

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 8

MECCANISMI SANZIONATORI E PREMIALI

Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149

"Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42"



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 8 - MECCANISMI SANZIONATORI E PREMIALI

8.1. Deleghe contenute nella legge sul federalismo n. 42/2009 e iter di approvazione del decreto legislativo

Il D.Lgs. 149/2011, approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2011, attua le deleghe contenute nella legge 42/2009 (articoli 2, 17 e 26) in tema di premialità dei comportamenti virtuosi e di meccanismi sanzionatori per gli enti non efficienti e, nell'ambito del nuovo quadro di funzioni disegnato dalla riforma del federalismo, si pone l'obiettivo di definire il sistema dei meccanismi di responsabilità connessi ai maggiori spazi di autonomia concessi ai livelli di governo territoriale.

In tema di premialità, l'articolo 2, comma 2, lettera z) e l'articolo 17, comma 1, lettera e) della legge delega 42/2009 prevedono che i decreti attuativi debbano essere informati a principi di premialità dei comportamenti virtuosi con riferimento all'esercizio della potestà tributaria, alla gestione finanziaria ed economica, alla qualità dei servizi in rapporto al livello della pressione fiscale e alla partecipazione a progetti strategici nell'interesse della collettività nazionale.

L'articolo 26, comma 1, lettera b) della legge 42/2009 prevede inoltre adeguate forme premiali legate al maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.

Per quanto riguarda i meccanismi sanzionatori, invece, sempre l'articolo 17, comma 1, lettera e), prevede l'introduzione, nei confronti degli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o che non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni, di un sistema sanzionatorio che determini il divieto di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti atti a raggiungere gli obiettivi. La delega contenuta nell'articolo 17 dispone anche che siano definiti dei 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, fino all'individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili di dissesto finanziario.

Sul decreto legislativo le Regioni e gli Enti locali, nella Conferenza Unificata del 18 maggio 2011, hanno espresso la mancata intesa. Da parte delle Regioni sono state espresse forti perplessità sulla costituzionalità del testo normativo proposto, in particolare per il ricorso, in caso di dissesto finanziario dell'ente, alla procedura prevista dall'articolo 126 della Costituzione di scioglimento del Consiglio Regionale e rimozione del Presidente della Giunta. I Comuni invece hanno evidenziato l'inaccettabilità delle norme sul fallimento politico.

Il Consiglio dei Ministri, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, della legge 42/2009 in caso di mancata intesa da parte della Conferenza Unificata, ha trasmesso alle Camere una relazione in cui afferma la costituzionalità del provvedimento e la sua conformità alle deleghe espresse dalla legge 42/2009.

Il decreto legislativo sui meccanismi sanzionatori e premiali, come già anticipato, è stato pertanto approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2011.

Si segnala che le disposizioni contenute nel D.Lgs. 149/2011 sono oggetto di revisione ad opera del D.L. 174/2012 la cui conversione in legge è ancora in corso.

In particolare, si è previsto che il decreto di scioglimento del Consiglio dell'Ente locale che ha omesso di deliberare il dissesto conservi i suoi effetti per un periodo di almeno dodici mesi, fino ad un massimo di quindici, con l'obiettivo di assicurare la gestione commissariale dell'ente per un periodo di tempo sufficientemente congruo per l'adozione di misure di risanamento e di ripristino delle condizioni di funzionamento complessivo dell'ente.

Nel corso dell'esame in prima lettura della Camera dei deputati (A.C. 5520), inoltre, sono state introdotte alcune modifiche con riguardo in particolare alla relazione di fine legislatura prevista dal medesimo decreto per le Regioni e gli Enti locali, per la quale si prevede la trasmissione anche alla Corte dei conti. Vengono inoltre estese anche alle autonomie speciali, in presenza di specifici presupposti, le verifiche di regolarità amministrativo-contabile previste nel medesimo decreto legislativo e si introduce per gli Enti locali la relazione di inizio mandato. Le modifiche riguardano, infine, la disciplina delle verifiche di regolarità della gestione amministrativo-contabile prevedendo che siano effettuate anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano; si introduce, inoltre, tra gli indicatori di possibili squilibri finanziari, l'aumento non giustificato delle spese in favore dei gruppi consiliari e degli organi istituzionali dell'ente interessato e, qualora si evidenzino situazioni di squilibrio finanziario rispetto agli indicatori medesimi, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ne dà immediata comunicazione alla Corte dei conti.

8.2. I meccanismi sanzionatori: responsabilità del Presidente della Giunta Regionale, dei funzionari regionali e dei revisori dei conti in caso di grave dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario

Il capo primo del decreto legislativo riguarda i meccanismi sanzionatori e dà attuazione a quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera z) e dall'articolo 17, comma 1, lettera e) della legge 42/2009.

Tali meccanismi sanzionatori si inseriscono nel quadro già vigente di disposizioni in materia di rispetto del Patto per la Salute e del Patto di Stabilità Interno e introducono nuove cause di rimozione, interdizione e di ineleggibilità degli amministratori ritenuti responsabili del dissesto finanziario.

L'impianto delle sanzioni è articolato su tre fattispecie:

- la prima riguarda il dissesto finanziario delle Regioni con riferimento al disavanzo sanitario;

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

- la seconda si riferisce al dissesto finanziario negli Enti locali;
- la terza riguarda il mancato rispetto del Patto di stabilità interno sia nella Regioni che negli Enti locali.

L'articolo 2 del decreto legislativo introduce la nozione di "fallimento politico" della Giunta regionale legato al manifestarsi di "*grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario*".

Secondo il testo normativo, tale situazione di grave squilibrio finanziario si manifesta nelle Regioni soggette a piano di rientro del disavanzo sanitario al verificarsi congiuntamente di tre condizioni:

- a) inadempienza da parte del Presidente della Giunta Regionale nominato Commissario *ad acta* secondo quanto previsto dalla disciplina del Patto per la Salute all'obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi derivanti dal piano stesso;
- b) riscontro, in sede di verifica annuale, del mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dal piano di rientro e conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano;
- c) aumento per due esercizi consecutivi dell'addizionale regionale Irpef al livello massimo consentito dal D.Lgs. 68/2011 in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province.

In base al decreto, il verificarsi delle tre condizioni sovraesposte costituisce grave violazione di legge ai sensi dell'articolo 126 della Costituzione. Di conseguenza, dopo l'accertamento da parte della Corte dei Conti della sussistenza delle condizioni previste e della responsabilità diretta, con dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta regionale, con decreto del Presidente della Repubblica viene disposta la sua rimozione e lo scioglimento del Consiglio regionale.

Al verificarsi di una sola delle condizioni di cui al punto a) o di cui al punto b), il Governo può invece intervenire con i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 della Costituzione, nominando un commissario *ad acta* per la redazione e l'attuazione del piano di rientro, come già previsto dal Patto per la Salute in caso di inadempienza del Presidente della Regione (articolo 2, comma 84, legge 191/2009).

Il Presidente rimosso per grave dissesto finanziario riferito al disavanzo sanitario non può essere candidato per un periodo di dieci anni alle cariche elettive di alcun livello di governo e non può nemmeno essere nominato in alcun organo o ad alcuna carica di governo.

Per i settori di competenza delle Regioni diversi dalla sanità, se si verifica il mancato raggiungimento dei prefissati obiettivi di servizio in relazione ai livelli essenziali di assistenza ed ai costi standard, il Presidente della Giunta è nominato commissario *ad acta*.

Il verificarsi del grave dissesto finanziario comporta anche la decadenza automatica dei direttori generali e, previa verifica delle rispettive responsabilità, anche dei direttori amministrativi e sanitari, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale

competente e del collegio dei revisori dei conti, ai quali è interdetta per un periodo di dieci anni qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

8.3. I meccanismi sanzionatori: responsabilità degli amministratori locali per dissesto finanziario negli enti locali

L'articolo 6 modifica il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali introducendo all'articolo 248 (*"Conseguenze della dichiarazione di dissesto"*) l'incandidabilità per gli amministratori locali che la Corte dei Conti riconosce responsabili di danni causati con dolo o colpa grave nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario dell'ente locale.

Viene inoltre riconosciuto un ruolo più incisivo alla Corte dei Conti nel sistema di coordinamento della finanza pubblica e rafforzata l'effettività delle pronunce delle sezioni regionali di controllo.

Dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti sui comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, sul rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, sulla regolarità contabile e sugli squilibri strutturali di bilancio in grado di provocarne il dissesto finanziario, discende infatti un sistema ancorato alla verifica dell'adozione delle misure correttive indicate dalla stessa Corte dei Conti che può portare fino alla deliberazione dello stato di dissesto dell'ente da parte di un Commissario nominato dal Prefetto.

8.4. I meccanismi sanzionatori legati al Patto di stabilità

La terza tipologia di sanzioni previste per Regioni ed Enti locali dal decreto legislativo è quella legata al mancato rispetto del Patto di stabilità.

L'articolo 7 riprende le sanzioni già previste dalla disciplina del Patto introdotta dalla legge di stabilità (L. 220/2010, art. 1 c. 147) per gli anni 2011-2013, che per le Regioni sono:

- l'obbligo di 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;
- il divieto di impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
- il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Oltre alle sanzioni già in vigore per effetto della Legge di Stabilità 2011, viene introdotta la riduzione del 30% delle indennità del Presidente della Giunta e degli assessori rispetto all'ammontare risultante al 30 giugno 2010 (sanzione che per la Legge di Stabilità era prevista solo per gli enti locali).

In base al comma 3, le sanzioni così individuate si applicano in caso di mancato rispetto del Patto di Stabilità relativo agli anni 2010 e seguenti.

Per gli Enti Locali, oltre alle sanzioni già in essere per gli enti inadempienti, il decreto legislativo prevede anche una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato, comunque fino ad un importo pari al cinque per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo¹.

Il decreto legislativo prevede anche che le sanzioni indicate per Regioni ed Enti Locali possano essere ridefinite sulla base delle proposte avanzate dalla Conferenza Permanente per il Coordinamento della Finanza pubblica.

8.5. Il controllo della regolarità della gestione amministrativo-contabile

L'articolo 5 si inserisce nella disciplina dei controlli sulla regolarità contabile della gestione amministrativa introdotta dall'articolo 14 della legge 196/2009, autorizzando la Ragioneria Generale dello Stato a procedere alle verifiche di regolarità della gestione amministrativo-contabile dell'amministrazione qualora si evidenzino, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

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

Le modalità di attuazione saranno 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, previa intesa della Conferenza Unificata.

In base al testo normativo, l'attività di verifica sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile attivata sulla base degli indicatori di cui sopra, è eseguita prioritariamente nei confronti dei Comuni capoluogo di Provincia.

Si ricorda che, per gli enti territoriali, l'articolo 14 della legge 196/2009 prevede che le verifiche siano volte esclusivamente a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, da segnalare alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza perché valuti l'opportunità di attivare un "Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza".

¹ Le sanzioni relative al mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte di Comuni e Province sono state applicate dal D.M. 24 novembre 2011 e dal D.M. 12 dicembre 2011, per l'anno 2010, e dal Decreto 26 luglio 2012, per l'anno 2011.

8.6. La relazione di fine legislatura per le Regioni e di fine mandato per i Comuni e le Province

L'introduzione dell'obbligo per le Regioni (articolo 1) e per le Province ed i Comuni (articolo 4) di redigere rispettivamente la relazione di fine legislatura e la relazione di fine mandato risponde all'esigenza di fondare le sanzioni su un sistema di conti pubblici il più possibile trasparente.

Per le Regioni, la relazione è sottoscritta dal Presidente della Giunta regionale almeno novanta giorni prima della scadenza della legislatura e certificata dagli organi di controllo interno regionale. Viene quindi trasmessa al Tavolo tecnico interistituzionale, istituito presso la Conferenza Permanente per il Coordinamento della Finanza pubblica, che ne verifica la conformità in base ai dati in suo possesso, in particolare utilizzando i dati finanziari contenuti nella "Banca dati delle amministrazioni pubbliche" prevista dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/2009) e redige apposito rapporto. Le verifiche riguardanti il settore sanitario sono effettuate dai tavoli tecnici della sanità, sulla base delle risultanze dei tavoli di monitoraggio annuali.

La relazione, oltre a descrivere le principali attività normative e amministrative svolte durante la legislazione, deve riportare le informazioni relative a:

- sistema ed esiti dei controlli interni;
- eventuali rilievi della Corte dei Conti;
- carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati, comprese le aziende sanitarie, con l'indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio;
- azioni intraprese per contenere la spesa, soprattutto sanitaria, e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancati ad indicatori sugli *output* di servizio;
- situazione economica e finanziaria, soprattutto del settore sanitario, con quantificazione certificata dell'indebitamento;
- indicazione di eventuali atti legislativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio.

Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, con atto ministeriale e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni avrebbe dovuto essere approvato uno schema tipo di relazione di fine legislatura.

La relazione di fine mandato prevista per i Comuni e le Province ricalca l'iter e i contenuti previsti per la relazione di fine legislatura delle Regioni.

8.7. I meccanismi premiali

Il capo II del decreto legislativo introduce sostanzialmente cinque forme di meccanismi premiali:

- la prima (articolo 8) riguarda l'esclusione dai limiti del patto di stabilità a partire dal 2011 di due tipologie di spese, quelle conseguenti alla dichiarazione dello



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

stato di emergenza per particolari eventi atmosferici finanziate con l'aumento delle imposte regionali, e quelle in conto capitale finanziate con il gettito derivante dall'attività di recupero fiscale, nei limiti delle somme effettivamente incassate entro il 30 novembre di ciascun anno;

- la seconda (articolo 9) fa salva la quota dei trasferimenti per il federalismo amministrativo (il 10 per cento) che il decreto legge 78/2010 ha vincolato al rispetto di un tetto massimo su determinate categorie di spesa, alla sola condizione che la Regione presenti un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente uguale o inferiore alla media nazionale e che abbia rispettato il Patto di stabilità;
- la terza forma di premialità (articolo 9) rimanda ad un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che avrebbe dovuto essere adottato entro il 30 novembre 2011, l'individuazione di forme premiali legate al finanziamento statale ordinario per la sanità, da introdurre a partire dal 2012 per le Regioni che istituiscano una Centrale Regionale per gli Acquisti ed istruiscano gare per l'approvvigionamento di beni e servizi per un importo annuo non inferiore ad una soglia da determinare con il medesimo decreto²;
- l'articolo 10 introduce meccanismi di incentivazione al contrasto all'evasione fiscale per le Province, riconoscendo ad esse una quota del 50 per cento delle somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo a seguito del loro intervento. I tributi su cui verrà riconosciuta la compartecipazione provinciale al maggiore gettito derivante dal recupero fiscale e le modalità di attribuzione saranno individuati con successivo decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con la Conferenza Stato - Città ed Autonomie locali;
- infine, l'articolo 12 prevede che tra Governo, Regioni, Province e Comuni sia stipulato un programma pluriennale di attività di contrasto all'evasione fiscale che deve contemplare forme premiali e sanzionatorie in relazione al raggiungimento degli obiettivi del programma stesso.

8.8. Disposizioni finali

Le disposizioni finali del decreto legislativo disciplinano l'applicazione delle disposizioni alle Regioni a Statuto Speciale e delle Province Autonome, che dovrà avvenire entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, in conformità con i loro statuti, come previsto dall'articolo 27 della legge 42/2009.

² È all'esame della Conferenza Stato-Regioni una bozza di decreto, sulla quale non è ancora stata raggiunta l'intesa, che determina la quota premiale a valere sulle risorse ordinarie per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale disposta dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, nella misura dello 0,1 per cento. Nel frattempo il D.L. 95/2012, all'articolo 15, comma 23, ha previsto che, a decorrere dall'anno 2013, la quota premiale è annualmente pari allo 0,25 per cento delle predette risorse.



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Per quanto riguarda la convergenza verso i costi standard della spesa delle Amministrazioni Statali, l'articolo 14 richiama l'azione di “*spending review*” introdotta dal D.L. 98/2011 (art. 9), mirata alla definizione dei fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni statali, centrali e periferiche, e dispone che gli esiti del confronto tra questi e le spese effettivamente sostenute, come risultanti dal bilancio consuntivo dello Stato, siano trasmessi ogni anno dal Governo alle Camere.

L'articolo 15 contiene una delega affinché con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri venga riordinata la disciplina vigente in materia di trasmissione delle comunicazioni e dei dati previsti per legge da parte di Comuni, Province e Città metropolitane.

Infine, l'articolo 16 prevede che entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto sia costituito un tavolo tecnico con una rappresentanza del MEF, delle Regioni e degli Enti locali, volto a realizzare una convenzione con gli istituti di credito per sopperire alla mancanza di liquidità delle imprese dovuta ai ritardi dei pagamenti degli enti territoriali. Lo stesso tavolo tecnico ha tra gli obiettivi anche l'elaborazione di forme di compensazione all'interno del patto di stabilità regionale e la valutazione di nuove modalità di cessione pro soluto dei crediti delle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni, stabilendo criteri per la certificazione.