

Nota al 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”

(Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 219 del 20 settembre 2011)

(Maria Piera Pastore – 22 settembre 2011)

La legge 5 maggio 2009 n. 42 delega il Governo ad adottare, entro 30 mesi, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione.

L’articolo 2 della legge 42 del 2009 elenca i principi e i criteri direttivi generali ai quali i decreti legislativi devono conformarsi. Tra questi, la lettera z) del comma 2, prevede la premialità dei comportamenti virtuosi e la previsione di 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.

L’articolo 17 della legge 42 del 2009 ribadisce che, con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, i decreti legislativi sono adottati prevedendo l’introduzione:

- di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano, ad esempio, 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;
- di un sistema sanzionatorio nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica.

Identico principio è ripetuto nell’articolo 26 della legge 42 del 2009 che, con riguardo al contrasto all’evasione fiscale, stabilisce che i decreti legislativi sono adottati prevedendo adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggiore gettito derivante dall’azione di contrasto all’evasione ed all’elusione fiscale.

Quindi, in attuazione degli articoli 2, 17 e 26 della legge 42 del 2009 è stato emanato il Decreto Legislativo n. 149 del 2011 che stabilisce meccanismi sanzionatori (articoli da 1 a 7) e meccanismi premiali (articoli da 8 a 12).

L’**articolo 1**, stabilisce che le Regioni sono tenute a redigere una relazione di fine legislatura.

La relazione, che contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative ed amministrative svolte durante la legislatura, è sottoscritta dal Presidente della Regione non oltre il novantesimo giorno antecedente la data di scadenza della legislatura, deve essere certificata dagli organi di controllo interno regionale e trasmessa al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Il Tavolo verifica la conformità di quanto esposto nella relazione ed invia un apposito rapporto al Presidente della Giunta regionale.

Per quanto riguarda il settore sanitario, la verifica viene effettuata da organi diversi in considerazione del fatto che la Regione sia sottoposta o non sia sottoposta a Piani di rientro.

In caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, la sottoscrizione della relazione è effettuata dagli organi di controllo interno della Regione e i termini del procedimento sopra descritto sono abbreviati.

In entrambi i casi, il rapporto del Tavolo tecnico e la relazione di fine legislatura sono pubblicati nel sito internet della Regione.

Anche in caso di mancato adempimento dell’obbligo di redigere della relazione di fine legislatura, il Presidente della Regione è tenuto a darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell’ente.

L'**articolo 2**, ha per oggetto la responsabilità politica del Presidente della giunta regionale. Innanzitutto, stabilisce che, con riferimento al disavanzo sanitario, se la Regione è assoggettata al Piano di rientro, il grave dissesto finanziario, si verifica se risultano congiuntamente 3 condizioni:

- a) il presidente della Regione, nominato Commissario ad acta per il settore sanitario, non abbia adempiuto all'obbligo di redigere il Piano di rientro o non abbia adempiuto agli obblighi derivanti dal Piano di rientro;
- b) risulti, in sede di verifica annuale, il mancato raggiungimento degli obiettivi del Piano di rientro;
- c) in presenza del mancato raggiungimento degli obiettivi e del conseguente incremento delle aliquote fiscali, sia stato adottato un ulteriore aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF al livello massimo previsto dalla legge.

Il grave dissesto finanziario costituisce grave violazione di legge.

Di conseguenza, se la Corte dei Conti accerta la sussistenza delle 3 condizioni e la loro riconducibilità al Presidente della Regione, con decreto del Presidente della Repubblica viene sciolto il consiglio regionale e il Presidente della Regione viene rimosso.

In attesa dell'insediamento del nuovo Presidente della Regione, il Consiglio dei Ministri nomina un nuovo commissario ad acta per l'esercizio dell'ordinaria amministrazione e per l'esercizio degli atti prorogabili.

Il Presidente della Regione che è stato rimosso, per 10 anni, non può candidarsi alle cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo e non può essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle Regioni, dello Stato e dell'Unione europea.

Se invece si verificano una o entrambe le condizioni previste dalle lettere a) e b), il Governo, nell'esercizio del potere sostitutivo, nomina un commissario che sostituisce il Presidente della Regione già nominato Commissario ad acta per il settore sanitario.

Rispetto ai settori ed alle attività diverse dalla sanità, se una Regione non provvede all'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e non raggiunge gli obiettivi di servizio, il Presidente della Regione è nominato Commissario ad acta per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

L'**articolo 3** prevede, al verificarsi del grave dissesto finanziario, la decadenza automatica dei direttori generali e, previa verifica delle rispettive responsabilità, dei direttori amministrativi e sanitari degli enti del Servizio sanitario regionale, del dirigente responsabile dell'assessorato regionale e dei componenti del collegio dei revisori dei conti.

Agli stessi soggetti si applica l'interdizione da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per 10 anni.

In seguito alla dichiarazione di dissesto, se i componenti del collegio dei revisori della Regione sono riconosciuti responsabili in sede di giudizio della Corte dei Conti, gli stessi non possono essere nominati nel collegio dei revisori delle regioni, degli enti locali e di altri enti pubblici per un periodo fino a 10 anni in funzione della gravità accertata. La Corte dei Conti trasmette l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale per eventuali azioni disciplinari.

L'**articolo 4** stabilisce che, anche le province e i comuni sono tenuti a redigere la relazione di fine mandato, seguendo una procedura analoga a quanto previsto per le regioni all'articolo 1 (escludendo il settore sanitario).

L'**articolo 5** stabilisce che, se un ente evidenzia situazioni di squilibrio finanziario, il Ministero dell'economia e delle finanze può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile.

Sono individuati 3 indicatori della situazione di squilibrio:

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

L'articolo prevede che l'attività di verifica è eseguita prioritariamente nei confronti dei comuni capoluogo di provincia.

L'**articolo 6**, avente ad oggetto "responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco" modifica il comma 5 dell'articolo 248 del decreto legislativo 267/200 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

L'articolo 6 stabilisce che gli amministratori che la Corte dei Conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado di danni cagionati con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per 10 anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati.

Inoltre, i sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili, non sono candidabili per 10 anni alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente della Regione; di membro dei consigli comunali, provinciali e regionali; di componente del Parlamento e del Parlamento europeo. E non possono ricoprire, sempre per 10 anni, la carica di assessore comunale, provinciale o regionale o rivestire cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Se, in seguito alla dichiarazione di dissesto, la Corte dei Conti accerta responsabilità del collegio dei revisori, i componenti del collegio non possono essere nominati revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili, fino ad un periodo di 10 anni. La Corte dei Conti trasmette l'esito dell'accertamento di responsabilità anche all'ordine professionale per gli eventuali provvedimenti disciplinari.

Se, dalle pronunce delle sezioni regionali della Corte dei Conti, emergono comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica, irregolarità contabili o squilibri strutturali di bilancio tali da poter provocare il dissesto finanziario e l'ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte, le necessarie misure correttive, allora la Corte trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Se, entro 30 giorni dalla trasmissione, la Corte accerta il perdurare dell'inadempimento, il Prefetto assegna al consiglio un termine non superiore a 20 giorni per deliberare lo stato di dissesto. Se il consiglio non provvede, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione del dissesto ed avvia la procedura per lo scioglimento del consiglio.

L'**articolo 7** individua una serie di conseguenze in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno.

Nell'anno successivo a quello dell'inadempimento, la Regione o la Provincia autonoma:

- a) entro 60 giorni dalla trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità interno, è tenuta a versare all'entrata del bilancio statale l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. In caso di mancato versamento, si procede al recupero dell'importo dai conti aperti presso la tesoreria statale. In caso di mancata trasmissione della certificazione 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 quando il mancato rispetto del patto deriva da interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati a finanziamenti dell'Unione europea;

- 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 investimenti;
- d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsiasi tipologia contrattuale;
- 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% rispetto all'ammontare risultante al 30 giugno 2010.

In caso di mancato rispetto del patto, l'ente locale, nell'anno successivo all'inadempienza:

- a) è assoggettato ad 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 e comunque per un importo non superiore al 3% delle entrate correnti risultanti dall'ultimo bilancio consuntivo. La sanzione non si applica se il mancato rispetto del patto deriva dalla maggiore spesa per interventi realizzati con quota di finanziamento regionale e correlati a finanziamenti dell'Unione europea;
- 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 investimenti;
- d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsiasi tipologia contrattuale;
- e) è tenuta a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza con una riduzione del 30% rispetto all'ammontare risultante al 30 giugno 2010.

Gli articoli da 8 a 12 riguardano i meccanismi premiali.

L'**articolo 8** modifica il comma 129 dell'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010 n. 220 (legge di stabilità 2011) introducendo due esclusioni alla determinazione delle spese ai fini del patto di stabilità interno.

In particolare, a decorrere dall'anno 2011, il complesso delle spese finali è determinato dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo, escludendo anche:

- le spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza, nei limiti dei maggiori incassi di entrate;
- le spese in conto capitale, nei limiti delle somme effettivamente incassate entro il 30 novembre di ciascun anno, relative al gettito derivante dall'attività di recupero fiscale.

L'**articolo 9**, avente ad oggetto "Ulteriori meccanismi premiali" prevede che, con decreto del Ministro dell'economia, a decorrere dal 2012, sono stabilite forme premiali a valere sulle risorse ordinarie previste per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, per le regioni che istituiscono una Centrale regionale per gli acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi.

L'**articolo 10** stabilisce che, al fine di potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, la partecipazione delle province all'accertamento fiscale è incentivata con il riconoscimento di una quota pari al 50% delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, sempre che la provincia abbia contribuito all'accertamento segnalando elementi utili all'Agenzia delle entrate ed alla Guardia di finanza.

Con decreto del Ministero dell'economia saranno individuati i tributi sui quali calcolare la quota del 50% e con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate saranno stabilite le modalità di accesso delle province alle banche dati.

L'**articolo 11** stabilisce che le province definiscono con l'Agenzia delle entrate i criteri per la gestione organica dei tributi e delle compartecipazioni e possono anche stipulare con l'Agenzia delle convenzioni al fine di garantire una gestione organica dei tributi propri derivati.

L'**articolo 12** prevede che con un accordo tra governo, regioni, province e comuni, vengano annualmente stabilite le modalità per la ricognizione delle capacità fiscali effettive e potenziali dei singoli territori. Con lo stesso accordo sono definiti:

- d) un programma pluriennale di attività di contrasto dell'evasione fiscale;
- e) gli obiettivi intermedi che devono essere raggiunti da ciascun ente;
- f) le misure premiali o sanzionatorie relative al raggiungimento degli obiettivi.

In caso di mancato raggiungimento dell'accordo, le misure sono fissate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'**articolo 13** dispone che le disposizioni contenute nel decreto legislativo si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano. La decorrenza e le modalità di applicazione sono stabilite in conformità ai rispettivi statuti.

Ove non provvedano a concludere le procedure, decorsi 6 mesi, le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 149 del 2011 sono immediatamente applicabili.

Dato che l'obiettivo è quello di rendere effettivo il superamento della spesa storica attraverso la definizione:

- dei fabbisogni per i programmi di spesa delle amministrazioni centrali
- dei fabbisogni standard per le amministrazioni periferiche dello Stato

L'**articolo 14** prevede che il raffronto tra i fabbisogni dei programmi di spesa e i fabbisogni standard rispetto alle spese effettivamente sostenute come risultano dal bilancio consuntivo dello Stato, sono trasmessi ogni anno alle Camere.

L'**articolo 15** stabilisce che, al fine di garantire il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati delle amministrazioni pubbliche, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri si provvede al riordino e alla semplificazione degli oneri posti a carico di comuni, province e città metropolitane nei confronti delle pubbliche amministrazioni statali.

L'**articolo 16** prevede l'istituzione di un tavolo tecnico al fine di:

- a) formulare soluzioni finalizzate a sopperire alla mancanza di liquidità delle imprese determinata dai ritardati pagamenti degli enti territoriali;
- b) valutare forme di compensazione all'interno del patto di stabilità a livello regionale;
- c) valutare la definizione di nuove modalità per la cessione dei crediti certi, liquidi ed esigibili maturati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni;
- d) stabilire criteri per la certificazione dei crediti delle pubbliche amministrazioni;
- e) definire i casi in cui la realizzazione e la concessione in locazione finanziaria di un bene immobile non costituisce elusione del patto di stabilità interno.