanto di propria competenza, la conformità di quanto esposto nell'inventario di fine legislatura con i dati finanziari in proprio possesso e con le informazioni fatte pervenire dalle Regioni alla Banca dati di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ed invia, entro sessanta giorni, apposita relazione al Presidente della Giunta regionale. Per quanto attiene al settore sanitario e, in particolare, per i contenuti di cui al comma 3, lettere c), per la parte relativa agli enti del servizio sanitario regionale, d), e) ed f), la verifica è effettuata dai Tavoli tecnici che ai sensi delle vigenti disposizioni sono deputati alla verifica dell'attuazione dei Piani di rientro, ivi compresa la struttura tecnica di monitoraggio prevista dall'articolo 3 dell'intesa Stato-Regioni in materia sanitaria per il triennio 2010-2012, sulla base delle risultanze emerse in sede di verifica dei medesimi Piani ovvero, per le regioni non sottoposte al piano di rientro, sulla base della verifica degli adempimenti annuali di cui all'articolo 2, comma 68, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. La relazione e l'inventario di fine legislatura sono pubblicati sul sito istituzionale della Regione almeno dieci giorni prima delle elezioni. Entrambi i documenti sono inoltre trasmessi dal Presidente della Giunta regionale alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42.
3. L'inventario di fine legislatura contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura, con specifico riferimento a:
 - a) sistema e esiti dei controlli interni;
 - b) eventuali rilievi della Corte dei Conti;
 - c) carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della Regione, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio;
 - d) azioni intraprese per contenere la spesa sanitaria e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi;
 - e) situazione economica e finanziaria del settore sanitario, quantificazione certificata della misura del relativo indebitamento regionale;



f) stato certificato del bilancio regionale per la parte relativa alla spesa sanitaria.

4. Con atto di natura non regolamentare, sentita la Conferenza Stato Regioni, il Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro della salute, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adotta uno schema tipo per la redazione dell'inventario di fine legislatura differenziandolo eventualmente per le regioni non assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria.



(FALLIMENTO POLITICO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE)

1. La fattispecie di grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario, si verifica in una Regione assoggettata a piano di rientro ai sensi dell'articolo 2, comma 77, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, al verificarsi congiuntamente delle seguenti condizioni:
 - a) il Presidente della Giunta regionale, nominato Commissario *ad acta* ai sensi dell'articolo 2, comma 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, non abbia adempiuto immotivatamente, in tutto o in parte, all'obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso;
 - b) si riscontrino, in sede di verifica annuale, ai sensi dell'articolo 2, comma 81, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo o suo aggravamento;
 - c) sia stato adottato per due esercizi consecutivi, in presenza del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro e del conseguente incremento delle aliquote fiscali di cui all'articolo 2, comma 86, della legge 23 dicembre 2009, n.191, un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef al livello massimo previsto dall'art. 6, comma 1 del decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario, delle città metropolitane e delle province, di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, nonché di istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.
2. Il grave dissesto finanziario di cui al comma 1 del presente articolo è considerato grave violazione di legge e in tal caso il Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, propone al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 126, comma primo, della Costituzione, la rimozione del Presidente della Giunta regionale per fallimento nel proprio mandato di amministrazione dell'ente Regione.
3. Il Presidente rimosso è interdetto da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo di dieci anni. La sanzione è irrogata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni. Il giudizio sulla relativa impugnazione è devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.
4. Il rimborso in relazione alle spese elettorali sostenute per la campagna per il rinnovo del consiglio regionale spettante, ai sensi della legge 3 giugno 1999, n. 157, è decurtato del 30% per il partito politico, la lista o la coalizione che presentino nuovamente la candidatura del Presidente rimosso a qualsiasi altra carica pubblica elettiva prima che siano decorsi dieci anni dalla rimozione.
5. Nelle more dell'insediamento del nuovo presidente della giunta regionale, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute e sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, nomina un nuovo commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro ai sensi dell'articolo 2, comma 84, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.



6. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario, delle città metropolitane e delle province, di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, nonché di istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.



Articolo 3

(DECADENZA AUTOMATICA E INTERDIZIONE DEI FUNZIONARI REGIONALI)

1. Il verificarsi del grave dissesto finanziario di cui all'articolo 2 determina l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 79, lettera a), della legge 23 dicembre 2009, n.191, in materia di decadenza automatica dei direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale, nonché dell'assessorato regionale competente, previa verifica delle rispettive responsabilità del dissesto.
2. Agli stessi soggetti di cui al comma 1 si applica altresì l'interdizione dei medesimi da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo da sette a dieci anni. La sanzione dell'interdizione è irrogata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni. Il giudizio sulla relativa impugnazione è devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.



(INVENTARIO DI FINE MANDATO PROVINCIALE E COMUNALE)

1. Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le Province e i Comuni che durante il mandato consiliare in corso o in uno successivo si trovino in situazione di dissesto finanziario ai sensi dell'articolo 244 del decreto legislativo n.267 del 2000, sono tenuti a redigere un inventario di fine mandato. Lo stesso inventario di fine mandato può essere istituito anche dagli altri Comuni e Province.
2. L'inventario di fine mandato è sottoscritto dal Presidente della Provincia o dal Sindaco. Entro e non oltre venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni esso deve risultare certificato dall' organo di revisione dell'ente locale e, nello stesso termine, trasmesso al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composto pariteticamente da rappresentanti ministeriali e degli enti locali. Il Tavolo tecnico interistituzionale verifica, per quanto di propria competenza, la conformità di quanto esposto nell'inventario di fine mandato con i dati finanziari in proprio possesso e con le informazioni fatte pervenire dagli enti locali alla Banca dati di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ed invia, entro sessanta giorni, apposita relazione al Presidente della Provincia o del Sindaco. La relazione e l'inventario di fine mandato sono pubblicati sul sito istituzionale della Provincia o del Comune almeno dieci giorni prima delle elezioni. Entrambi i documenti sono inoltre trasmessi dal Presidente della Provincia e dal Sindaco alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42.
3. L'inventario di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante la consiliatura, con specifico riferimento a:
 - a) eventuali rilievi della Corte dei Conti;
 - b) azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard;
 - c) situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal Comune o dalla Provincia ai sensi dei numeri 1 e 2 del comma 1 dell'art. 2359 del Codice Civile, ed indicando azioni intraprese per porvi rimedio;
 - d) azioni intraprese per contenere la spesa e stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, misurato attraverso un adeguato monitoraggio degli output e delle caratteristiche dei destinatari relativi a ciascun servizio offerto;
 - e) quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.
4. Con atto di natura non regolamentare, sentita la Conferenza Stato, Città e autonomie locali, il Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adotta uno schema tipo per la redazione dell'inventario di fine mandato.



Articolo 5

(REGOLARITÀ DELLA GESTIONE AMMINISTRATIVO-CONTABILE)

1. Il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un Ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

- a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;
- b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
- c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi.

2. Le modalità di attuazione del comma 1 sono definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per i rapporti con le regioni, d'intesa con la Conferenza Unificata.



Articolo 6

(FALLIMENTO POLITICO DEL PRESIDENTE DI PROVINCIA E DEL SINDACO)

1. Al comma 5 dell'articolo 248 del decreto legislativo n. 267 del 2000 è aggiunto il seguente periodo: "I Sindaci e i Presidenti di Provincia ritenuti responsabili ai sensi del periodo precedente, inoltre, non sono eleggibili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di Sindaco, di Presidente di Provincia, di Presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo. Gli stessi sono altresì interdetti per un periodo di tempo di dieci anni da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei Conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione, secondo le normative vigenti, delle informazioni, i componenti del collegio riconosciuti responsabili in sede di giudizio della predetta Corte non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a 10 anni, in funzione della gravità accertata.
2. Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto economico e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto ai fini della deliberazione dello stato di dissesto e della procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertata la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un Commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.



Articolo 7

(MANCATO RISPETTO DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO)

1. In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno la Regione o la Provincia autonoma inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:
 - a) è tenuta a versare all'entrata del bilancio statale, entro 60 giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità, l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. Per gli enti per i quali il patto di stabilità è riferito al livello della spesa, si assume quale differenza il maggiore degli scostamenti registrati in termini di cassa o di competenza. In caso di mancato versamento si procede, nei 60 giorni successivi, al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale. Trascorso inutilmente il termine perentorio stabilito dalla normativa vigente per la trasmissione della certificazione da parte dell'ente territoriale, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non viene acquisita. La sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente;
 - b) non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
 - c) non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione;
 - d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della presente disposizione;
 - e) è tenuta a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della giunta con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.
2. In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:
 - a) è tenuto a versare all'entrata del bilancio statale entro 60 giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità, l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. In caso di mancato versamento, si procede, nei 60 giorni successivi, al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale. Trascorso inutilmente il termine perentorio stabilito dalla normativa vigente per la trasmissione della certificazione da parte dell'ente territoriale, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non viene acquisita. La sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione Europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente;



- b) non può impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- c) non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti, devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione;
- d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione;
- e) è tenuto a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

3. Le sanzioni di cui ai commi 1 e 2 possono essere ridefinite con legge sulla base delle proposte avanzate dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

4. Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dall'anno 2014.



CAPO II

MECCANISMI PREMIALI

Articolo 8

(PATTO DI STABILITÀ INTERNO)

1. Qualora venga conseguito l'obiettivo programmatico assegnato al comparto di appartenenza, gli enti virtuosi che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono, nell'anno successivo a quello di riferimento, ridurre l'obiettivo del patto stesso di un importo determinato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42. La virtuosità degli enti è determinata attraverso la valutazione della posizione di ciascun ente rispetto a un insieme di indicatori economico-strutturali di cui al comma 2. L'assegnazione a ciascun ente dell'importo da escludere è determinata mediante una funzione lineare della distanza ponderata di ciascun ente virtuoso dal valore medio degli indicatori. E' virtuoso l'ente che, relativamente a tutti gli indicatori, presenta valori migliori rispetto al valore medio. Il valore medio degli indicatori è individuato distintamente per le Regioni a statuto ordinario e per le autonomie speciali. Il valore medio degli indicatori per gli enti locali è individuato sulla base delle seguenti classi demografiche e dovrà tenere conto anche delle aree geografiche da individuare con il decreto di cui al comma 4:
 - a) per le province:
 - 1) province con popolazione fino a 400.000 abitanti;
 - 2) province con popolazione superiore a 400.000 abitanti;
 - b) per i comuni:
 - 1) comuni con popolazione superiore a 5.000 e fino a 50.000 abitanti;
 - 2) comuni con popolazione superiore a 50.000 e fino a 100.000 abitanti;
 - 3) comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.
2. Gli indicatori di cui al comma precedente sono finalizzati a misurare:
 - a) il grado di rigidità strutturale dei bilanci con particolare riguardo alla: I) incidenza della spesa per personale su entrate correnti; II) incidenza della spesa per rimborso prestiti su spesa corrente; III) incidenza dello stock di debito non assistito su spese correnti; IV) misura del ricorso alle anticipazioni del proprio tesoriere e valutazione del fenomeno delle mancate estinzioni a chiusura d'esercizio;
 - b) il grado di autonomia finanziaria con particolare riguardo alla: I) incidenza degli incassi tributari ed extratributari sugli incassi correnti; II) incidenza degli incassi tributari ed extratributari sulle analoghe entrate considerate in termini di accertamenti; III) incidenza degli accertamenti delle entrate correnti tributarie ed extratributarie sugli impegni di spesa corrente; IV) incidenza delle entrate correnti accertate sugli impegni di spesa corrente; V) incidenza per età dei residui attivi;
 - c) l'effetto dell'attività finanziaria con particolare riguardo a: I) consistenza del risultato di amministrazione; II) composizione del risultato di amministrazione; III) incidenza dei residui passivi di parte corrente sui relativi impegni; IV) incidenza dell'ammontare del debito sull'ammontare della quota capitale rimborsata;



d) il livello dei servizi e della pressione fiscale e gli altri indicatori di cui alla lettera e) dell'articolo 17, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

3. Gli indicatori di cui al comma 2 possono essere ridefiniti con legge sulla base delle proposte avanzate dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.
4. Le modalità di attuazione dei commi 1 e 2, per quanto concerne gli Enti locali, sono definite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e, per quanto concerne le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni, previa intesa, ai sensi del medesimo decreto legislativo, con la Conferenza Stato-regioni.
5. Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dall'anno 2014.



(ULTERIORI MECCANISMI PREMIALI)

1. Dopo il secondo periodo del comma 20 dell'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è aggiunto il seguente: "Ai fini degli effetti di cui al periodo precedente, si considerano adempienti le Regioni a statuto ordinario che hanno registrato un rapporto uguale o inferiore alla media nazionale fra spesa di personale e spesa corrente al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal patto di stabilità e che hanno rispettato il patto di stabilità interno."

2. Nelle more del perfezionamento delle attività concernenti la determinazione annuale di costi standardizzati per tipo di servizio e fornitura da parte dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e anche al fine di potenziare le attività delle Centrali regionali per gli acquisti di cui al comma 3, il citato Osservatorio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 44 del decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, fornisce alle regioni un'elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza dei beni, delle prestazioni e dei servizi sanitari e non sanitari individuati dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico del Servizio sanitario nazionale. Ciò, al fine di mettere a disposizione delle regioni strumenti operativi di controllo e razionalizzazione della spesa. Qualora gli acquisti effettuati si discostino dai prezzi di riferimento, il legale rappresentante dell'Ente che ha disposto gli acquisti, dovrà farne segnalazione alla Corte dei Conti.

3. All'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, dopo il comma 67, è aggiunto il seguente:
«67-bis. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, sono stabilite forme premiali a valere sulle risorse ordinarie previste dalla vigente legislazione per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, applicabili a decorrere dall'anno 2012, per le regioni che istituiscano una Centrale Regionale per gli Acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi per un volume annuo non inferiore ad un importo determinato con il medesimo decreto. L'accertamento delle condizioni per l'accesso regionale alle predette forme premiali è effettuato nell'ambito del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, di cui agli articoli 9 e 12 dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario n. 83 alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005 ».



Articolo 10

(CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE)

1. Per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, la partecipazione delle Province all'accertamento fiscale è incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 50 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento della Provincia che abbia contribuito all'accertamento stesso.

2. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e d'intesa con la Conferenza Stato – città ed autonomie locali, adottato entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, sono individuati i tributi su cui calcolare la quota pari al 50 per cento spettanti alle Province che abbiano contribuito all'accertamento, ai sensi del comma precedente, nonché le relative modalità di attribuzione, prevedendo forme di incentivazione finalizzate alla collaborazione delle Regioni, delle Province e dei Comuni all'accertamento fiscale.

3. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate, adottato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, d'intesa con la Conferenza Stato – città ed autonomie locali, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e sentita Digit PA per quanto di rispettiva competenza, sono stabilite le modalità tecniche di accesso alle banche dati e di trasmissione alle Province, anche in via telematica, delle informazioni reddituali relative ai contribuenti in esse residenti, nonché quelle della partecipazione delle Province all'accertamento fiscale di cui al comma 1. Per le attività di supporto all'esercizio di detta funzione di competenza provinciale, le Province possono avvalersi delle società e degli enti partecipati dalle Province stesse ovvero degli affidatari delle entrate provinciali i quali, pertanto, devono garantire alle Province l'accesso alle banche dati utilizzate.



Articolo 11

(COLLABORAZIONE NELLA GESTIONE ORGANICA DEI TRIBUTI)

1. I criteri generali per la gestione organica dei tributi e delle compartecipazioni sono definiti dalle Province con l'Agenzia delle Entrate, che per l'attuazione si avvale delle proprie Direzioni Regionali.
2. Le Province possono stipulare con l'Agenzia delle Entrate convenzioni finalizzate ad instaurare adeguate forme di collaborazione e a garantire una gestione organica dei tributi propri derivati. Con lo stesso provvedimento sono definiti i termini e le modalità per la corresponsione del rimborso spese.
3. Nel rispetto della propria autonomia organizzativa le Province possono definire con specifica convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze le modalità gestionali e operative di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione.



Articolo 12

(ULTERIORI FORME PREMIALI PER L'AZIONE DI CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, sono stabilite annualmente le modalità per la determinazione del livello di evasione fiscale relativo ad ogni singola Regione, tenendo conto del rapporto tra i dati fiscali dichiarati e i dati elaborati dall'Istituto Nazionale di Statistica, così come previsto dal Regolamento (CE) 25 giugno 1996, n. 2223, resi omogenei per quanto riguarda definizioni e classificazioni, e integrati da eventuali ulteriori indicatori statistici di fonte istituzionale.
2. Il decreto di cui al comma precedente disciplina le modalità di accesso al fondo perequativo di cui all'articolo 15 del decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario, delle città metropolitane e delle province, di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, nonché di istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenendo conto, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle Regioni nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, dei risultati conseguiti in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione fiscale.



CAPO III

(DISPOSIZIONI FINALI)

ARTICOLO 13

(APPLICAZIONE ALLE REGIONI SPECIALI)

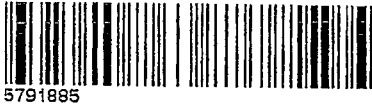
1. Le disposizioni di cui al capo I e II del presente decreto legislativo si applicano alle Regioni a statuto speciale ed agli Enti locali appartenenti ai rispettivi territori in base alle procedure e ai tempi stabiliti dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
CONFERENZA UNIFICATA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
CSR 0002609 P-4.23.2.6
del 18/05/2011



Codice sito 4.6/2011/11

Alla Presidenza del Consiglio dei
Ministri
- Dipartimento per gli affari giuridici e
legislativi
ROMA

- Gabinetto del Ministro per i rapporti
con le Regioni e coesione territoriale
SEDE

- Gabinetto del Ministro per le riforme
per il federalismo
ROMA

- Gabinetto del Ministro per la
semplificazione normativa
ROMA

Al Ministero dell'economia e delle
finanze
- Gabinetto del Ministro
- Dipartimento della Ragioneria
Generale dello Stato
ROMA

OGGETTO: Intesa sullo schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, ai sensi degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n.42.

Si trasmette, in copia conforme all'originale, l'atto con cui la Conferenza Unificata, nella seduta del 18 maggio 2011, ha registrato la mancata intesa sullo schema di decreto legislativo indicato in oggetto, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Il Segretario
Cons. Ermenegilda Siniscalchi



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Intesa sullo schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, ai sensi degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009 n. 42.

Intesa, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42

Repertorio atti n. 47/20 del 18 maggio 2011

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 18 maggio 2011:

VISTO l'articolo 2, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 il quale ha attribuito al Governo la delega ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica;

VISTO il successivo comma 3 il quale ha disposto che i decreti legislativi di cui al precedente comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico, perché su di essi sia espresso il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro sessanta giorni dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei Ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta;

VISTA la nota n. 2979 DAGL/50162/10.3.44 del 15 aprile 2011 con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha trasmesso lo schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, ai sensi degli art. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009 n. 42, approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 7 aprile 2011, provvedimento che è stato inviato, il 15 aprile 2011, alle Regioni ed agli Enti locali;

CONSIDERATO che l'argomento è stato iscritto all'ordine del giorno della seduta del 20 aprile 2011, ma è stato rinviato con decorrenza del termine di 30 giorni per il conseguimento dell'intesa;





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATO che, nella richiamata seduta, è stata concordata la convocazione di una riunione tecnico-politica che si è tenuta il 3 maggio 2011 nel corso della quale sia i rappresentanti delle Regioni che quelli dell'ANCI e dell'UPI hanno sollevato alcune questioni, evidenziando la necessità di un approfondimento in merito all'impianto del provvedimento e su particolari disposizioni quali quelle relative al fallimento politico, chiedendo, quindi, la disponibilità del Governo a concordare tempi e modalità per giungere all'intesa prevista dalla legge n. 42/2009;

CONSIDERATO che i rappresentanti del Governo hanno dichiarato la disponibilità al confronto in tempi brevi che consenta di definire l'argomento nei termini previsti dalla legge n. 42/2009;

CONSIDERATO che l'argomento, iscritto all'ordine del giorno della seduta del 5 maggio 2011, è stato rinviato per consentire il confronto tra Governo, Regioni ed Enti locali;

CONSIDERATO che, in tal senso, si è convenuto di prevedere una seduta straordinaria di questa Conferenza per il 18 maggio 2011 preceduta da una istruttoria tecnica per valutare gli emendamenti al testo del provvedimento presentati da Regioni ed Enti locali, e che, al riguardo, è stato deciso di convocare la prima riunione tecnica per il giorno 6 maggio 2011 poi differita al giorno 10 maggio 2011;

CONSIDERATO che, nel corso della riunione del 10 maggio 2011, i rappresentanti delle Regioni hanno presentato un documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti con il quale hanno enunciato i profili di dubbia costituzionalità dello schema di decreto soprattutto con riferimento al meccanismo sanzionatorio ed all'applicazione dell'articolo 126 della Costituzione; i rappresentanti dell'ANCI hanno espresso una valutazione critica dei contenuti del provvedimento non condivisibile nell'impianto generale, con riferimento soprattutto alle sanzioni previste per gli Amministratori locali e, quindi, non emendabile; i rappresentanti dell'UPI hanno condiviso le criticità evidenziate, presentando, comunque, un documento contenente degli emendamenti al testo;

CONSIDERATO che i rappresentanti delle Amministrazioni centrali dello Stato hanno ribadito la piena legittimità costituzionale dello schema di decreto legislativo in esame, riservandosi una valutazione sulle proposte emendative presentate dall'UPI;

CONSIDERATO che, a seguito di detta riunione, è stato fissato un ulteriore incontro, di carattere politico tenutosi il 18 maggio 2011 in cui sono state esaminate alcune questioni;

CONSIDERATO che, nel corso della odierna seduta di questa Conferenza, in merito al provvedimento in esame le Regioni e gli Enti locali, non ritenendo esistenti le condizioni per il conseguimento dell'intesa, hanno chiesto un rinvio del punto ai fini di consentire un approfondimento sui contenuti del testo;

CONSIDERATO che il Governo ha dichiarato di non potere accogliere detta richiesta, attesa la scadenza del termine per la delega prevista dalla legge n. 42/2009;

CONSIDERATO, pertanto, che le Regioni e gli Enti locali hanno espresso avviso contrario al conseguimento dell'intesa; in particolare:

- le Regioni, nel consegnare un documento (All.A), hanno dichiarato di condividere l'esigenza di una normativa di disciplina dei meccanismi sanzionatori e premiali, ribadendo di ritenere incostituzionale il provvedimento sotto molteplici profili prima di tutto l'utilizzo dell'articolo 126 della





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Costituzione in luogo dell'articolo 120 della Costituzione e sottolineando, in particolare, che le sanzioni relative ai Piani di rientro in materia sanitaria sono già stabilite in modo puntuale nel Patto per la salute siglato con il Governo e tradotto nelle disposizioni della legge n. 191/2009 in linea con quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione;

- l'ANCI ha evidenziato la inaccettabilità delle norme previste sul fallimento politico del Sindaco, sottolineando che le disposizioni del Testo Unico degli Enti locali prevedono già sanzioni per comportamenti degli Amministratori locali commessi con dolo o colpa grave e facendo presente che il comparto degli Enti locali ha contribuito in maniera positiva al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica;

- l'UPI ha consegnato un documento (All.B) in cui sono formulate le proposte emendative già presentate in sede tecnica, sottolineando come il provvedimento potrebbe fornire una falsa rappresentazione degli Amministratori locali e ribadendo che anche le Province, negli ultimi anni, hanno concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica;

CONSIDERATO che il Governo, nel ribadire l'impossibilità di ulteriori approfondimenti e preso atto, quindi, della mancata intesa con la quale si conclude l'iter previsto dalla legge n. 42/2009 in Conferenza Unificata, ha confermato la disponibilità, già manifestata nel citato incontro politico, a proseguire il confronto con le Regioni e gli Enti locali nell'ulteriore iter del provvedimento in esame:

PRENDE ATTO DELLA MANCATA INTESA

nei termini di cui in premessa, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42 sullo schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, ai sensi degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009 n. 42, approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 7 aprile 2011 e trasmesso, con nota n. 2979 DAGL/50162/10.3.44, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Segretario
Cons. Ermenegilda Siniscalchi

Ermenegilda Siniscalchi



Il Presidente
On.le Dott. Raffaele Fitto

Raffaele Fitto



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
11/63/CU4/C1-C2

Acc - A
Consegnato nella
seduta del
18 maggio 2011



**ANALISI DELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE "MECCANISMI
SANZIONATORI E PREMIALI, RELATIVI A REGIONI, PROVINCE E COMUNI"
SOTTO IL PROFILO DELL'ILLEGITTIMITÀ DEI PRESUPPOSTI COSTITUZIONALI**

1. Esercizio del potere delegato ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera e) della legge n. 42 del 2009: assenza dei presupposti legittimanti ed incostituzionalità della sovrapposizione tra presupposti dell'art. 120 e dell'art. 126 della Costituzione

Secondo l'elaborazione del Governo, lo schema di decreto legislativo in esame dovrebbe costituire attuazione dell'art. 17 della legge delega n. 42 del 2009. Un'attenta lettura della norma di delegazione in parallelo con l'atto stesso evidenzia che ciò non è.

Non c'è dubbio (del resto, né le Regioni né gli enti locali lo hanno mai contestato) che il percorso cui sono orientati l'impianto della legge n. 42 e quello dei connessi decreti delegati debba basarsi su meccanismi di verifica e di controllo per far valere la responsabilità politica degli amministratori regionali e locali.

Sotto questo profilo è altresì condivisibile la previsione di un sistema sanzionatorio atto a garantire l'equilibrio finanziario.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, d'altronde, sono stati previsti – in pieno accordo con Regioni ed enti locali – strumenti giuridici e di *governance extra ordinem* nel contesto delle misure legislative poste a garanzia del buon esito dei "piani di rientro in materia sanitaria". È noto che il perno di tale complesso processo espressamente richiamato dalla legge n. 191 del 2009 è l'art. 120 Cost., che proprio a tutela della "*unità giuridica ed economica e in particolare [della] tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*" autorizza in via amministrativa il Governo a sostituirsi ad organi delle Regioni e degli enti locali.

Tale prerogativa attribuita allo Stato deve tuttavia essere considerata di per sé alla stregua di un potere sostitutivo straordinario esercitabile in presenza di emergenze istituzionali di particolare gravità, allorché si ravvisino rischi di compromissione di interessi essenziali, a presidio di fondamentali esigenze di uguaglianza e legalità che il mancato esercizio di competenze e attività da parte di un livello di governo locale potrebbe lasciare insoddisfatta o pregiudicare gravemente. Su questo solco, costantemente sostenuto dalla Corte costituzionale, si possono legittimamente collocare moduli procedimentali che contemplino sì meccanismi di sostituzione dell'autorità di governo statale, ma sempre nel rispetto delle condizioni di autonomia dell'ente sostituito.

In nessun caso la sostituzione può determinare un'alterazione della funzione esercitata con l'atto sostituito né compromettere l'autonomia dello stesso ente sostituito.

In tale contesto, si collocano precisamente le norme contenute nell'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009, che espressamente contempla l'ipotesi – già essa di *extrema ratio* – di ricorso alla

nomina di uno o più commissari *ad acta* destinati ad intervenire nei casi di riscontrata difformità in sede di verifica e monitoraggio dei Piani di rientro sanitari. È significativo che ciò possa avvenire soltanto con il parere della regione interessata, in un quadro di relazioni istituzionali che resta ancorato al principio di leale collaborazione.

È vero che l'ordinamento conosce rimedi ulteriori ed ulteriormente straordinari, da utilizzare quando nessun altro strumento risulta adeguato, a tutela dell'ordine pubblico materiale e dell'indivisibilità della repubblica; rimedi – questi – che mirano a garantire lo Stato-comunità (e non certo interessi politici del Governo centrale).

Questo strumento è disciplinato nell'art. 126 Cost. e nell'ottica di straordinarietà estrema appena illustrata si colloca e deve essere letto il riferimento a tale articolo contenuto nell'art. 17, comma 1, lettera e), della legge n. 42 del 2009.

La legge altro non fa che prevedere il richiamo ad uno dei possibili strumenti per la cui attivazione devono tuttavia ricorrere i presupposti costituzionalmente previsti. Non si ritiene che tali presupposti siano quelli posti a fondamento dello schema di decreto delegato in commento.

L'art. 126 Cost., con tutta evidenza, si riferisce a comportamenti gravissimi e intenzionali del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale compiuti nell'esercizio delle funzioni proprie del loro ruolo istituzionale, non certamente a funzioni amministrative esercitate dal Presidente in qualità di commissario del Governo.

Alla luce delle considerazioni lo schema di decreto legislativo si pone in contrasto, in primo luogo, dalla stessa legge delega, ed in secondo luogo, ai principi costituzionali relativi ai rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica.

Sotto il primo profilo, si rileva come lo stesso articolo 17 della legge delega, significativamente, detta i principi e criteri direttivi relativi ai meccanismi sanzionatori secondo un preciso ordine graduale, nel quale si colloca, come si è detto, anche il riferimento all'art. 126 Cost.

La legge delega, peraltro, riconduce ai casi di grave violazione le "attività" che abbiano causato grave dissesto delle finanze regionali, alludendo quindi, chiaramente, a precise condotte imputabili agli stessi organi dell'ente e non a semplici circostanza di carattere oggettivo, come, invece, fa lo schema laddove prevede tra i presupposti per l'attivazione della procedura ex art. 126 Cost. semplici condotte omissive, ovvero addirittura circostanze di carattere oggettivo quali la mancata realizzazione degli obiettivi del piano e l'aumento massimo dei tributi per due anni, senza apprezzabili risultati sugli equilibri di bilancio (circostanze che potrebbero derivare anche da una inadeguatezza dei contenuti dello stesso piano).

Questa conclusione appare del resto confermata da quella dottrina che, nell'interpretare l'art. 126 Cost., ha sempre fatto riferimento a comportamenti illegittimi abbiano un certo grado di frequenza e di intensità, come – d'altra parte – si desume dalla formula costituzionale e dalle corrispondenti formule degli statuti speciali (che parlano di "reiterate e gravi violazioni di legge").

È evidente che l'unica lettura costituzionalmente corretta dell'art. 17, comma 1, lettera e), della legge n. 42 non può che riferirsi ai casi in cui la produzione del grave dissesto finanziario sia direttamente imputabile ai comportamenti, reiteratamente e intenzionalmente gravi, del Presidente, della Giunta o del Consiglio regionale.

In sostanza, solo in presenza di condotte intenzionali, personali e non meramente omissive che presentino, quindi, quei caratteri di intenzionalità ed intensità tali da giustificare la sanzione massima sulla carica.



Appare evidente l'impossibilità di applicare la procedura di rimozione alle Regioni i cui Presidenti si trovano, attualmente, ad operare non nell'esercizio delle loro prerogative ordinarie, bensì in qualità di Commissari *ad acta* per la redazione e/o l'attuazione di un atto – il piano di rientro dal deficit sanitario – a tutti gli effetti statale.

In tale contesto, l'eventuale incapacità del Presidente-Commissario di realizzare gli obiettivi del Piano (sempre che essa non derivi dalla stessa inadeguatezza del Piano, che il Governo può sempre modificare) potrebbe essere "sanzionata" al più – come del resto già prevede la normativa vigente – anche mediante la sua sostituzione, in applicazione dell'art. 120 Cost. Il Presidente-Commissario si trova, infatti ad operare in un contesto di poteri circoscritti, condizionati dalle direttive impartite dal Governo, adottando, in forza della sua qualifica di commissario, decisioni che non possono essere ricondotti alla sua condizione di rappresentante dell'ente regione e non possono, quindi, riflettersi sulla sua carica di Presidente della Regione.

Occorre, dunque, che non solo lo schema di decreto delegato in oggetto, ma gli stessi criteri contenuti nella legge delega siano interpretati attraverso una lettura costituzionalmente orientata tale da: a) prevedere, per le Regioni i cui presidenti siano già stati nominati commissari *ad acta*, meccanismi sanzionatori fondati sull'art. 120 Cost. (controllo sostitutivo) e non sull'art. 126 Cost. (controllo sugli organi); b) individuare, in linea generale, eventuali ulteriori rimedi alle gravi situazioni di squilibrio finanziario, purché compatibili con i presupposti previsti dall'art. 120 Cost., e solo quale rimedio eccezionale e di chiusura (fondato su uno stretto criterio di responsabilità).

Nello schema del decreto delegato, peraltro, quali meccanismi sanzionatori degli organi di governo e amministrativi sono previste limitazioni all'eleggibilità di Sindaci, Presidenti di provincia, e – indirettamente – di Presidenti di Regione.

Anche a tale riguardo, occorre ribadire che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, le condizioni di ineleggibilità alle cariche elettive – rappresentando una deroga al diritto di elettorato passivo – devono essere espressamente determinate dalla legge e sono da interpretarsi in senso restrittivo. Tale assunto è stato recentemente ribadito nella sent. n. 25 del 2008, dove viene ricordato che l'art. 51 Cost. assicura, in via generale, il diritto di elettorato passivo senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadini (cfr. sen. 288/2007 e 235/1988). Pertanto, le restrizioni del contenuto di tale diritto sono ammissibili solo in presenza di situazioni peculiari ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale.

Di conseguenza, le cause di ineleggibilità sono di stretta interpretazione e devono essere contenute entro i limiti rigorosamente necessari al soddisfacimento delle esigenze di pubblico interesse, ricollegantisi alla funzione elettorale, cui sono di volta in volta preordinate (cfr. sen. 306/2003 e 132/2001).

Del resto, la stessa legge delega disponeva la necessità che il decreto legislativo individuasse "i casi di ineleggibilità" nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che i casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici": alludendo quindi alla necessità di una precisa individuazione delle circostanze che possono giustificare l'applicazione di tale sanzione.

Peraltro, fermi restando i rilievi di costituzionalità illustrati nel presente documento, si rileva la necessità, su un piano diverso, di trattare distintamente (in due schemi di decreto legislativo ad hoc) la disciplina sanzionatoria e premiale per gli eell, da una parte, e per le regioni, dall'altra, ciò non fosse altro che per la garanzia costituzionale prevista per gli organi necessari delle regioni e per la riconosciuta competenza legislativa regionale in materia di sistema di elezione dei propri organi e della determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità.



2. I criteri direttivi della delega e i contenuti dello schema di decreto delegato nel testo proposto

Secondo le intenzioni del Governo, le previsioni contenute nell'articolo 2 troverebbe fonte di legittimazione direttamente nella legge n. 42 del 2009 ed in particolare nei criteri direttivi di cui all'articolo 17, comma 1, lettera e), ultimo periodo (ma anche in quelli dell'art. 2, co. 1, lettera z)¹). In base ad essi, infatti, nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, il Governo è autorizzato ad introdurre "meccanismi sanzionatori automatici" che operano sia nei confronti degli organi di governo – regionali e locali –, sia nei confronti degli organi amministrativi.

L'art. 17 della legge delega autorizzerebbe il Governo a disciplinare detti meccanismi, indicandone già alcuni contenuti, o meglio, alcuni strumenti, quali: a) l'individuazione dei casi di ineleggibilità degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 244 del TU.EELL.; b) l'individuazione dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici (non essendo, peraltro, chiaro se tale previsione ha come destinatari i soli enti locali o anche le Regioni); c) la configurazione tra i casi di "grave violazione di legge", ex articolo 126, primo comma, Cost., delle attività che hanno causato grave dissesto nelle finanze regionali, consentendo l'azionabilità della procedura sanzionatoria della "rimozione" del Presidente della Giunta regionale².

È da quest'ultima disposizione che discende precipuamente il complesso di norme sanzionatorie che trovano disciplina nell'articolo 2 dello schema di decreto.

2.1 . Sintesi dei contenuti dell'articolo 2

Il comma 1 indica le tre condizioni al verificarsi delle quali si determina un "grave dissesto finanziario" riferito al disavanzo sanitario³. I presupposti perché la fattispecie si configuri sono due:

¹ L' Art. 2, co. 1, prevede che fermi restando i criteri e i principi stabiliti tra gli altri nell'articolo 17, i decreti legislativi dovranno essere informati ai seguenti criteri e principi: **lett. z)** premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all' articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all' articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione; previsione delle specifiche modalità attraverso le quali il Governo, nel caso in cui la regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all' articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all' articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza di cui all' articolo 18 della presente legge abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie ai sensi dell' articolo 17, comma 1, lettera e), che sono commisurate all'entità di tali scostamenti e possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, e può esercitare nei casi più gravi il potere sostitutivo di cui all' articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo quanto disposto dall' articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria.

² Ma non anche dello scioglimento del Consiglio regionale, come vorrebbe l'articolo 126, primo comma, Cost. che non sembra sancire alcuna differenza tra la responsabilità dell'organo monocratico e la responsabilità dell'organo collegiale, rispetto alla "grave violazione di legge". Tuttavia, nel caso in esame, viene in rilievo esclusivamente la responsabilità del Presidente della Regione in quanto le norme che disciplinano i Piani di rientro (dalla cui sostanziale violazione discenderebbe la sanzione prevista) vedono il coinvolgimento in prima persona del Presidente medesimo in forza della sua nomina a commissario *ad acta* per il ripianamento dei debiti.

³ Le procedure collegate tanto alla redazione e sottoscrizione dei piani di rientro, quanto alla realizzazione degli obiettivi di ripianamento finanziario ivi previsti, sono molto articolate e scandite in base ad uno scadenziario temporale molto rigido. Le norme che regolano i cc.dd. "Piani di rientro" sono attualmente (la normativa originaria di riferimento è contenuta nella l. n. 311 del 2004 - art. 1, cc. 174 e ss. – contenute nell'articolo 2, commi 75 – 91, l. n. 191 del 2009 (L.F. 2010). Alcuni degli effetti collegati al mancato rispetto degli accordi presi in sede di piano, quali la riduzione dei trasferimenti alle regioni, sono previsti nell'articolo 14, d.l. n. 78 del 2010 (che modifica e integra, in parte, quanto stabilito negli articoli 76 e ss del d.l. n. 112 del 2008).



che le tre condizioni indicate si verificano congiuntamente e in una regione già assoggettata a piano di rientro ai sensi dell'art. 2, comma 77 della l. n. 191 del 2009.

Le suddette condizioni, indicate alle lettere a), b) e c) sono:

- a) che il Presidente, già nominato commissario *ad acta*⁴, non abbia adempiuto immotivatamente, in tutto o in parte, all'obbligo di redazione del piano di rientro, ovvero non abbia adempiuto agli obblighi operativi ivi previsti, anche solo dal punto di vista temporale;
- b) che si riscontri⁵ il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano medesimo con perdurare del disavanzo sanitario oltre i limiti in esso consentiti o suo aggravamento;
- c) che sia stato adottato per due esercizi consecutivi un incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale irpef pari al livello massimo previsto, ove non siano stati raggiunti gli obiettivi del piano e si sia proceduto già al conseguente incremento delle aliquote fiscali come previsto dall'art. 2, co. 86, l. n. 191 del 2009.

I primi due presupposti, già ad una prima lettura, appaiono del tutto irragionevoli, in quanto riferiti ad attività che il Presidente della Regione svolge come organo statale, in qualità di commissario *ad acta*. Ora, è la stessa legge 191/2009 - art. 2, comma 79 - che impone la nomina del Presidente della Regione quale commissario, mentre la responsabilità per fatti complessi come questi presuppone necessariamente almeno un minimo grado di "colpa". La rimozione del Presidente coinvolge peraltro anche il Consiglio regionale, che nulla può fare in merito all'attività del commissario.

Il **comma 2** configura il predetto grave dissesto finanziario come "**grave violazione di legge**" ai sensi del **primo comma dell'articolo 126 Cost.**, e conseguente attivazione della procedura sanzionatoria ivi prevista (vale a dire la rimozione del Presidente della Giunta regionale "*per fallimento del proprio mandato di amministrazione dell'ente regione*").

Il **comma 3** prevede un'ulteriore sanzione conseguente alla rimozione del Presidente e la procedura per comminarla (DPCM, adottato previa delibera del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni; le relative controversie sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo). E' prevista, infatti, l'interdizione per dieci anni da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Il **comma 4** prevede la riduzione del 30 per cento del rimborso relativo alle spese elettorali sostenute in campagna elettorale per il partito, la lista o la coalizione che presentino nuovamente la candidatura del Presidente rimosso a qualsiasi altra carica pubblica elettiva entro 10 anni dalla rimozione.

2.2. Ulteriori profili di incostituzionalità delle disposizioni contenute nell'articolo 2 dello schema di decreto legislativo nel testo proposto

Il primo comma dell'art. 126 Cost. prevede un controllo statale sugli organi regionali, mai utilizzato, neppure prima della recente revisione costituzionale (L. Cost. n. 1 del 1999), perché configurato quale "rimedio straordinario"⁶, cui ricorrere in *extrema ratio*.

Tuttavia, esistono almeno diversi profili attraverso i quali indagare l'incostituzionalità delle previsioni contenute nell'art. 2 dello schema di decreto. Uno investe, com'è noto, il rapporto tra fonte delegante e fonte delegata. Il secondo, riguarda la potestà legislativa regionale in materia

⁴ Art. 2, co. 83, l. n. 191 del 2009.

⁵ Attraverso le verifiche di cui all'art. 2, co. 81, l. n. 191 del 2009.

⁶ Bartole-Bin, *op. cit.*, p. 125.



elettorale e la sua compressione ad opera dello schema in oggetto. Il terzo investe il rapporto tra intervento sanzionatorio statale e prerogative, costituzionalmente riconosciute, delle Regioni.

Rispetto al primo dei suddetti profili (possibile eccesso di delega), il comma 3, dell'art. 2 cit., prevede un'ulteriore sanzione che, ad un'interpretazione letterale del citato art. 17, comma 1, lettera e) della legge delega n. 42 del 2009, sembrerebbe riconducibile alle sole cariche di governo o amministrative degli enti locali e non anche delle regioni. Si tratta della sanzione dell'interdizione – per dieci anni – da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici, irrogata nei confronti del Presidente di Giunta regionale rimosso ai sensi del precedente comma 2, con D.P.C.M. (a fronte dell'atto di rimozione che è adottato con D.P.R. secondo la procedura dell'art. 126, comma primo, Cost.), impugnabile per espressa previsione “solo” in sede di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Rispetto al secondo dei suddetti profili (potestà legislativa regionale in materia elettorale), va rilevato come lo schema, pur non comminando direttamente la sanzione della ineleggibilità del Presidente della Regione – materia che, come noto, è assolutamente preclusa al legislatore statale, trattandosi di profilo riservato al legge elettorale regionale – di fatto interviene indirettamente ma in maniera significativa proprio in questo ambito, da un lato, impedendo, come già ricordato, al Presidente rimosso di assumere per dieci anni qualsiasi carica in enti vigilati, dall'altro, condizionando con la decurtazione del rimborso elettorale l'effettiva possibilità del Presidente rimosso di poter ricandidarsi a qualsiasi carica elettiva nei successivi dieci anni. E' evidente quindi come la disciplina appaia sostanzialmente elusiva e comprime la potestà legislativa regionale in materia di cause di ineleggibilità.

Il terzo profilo investe direttamente i limiti del potere statale che emerge dal primo comma dell'articolo 126 Cost. nei confronti dell'autonomia regionale e dei suoi organi, ivi incluso il Presidente, specie in considerazione della sua diretta elezione.

La previsione sul “fallimento politico”, pare fondarsi sull'equazione tra «grave dissesto finanziario» e «grave violazione di legge» che fa scattare il meccanismo della rimozione del Presidente di regione in base all'art. 126 Cost. Che detta equazione possa reggere è assolutamente dubbio. Infatti, le «gravi violazioni di legge» di cui all'art. 126 Cost. devono essere “accertate” dal Governo con una valutazione che è “ampiamente discrezionale”. Si tratta di un giudizio politico talmente grave che *mai*, nella storia della Repubblica, ha dato esito positivo, nel senso di causare l'avvio del procedimento di rimozione.

Ciò detto, vengono in rilievo almeno due questioni.

Se fosse corretto interpretare la sanzione prevista dall'art. 126 Cost. come avente natura essenzialmente politica, anzitutto in quanto rivolta ad un'autorità politica, resterebbe il problema di individuare il limite della potestà statale in ordine alla “grave violazione di legge”, cioè a quando essa si integra come fattispecie. Infatti, di rinvio implicito ad una competenza statale, pur fuori dagli elenchi dell'art. 117 Cost., parla la decisione della Corte Cost. 5 giugno 2003, n. 196 in materia di “*prorogatio*” degli organi regionali. Per i giudici della Consulta, la sentenza richiamata è stata occasione per sottolineare, da un lato, la competenza statutaria in materia [*«un'interpretazione sistematica delle nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina dell'eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fundamentalmente di competenza dello Statuto regionale, ai sensi del nuovo art.123, come parte della disciplina della forma di governo regionale»*], dall'altra, a chiarire che « *si deve però eccettuare l'ipotesi dello scioglimento o rimozione “sanzionatori” prevista dall'art. 126 co.1 Cost. In questo caso, trattandosi di un intervento repressivo statale, è logico che le conseguenze, anche in ordine all'esercizio delle*



funzioni fino all'elezione dei nuovi organi, siano disciplinate dalla legge statale, cui si deve ritenere che l'art.126, comma 1 Cost. implicitamente rinvii».

Se questo è vero, però, la dottrina costituzionalista ha sempre sottolineato che una grave violazione di legge presuppone la sussistenza di fatti specifici e puntuali, in relazione a norme determinate, non essendo sufficienti eventi complessi soggetti a valutazione, in parte anche dovuti a circostanze che non sono totalmente nel controllo del Presidente. Deve trattarsi, pertanto, di una violazione che si possa "far cessare" in modo semplice e chiaro, mediante comportamenti sicuramente idonei allo scopo.

Tra gli elementi per così dire "sintomatici" della "grave violazione" vi è innanzitutto la capacità di accertare la reiterazione, la volontarietà e l'intenzionalità nei comportamenti posti in essere dal medesimo soggetto. Pertanto, sembra ovvio che per quanto rientri nelle prerogative statali la determinazione di cosa debba intendersi per "grave violazione di legge", ciò non toglie la sussistenza di limiti impliciti all'esercizio di tale facoltà e prerogativa statale. Seguendo questa impostazione, non sembra legittimo attribuire pretestuosamente ad un certo ambito materiale – come nel caso di specie, alla disciplina sui piani di rientro dal deficit sanitario – un valore tale per cui la violazione di detta disciplina integra una fattispecie di portata così rilevante.

Nella procedura di rimozione, inoltre, sembra mancare anche la diffida a cessare dalla violazione: e questo si connette al fatto che, come già rilevato, non sussiste in realtà alcuna violazione di specifica norma. Da questo punto di vista, appare criticabile anche la mancanza di una procedura di collaborazione Stato-Regioni per l'accertamento del "grave dissesto finanziario".

Del resto, a proposito di un'altra delle previsioni contenute nello schema di decreto in questione e cioè il c.d. «inventario di fine legislatura», **potrebbe anche essere utile, ma solo a condizione di reciprocità, e dunque se fosse previsto anche per lo Stato. Sotto questo profilo, appare criticabile la stessa locuzione "fallimento politico", applicata alle sole Regioni ed enti locali e non anche allo Stato, riecheggia l'idea dell'"albero storto della finanza pubblica" contenuta nella relazione del Governo alle Camere in attuazione dell'art. 2, comma 6 della legge 42/2009.**

In secondo luogo, benché l'art. 2 dello schema di decreto non introduca una rimozione "ope legis", al tempo stesso introduce un automatismo che non sembra conforme al dettato costituzionale, presentando perciò dubbi di legittimità.

Ove ciò fosse contestato, resta evidente l'equivoco creato da una simile previsione.

Non è chiaro, cioè, se dia luogo all'adozione di un provvedimento vincolato (quindi al verificarsi delle condizioni previste, il provvedimento di rimozione è un atto dovuto), o se il verificarsi delle condizioni sia *sic et simpliciter* ragione sufficiente ad azionare la procedura che, tuttavia, potrebbe avere anche esito diverso (facendo salva così la discrezionalità del Capo dello Stato e dello stesso Governo). Per analogia *iuris*, la seconda interpretazione parrebbe più conforme a Costituzione. In caso contrario, infatti, non si spiegherebbe la procedura articolata prevista all'art. 126 Cost. Si introdurrebbe, cioè, con legge ordinaria un potere vincolato laddove la Costituzione ne configura stanzialmente discrezionale.

Nel merito, permangono criticità sul piano tecnico per gli aspetti di natura finanziaria che saranno tradotti in specifiche proposte emendative, con riferimento, tra gli altri, al patto di stabilità, alla necessità di riequilibrare il provvedimento a favore della premialità, considerato che nello schema proposto questo aspetto è affrontato in maniera del tutto marginale; all'esigenza di ricondurre ambiti e modalità relativi ai controlli previsti dall'articolo 14 della legge 196 del 2009 nell'ambito



dell'intesa proposta dalle Regioni già in corso di discussione in sede tecnica in Conferenza Stato-Regioni; alla garanzia di tutela e di salvaguardia degli statuti delle Regioni a Statuto speciale.

Roma, 5 maggio 2011





Acc. B 117
Consegnato nella
redatta del 18 maggio 2011



*CU 18 maggio 2011
Punto 4) odg*

Osservazioni ed emendamenti

Bozza di decreto legislativo concernente meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni province e comuni ai sensi degli articoli 2, 17 e 26 della legge n. 42/09

Roma, maggio 2011

OSSERVAZIONI

Premessa

La legge delega in materia di federalismo fiscale, legge n. 42 del 5 maggio 2009, prevede all'articolo 2 comma 2 lettera z) che i decreti legislativi attuativi debbano disciplinare anche meccanismi premiali e sanzionatori per gli enti locali.

In particolare si deve tener conto dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e prevedere meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni o l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Il Governo, nel caso in cui la regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni, o l'esercizio delle funzioni fondamentali, o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie commisurate all'entità di tali scostamenti e possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, e può esercitare nei casi più gravi il potere sostitutivo.

Inoltre all'articolo 17 comma 1 lettera e), nelle disposizioni di coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, il principio sopra descritto è ripreso e si stabilisce che nei decreti legislativi inerenti il coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo deve essere introdotto un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, un sistema sanzionatorio nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica.

L'articolo 26 prevede infine forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.

Il quadro normativo nel quale si inseriscono le norme di attuazione degli articoli riguardanti premi e sanzioni della legge 42 del 2009 rappresenta un forte cambiamento per la gestione finanziaria dei comuni.

In particolare si abbandona il regime di dipendenza dai trasferimenti erariali, varando un sistema di entrate autonome e si creano le basi per una riparto della risorse disponibile attraverso una valutazione oggettiva della spesa in riferimento ai costi standard dei servizi fondamentali ed alla perequazione delle capacità fiscali per le altre funzioni.

Invece non sono stati ancora attuati quei meccanismi di governance multilivello della finanza pubblica che consentirebbero ai Comuni e alle Province di condividere i meccanismi fondamentali della programmazione economica. In particolare le regole vigenti in merito al patto di stabilità devono essere immediatamente riviste nella prospettiva della realizzazione dei principi di autonomia e responsabilità e del superamento della dipendenza degli enti dalla finanza statale.

Maggiori criticità del testo

Il quadro normativo vigente prevede un consistente apparato sanzionatorio, legato in particolare al rispetto dei parametri fissati dal patto di stabilità interno, attraverso la riduzione dei trasferimenti erariali, il blocco assunzioni, l'impossibilità di sottoscrivere mutui, la riduzione dei compensi degli amministratori



Per sanzionare gli enti molto distanti dagli obiettivi di finanza pubblica, rivedere il sistema di sanzioni vigenti e costruire un nuovo sistema di sanzioni conforme ai principi di delega che prevedono l'attivazione automatica della leva fiscale e finalizzato a incentivare i percorsi di efficienza e qualità nell'organizzazione e nel funzionamento degli enti.

In assenza di una riconsiderazione complessiva del quadro sanzionatorio, in coerenza con i diversi principi di delega sul federalismo fiscale, alcune disposizioni del testo sembrano mirare a conseguire un effetto di immagine nella punizione degli amministratori locali, che va molto al di là di quanto previsto dalla legge delega - come nel caso della previsione di una fattispecie inedita di fallimento politico degli amministratori e di un rafforzato ruolo della Corte dei conti che esorbita dalle attribuzioni della legge 131/03 - piuttosto che a creare un sistema di premi e sanzioni coerente con i principi di autonomia e responsabilità non solo nella gestione delle entrate e delle spese.

In ultimo, visti i tempi della progressiva attuazione del sistema dei fabbisogni standard occorrerebbe prevedere in questo decreto non tanto specifiche sanzioni sul patto di stabilità, ma norme di principio del sistema sanzionatorio e premiale che rinviino alle decisioni della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e alle leggi di coordinamento della finanza pubblica la concreta definizione di fattispecie specifiche premiali e sanzionatorie.

EMENDAMENTI

Art. 4 (Inventario di fine mandato provinciale e regionale)

Il decreto legislativo introduce un nuovo obbligo (la redazione dell'inventario di fine mandato) che dovrebbe essere precisato a dal punto di vista terminologico e coordinarsi meglio con il riferimento alla condizione di ente strutturalmente deficitario rimanda alla disciplina individuata con decreto ministeriale (allo stato attuale è quello del 24 settembre 2009).

Vista la rilevanza particolare che viene ad assumere in questo specifico frangente, sarebbe utile proporre che le procedure di formazione e condivisione del decreto vengano assimilate a quelle previste dalla legge n.42/09, prevedendo l'intesa in Conferenza. Peraltro i contenuti ed i parametri che vengono utilizzati dal DM in questione, potrebbero non essere più idonei ed adatti rispetto ad una realtà istituzionale (e finanziaria) in via di trasformazione.

Al comma 4 sostituire la parola "sentita" con le seguenti "d'intesa con".

Al comma 1 eliminare ultimo periodo



Art. 5 (Regolarità della gestione amministrativo e contabile)

La nuova legge di contabilità e finanza pubblica (l. 196/09) disciplina in modo compiuto le funzioni ispettive della Ragioneria generale dello Stato e non si comprendono le ragioni di una ulteriore disposizione normativa in materia

Si propone di cassare l'intero articolo.

Art. 6 (Fallimento politico del presidente di Provincia e del Sindaco)

Riformulare rubrica:

Art. 6 (Responsabilità del presidente di Provincia e del Sindaco)

La disposizione introduce in modo generico e non appropriato una sanzione per il "fallimento politico" del Sindaco e del Presidente della Provincia che non trova un riscontro diretto nella legge delega. La disposizione del comma 1 prevede altresì una sanzione per i revisori degli enti locali che siano stati dichiarati in dissesto finanziario. La sanzione per gli amministratori è automatica mentre per i revisori è soggetta ad una pronuncia della Corte dei Conti:

Il testo del disegno di legge individua per le Sezioni regionali della Corte dei Conti un nuovo potere nonché nuovi compiti, senza nessun strumento reale di intervento se l'ente non si adegua alle richieste di interventi correttivi, che risultano in contrasto con il quadro normativo disciplinato dalla legge 131/03, che prevede funzioni collaborative delle Sezioni regionali della Corte dei Conti.

Al comma 1 sostituire la parola "dieci" con la parola "cinque" ove occorra.

Al comma 1, dopo le parole "ritenuti responsabili" inserire le seguenti "per dolo o colpa grave"

Eliminare il comma 2.

Art. 7 (mancato rispetto del patto di stabilità interno)

Riformulare: (Sistema sanzionatorio in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno)

Si ritiene maggiormente opportuno che il decreto legislativo in esame esprima in termini generali alcune norme di principio e gli oggetti del sistema sanzionatorio, rinviando alle decisioni della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e alle leggi di coordinamento della finanza pubblica la concreta definizione di fattispecie specifiche sanzionatorie, anche in considerazione della evoluzione della situazione della finanza pubblica e la evidente necessità di rimodulare, di conseguenza, obiettivi e relative sanzioni.

RIFORMULARE L'INTERO ARTICOLO



1. Qualora venga conseguito l'obiettivo programmatico assegnato al comparto di appartenenza, gli enti virtuosi che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono, nell'anno successivo a quello di riferimento, ridurre l'obiettivo del patto stesso di un importo determinato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, **su proposta della sentita** la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42. La virtuosità degli enti è determinata attraverso la valutazione della posizione di ciascun ente rispetto a un insieme di indicatori economico-strutturali di cui al comma 2. L'assegnazione a ciascun ente dell'importo da escludere è determinata mediante una funzione lineare della distanza ponderata di ciascun ente virtuoso dal valore medio degli indicatori. E' virtuoso l'ente che, relativamente a tutti gli indicatori, presenta valori migliori rispetto al valore medio. Il valore medio degli indicatori è individuato distintamente per le Regioni a statuto ordinario e per le autonomie speciali. Il valore medio degli indicatori per gli enti locali è individuato sulla base di classi demografiche e delle aree geografiche da individuarsi con il decreto di cui al comma 4

La valutazione della virtuosità degli enti è determinata altresì rispetto agli indicatori gestionali di cui al comma 2;

2. Il sistema degli indicatori di cui al comma precedente è definito sulla base dei seguenti criteri direttivi e finalità:
 - a) valutazione del grado di rigidità strutturale dei bilanci tenendo conto della dimensione degli enti locali;
 - b) analisi del grado di autonomia finanziaria con particolare riguardo agli incassi tributari ed extratributari, agli accertamenti delle entrate correnti tributarie ed extratributarie e ai relativi residui attivi;
 - c) valutazione degli effetti dell'attività finanziaria con particolare riguardo al risultato di amministrazione, ai residui passivi di parte corrente e di parte in conto capitale, all'ammontare del debito;
 - d) analisi del livello dei servizi e della pressione fiscale;
 - e) valutazione di comportamenti gestionali strettamente correlati all'esercizio delle funzioni fondamentali;
 - f) valutazione degli altri indicatori di cui alla lettera e) dell'articolo 17, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42.
 - g) valutazione del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard di cui al dlgs 216/10
3. Gli indicatori sono definiti su base triennale con la legge di stabilità, in coerenza con i criteri direttivi e le finalità di cui al comma 2, sulla base delle proposte avanzate dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. I criteri direttivi e le finalità di cui al comma 2 possono essere ridefiniti con legge sulla base delle proposte avanzate dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.
4. Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dall'anno 2014.

Aggiungere il seguente art. 8bis (compensazioni partite debitorie tra erario e Province)

1. *I residui passivi perenti e non reiscritti in bilancio di cui ai capitoli del Ministero dell'Interno numeri 1316, 1317, 1318 spettanti alle Province, e compensati con le restituzioni da queste dovute all'erario ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 31, co.12 della legge n.289/2002,*



vengono liquidati alle Province attraverso un piano quinquennale dal 2012 al 2016 da definire attraverso apposita intesa in Conferenza Stato Città Autonomie locali entro il 31.12.11.

Con l'entrata in vigore del dlgs 68/11 è evidente l'esigenza imprescindibile che per avviare la fase attuativa del federalismo fiscale, si risolva la questione relativa alla partita debitoria dell'erario nei confronti delle Province, le quali non hanno percepito i trasferimenti erariali loro spettanti, ai sensi delle allora vigenti regole sulla tesoreria, ma che sono state utilizzate dagli enti per la chiusura e la regolarizzazione dei loro bilanci negli ultimi 10 anni. Allo stesso tempo sarà necessario compensare tale partita debitoria con i crediti vantati dall'erario nei confronti di quelle Province (circa 22) che ancora versano annualmente all'erario circa 180 milioni annui a fronte delle disposizioni inerenti i conguagli sui trasferimenti erariali a fronte dell'attribuzione dell'imposta Rcauto, dell'Ipt e del trasferimento del personale ATA allo stato avvenuta nel 2000.

Art. 10 (Contrasto all'evasione fiscale e contributiva)

L'articolo è carente di una adeguata forma di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo Stato per le attività di contrasto dell'evasione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, nonché di diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili ai fini dell'accertamento dei predetti tributi.

Emendamento

Al comma 2 aggiungere alla fine le seguenti parole "alla fruibilità e all'integrazione delle diverse basi informative".



**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO CONCERNENTE MECCANISMI
SANZIONATORI E PREMIALI RELATIVI A REGIONI, PROVINCE E
COMUNI, AI SENSI DEGLI ARTICOLI 2, 17 E 26 DELLA LEGGE DELEGA 5
MAGGIO 2009, N. 42.**

**RELAZIONE, DELIBERATA DAL CONSIGLIO DEI MINISTRI IL 19
MAGGIO 2011, AI SENSI DELL'ARTICOLO 2, COMMA 3, DELLA LEGGE 5
MAGGIO 2009, N. 42.**

La presente relazione è adottata ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42. Tale disposizione prevede che, qualora l'intesa sugli schemi di decreto legislativo non sia conclusa in Conferenza Unificata nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri deliberi, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere e che indica le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta.

Lo schema di decreto legislativo in questione è stato oggetto di deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri nella riunione del 7 aprile 2011.

Trasmesso in data 15 aprile 2011 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri alla Segreteria della Conferenza unificata ai fini del raggiungimento dell'intesa prevista dall'articolo 2, comma 2, secondo periodo, della legge 5 maggio 2009, n. 42, è stato poi diramato in pari data, da parte della stessa Segreteria, alle Regioni ed agli Enti locali in pari data.

La Conferenza unificata ha esaminato il provvedimento nella seduta del 20 aprile 2011 (punto n. 1 all'ordine del giorno). In tale sede non è stata raggiunta l'intesa.

Si è convenuto, tuttavia, di procedere con un ulteriore esame e confronto sul testo, anche in sede tecnica. Da quella data sono decorsi i termini previsti dall'articolo 2, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009. Il provvedimento è stato iscritto anche all'ordine del giorno della Conferenza unificata del 5 maggio 2011 (punto n. 4 all'ordine del giorno), sebbene in tale sede non si sia proceduto ad un esame in attesa degli ulteriori approfondimenti tecnici.

In data 10 maggio 2011 si è tenuta una riunione tecnica per l'esame del provvedimento. In pari data, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha fatto pervenire alla Conferenza unificata un documento, in cui si sollevano dubbi e criticità sui contenuti dello schema, in particolare in ordine alla sua costituzionalità. L'UPI con documento del 3 maggio 2011 ha proposto alcuni emendamenti mentre L'ANCI ha ritenuto di non proporre modifiche al testo affermando di non dividerne l'impianto.

Nella riunione tecnica si è registrata la mancanza di condivisione – in particolare da parte di Regioni e Comuni – del contenuto del provvedimento, e pertanto la decisione è stata rimessa alle determinazioni della sede politica.

Il provvedimento è stato successivamente posto all'ordine del giorno della Conferenza unificata del 18 maggio 2011.

Gli enti territoriali – ancora, in particolare, Regioni e Comuni – hanno espresso anche in tale sede forti perplessità sulla costituzionalità del provvedimento, in modo particolare con riguardo alla disciplina del fallimento politico del Presidente della Giunta regionale, contenuta nell'art. 2 dello schema di decreto legislativo.

Il Governo ha ritenuto tuttavia di dovere procedere per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, il Governo ritiene che il provvedimento sia del tutto conforme a Costituzione, oltre che ai principi e criteri direttivi della legge delega n. 42 del 2009; e che esso individui meccanismi e procedure per una piena realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla legge.

In secondo luogo, il Governo ha dovuto tenere conto dei tempi a disposizione per il rispetto dei termini previsti dalla legge per l'esercizio della delega, di imminente scadenza.

Inoltre, i rappresentanti delle autonomie territoriali in Conferenza unificata non hanno ritenuto di potere sancire l'intesa, neppure subordinatamente all'accoglimento di alcune modificazioni significative per le quali il Governo aveva prospettato ampia disponibilità.

Sulla base di queste premesse non è stato possibile pertanto raggiungere l'intesa in Conferenza unificata nel termine prescritto.

Il Governo ha peraltro confermato di essere pronto a proseguire il confronto con le autonomie anche nel corso dell'esame parlamentare dello schema di decreto.

Con le motivazioni esposte è trasmesso alle Camere, in mancanza della prescritta intesa, lo schema di decreto legislativo adottato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 7 aprile 2011, affinché su di esso siano espressi i pareri delle Commissioni parlamentari competenti.