

rilevati nelle regioni *benchmark* Umbria, Emilia-Romagna e Veneto, individuate attraverso i criteri di qualità dei servizi erogati definiti con delibera motivata del Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2012.

L'intesa è collegata ad un accordo politico contenuto in un documento che la Conferenza ha approvato lo stesso 19 dicembre, nel quale viene sottolineata la necessità di rivedere e riqualificare i criteri sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali, tenendo conto di:

1. il *trend* di miglioramento per il raggiungimento degli standard di qualità;
2. la definizione di nuove modalità di pesature rispetto a quelle del 2011<sup>38</sup>.

### **Processo di convergenza**

Il D.Lgs. 68/2011 ha dato alle Regioni cinque anni di tempo per completare il **processo di convergenza** in ambito sanitario, ovvero il passaggio dalla spesa storica al fabbisogno standard calcolato secondo i valori *standard* di costo e fabbisogno. Nell'arco dei cinque anni, le **Regioni devono convergere verso le percentuali di costo e fabbisogno indicate nella programmazione nazionale** (5% per l'assistenza collettiva, 51% per la distrettuale/territoriale e 44% per l'ospedaliera) poiché i **tre macrolivelli**, proporzionalmente alle percentuali assegnate, costituiscono **indicatori della programmazione nazionale per l'attuazione del federalismo fiscale sanitario** e il loro rispetto da parte delle regioni è oggetto delle valutazioni dei Tavoli di verifica degli adempimenti<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Nel 2011, come nel precedente quadriennio 2007-2010, le Intese hanno confermato i criteri e le percentuali di accesso al fabbisogno sanitario nazionale stabilite dal riparto 2006, con le sole correzioni rese necessarie dalle modifiche intervenute nella distribuzione della popolazione sul territorio nazionale. Rispetto ai criteri di riparto, l'Intesa di riparto per il 2011 stabilisce che il finanziamento indistinto è ripartito tra regioni e PA sulla base della frequenza dei consumi sanitari della popolazione residente, distintamente per LEA e per fasce di età della popolazione stimata al 1° gennaio dell'anno precedente. La procedura di ripartizione delle risorse, basata su una metodologia ormai consolidata, si articola nelle seguenti fasi:

- il budget di spesa è suddiviso tra i tre macrolivelli essenziali di assistenza (prevenzione, ospedaliera, distrettuale/territoriale), secondo quote programmatiche prestabilite. Nel tempo si è cercato di ridurre la quota destinata all'assistenza ospedaliera e di incrementare quelle destinate alla territoriale e alla prevenzione, assegnando a questi due macrolivelli maggiori risorse rispetto alla spesa storica. Le quote, riconfermate dal D.Lgs. 68/2011, sono le seguenti: Prevenzione: 5%; Assistenza ospedaliera: 44%; Assistenza distrettuale/territoriale: 51%;
- per ogni livello e sottolivello di assistenza, la popolazione regionale viene ponderata (presa in considerazione) attraverso pesi rappresentativi dei consumi sanitari per fasce di età. I pesi rappresentano il rapporto tra la spesa media per abitante della classe di età specifica e il valore pro-capite di tutte le classi di età, assunto come valore unitario. La ponderazione riguarda attualmente l'assistenza ospedaliera (al 50%) e la specialistica/distrettuale (interamente), mentre per le altre funzioni si utilizza la quota capitaria semplice o assoluta (peso=1);
- la popolazione ponderata viene quindi riproporzionata alla popolazione reale.

<sup>39</sup> E' da notare che alle regioni veniva finora assegnata una quota globale e indistinta di finanziamento: i valori dei macrolivelli e sotto-livelli non costituivano un vincolo settoriale di spesa, fatta eccezione per l'assistenza farmaceutica per la quale vige un tetto (parametrato al fabbisogno complessivo) fissato per legge. Nella successiva ripartizione dei fondi tra le ASL del proprio territorio le regioni, infatti, non erano vincolate ad assegnare le stesse percentuali del budget nazionale.

Partendo dall'Accordo politico del 19 dicembre, il sottosegretario alla salute, rispondendo all'interrogazione 5/01795<sup>40</sup>, ha sottolineato che, già a partire dal 2014, sarà possibile rideterminare<sup>41</sup> i criteri utilizzati nel riparto 2013 delle disponibilità finanziarie per il SSN grazie a:

- a) individuazione di criteri di pesatura della popolazione ai fini della determinazione del fabbisogno regionale standard, strutturati anche sull'indice di prevalenza delle malattie;
- b) individuazione di indicatori di *outcome* (esiti di cura delle malattie), al fine di effettuare confronti tra le diverse regioni ed all'interno di una stessa Regione;
- c) individuazione di un ulteriore macrolivello di assistenza nella ripartizione del fabbisogno sanitario nazionale, che sia strettamente legato all'emergenza-urgenza, da inserire tra le offerte di assistenza distrettuale e di assistenza ospedaliera<sup>42</sup>.

#### **Costi standard e prezzi di riferimento**

Poiché la razionalizzazione della spesa sanitaria non può prescindere dalla verifica dei costi e dalle modalità di erogazione dei servizi, la determinazione dei prezzi di riferimento è stata ritenuta un passaggio fondamentale per la realizzazione del disegno federalista tracciato dal decreto legislativo 68/2011.

A tal fine, l'articolo 17 del **decreto legge 98/2010** ha incaricato l'AGENAS di stilare un elenco dei **prezzi di riferimento dei dispositivi medici, dei farmaci per uso ospedaliero e dei servizi sanitari e non sanitari tra quelli di maggiore impatto sulla spesa sanitaria complessiva**. A partire dal 1 luglio 2012, l'**Osservatorio dei contratti pubblici**, è stato preposto alla pubblicazione dell'elaborazione dei prezzi di riferimento. Per la determinazione dei prezzi, l'Osservatorio ha selezionato, su base regionale, attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, le principali stazioni appaltanti operanti in ambito sanitario su tutto il territorio nazionale, selezionate tra quelle che presentavano la spesa più rilevante.

<sup>40</sup> Interrogazione a risposta in commissione 5/01795, lunedì 23 dicembre 2013, seduta n. 145 della Commissione XII Affari sociali della Camera dei Deputati. Risposta scritta pubblicata Mercoledì 12 febbraio 2014 nell'allegato al bollettino in Commissione XII.

<sup>41</sup> L'articolo 29 del D.Lgs. 68/2011 prevede, che, in coerenza con il processo di convergenza, dal 2014 siano rideterminati i criteri di riparto con cadenza biennale, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, comunque nel rispetto del livello di fabbisogno standard nazionale.

<sup>42</sup> Nella risposta all'interrogazione, il rappresentate del Governo ha sottolineato che, per individuare gli indicatori dell'effettivo bisogno di salute della popolazione da utilizzare nella definizione dei criteri di riparto delle disponibilità finanziarie del SSN, il Ministero della salute dovrà monitorare sistematicamente l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Conseguentemente l'applicazione della nuova metodologia di riparto, comporterà l'implementazione di sistemi di controllo della gestione e della contabilità analitica, da applicarsi nelle singole regioni e aziende sanitarie. A tal fine, il Ministero della salute ha previsto un monitoraggio dei dati attraverso un rafforzamento del ruolo del Comitato LEA.

## 5.8 Il superamento degli squilibri economici e sociali

In attuazione di quanto disposto dall'articolo 16 della legge n. 42 del 2009, con il **decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88**, recante "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali", il legislatore, oltre ad intervenire sulla disciplina del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) - che è stato ridenominato "Fondo per lo sviluppo e la coesione" (FSC) - ha individuato nuovi strumenti procedurali idonei a rendere più efficace la politica di riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, anche per un miglior utilizzo delle risorse finanziarie destinate a tale scopo. A tal fine viene espressamente precisato che gli interventi previsti dal decreto devono essere coordinati con quelli di natura ordinaria, mantenendo distinte le rispettive risorse ed, inoltre, programmando gli interventi a carico del Fondo per lo sviluppo e la coesione tenendo conto della programmazione degli interventi ordinari.

Le risorse, che devono essere **aggiuntive rispetto agli interventi ordinari**, sono finalizzate alla rimozione degli squilibri e alla promozione dello sviluppo.

L'utilizzo delle risorse deve essere effettuato sulla base del criterio della programmazione pluriennale, che, anche tenendo conto di specifiche priorità individuate dall'Unione europea, deve in ogni caso assicurare – con riferimento anche alle zone di montagna, a quelle confinanti con le regioni a statuto speciale ed alle isole minori - una ripartizione del Fondo per lo sviluppo e la coesione nella quota dell'85 per cento alle regioni del Mezzogiorno e del restante 15 per cento alle regioni del Centro-Nord.

In tale ottica, anche alla luce di quanto già considerato nell'ambito del ciclo di programmazione 2007-2013, vanno considerate le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, nonché dai finanziamenti dei **fondi strutturali dell'Unione europea** e dai relativi **cofinanziamenti nazionali**, esclusivamente per la quota in conto capitale, escludendo pertanto l'impiego di tali risorse per le spese correnti da parte dei soggetti destinatari.

Il decreto legislativo n. 88 del 2011, oltre a definire principi e criteri della politica di riequilibrio economico e sociale e a disciplinare il Fondo per lo sviluppo e la coesione (articolo 4), reca disposizioni in materia di **coordinamento** politico di tali attività, le modalità e la tempistica per la **programmazione** del Fondo per lo sviluppo e la coesione (articolo 5), nonché definisce il nuovo strumento di intervento denominato "**contratto istituzionale di sviluppo**" (articolo 6).

Il quadro delineato dal D.Lgs. n. 88 del 2011 aveva fondamentalmente lo scopo di definire in maniera organica le linee operative delle politiche di intervento in vista del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 sia dei fondi strutturali comunitari, sia del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

In particolare l'**articolo 3** prevede una **funzione di coordinamento** affidata al **Ministro delegato** per la politica di coesione economica, sociale e territoriale, d'intesa con il Ministro dell'economia. Il Ministro delegato è chiamato altresì ad esercitare una funzione di relazione con i competenti organi dell'Unione europea e a valutare le opportune misure di accelerazione degli interventi, al fine di garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari e l'integrale utilizzo delle risorse assegnate al Paese.

Sulla materia è altresì intervenuto l'articolo 10 del D.L. n. 101 del 2013, che ha istituito l'**Agenzia per la coesione territoriale**, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la politica di coesione, al fine di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione, nell'ambito delle attribuzioni, ripartendo, fermo restando le attribuzioni del Ministro delegato, le **competenze** relative alla politica di coesione tra la **Presidenza del Consiglio dei Ministri** (comma 2) e l'**Agenzia** (comma 3).

L'**articolo 5** ha indicato un **cronoprogramma** di adempimenti da espletare in relazione alla **programmazione** delle nuove risorse del **Fondo per lo sviluppo e la coesione**, attraverso il Documento di economia e finanza (DEF), l'assegnazione di risorse aggiuntive da parte della legge di stabilità relativa all'anno che precede l'avvio di un nuovo ciclo pluriennale di programmazione (vale a dire il 2013, atteso che il nuovo ciclo inizia dal 2014), la possibilità di rimodulare l'articolazione delle quote anno per anno da parte delle successive leggi di stabilità, nonché una riprogrammazione delle risorse trascorso il primo triennio del periodo.

E' stato previsto inoltre l'introduzione di un **Documento di indirizzo strategico**, mediante l'approvazione di una delibera del CIPE entro il mese di ottobre 2013, con il quale vengono stabiliti gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse, tenendo conto degli indirizzi comunitari e degli impegni assunti nel Programma Nazionale di Riforma e dei documenti relativi Documento di economia e finanza.

Infine entro il 1° marzo 2014 il CIPE avrebbe approvato gli interventi o i programmi da finanziare a valere sulle risorse del Fondo.

Rispetto a tale quadro, si ricorda che con la **legge di stabilità 2014** (legge n. 147/2013, art. 1, co. 6) è stato definito l'ammontare delle risorse aggiuntive del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020, nella misura complessiva di circa 54 miliardi di euro, riservato alle Amministrazioni centrali nella proporzione del 60% (nel ciclo 2007-2013 la proporzione è stata del 50%). Di tali risorse, se ne dispone l'iscrizione in bilancio solo limitatamente alla misura dell'80 per cento (**43,8 miliardi**); la restante quota del 20 per cento verrà iscritta in bilancio soltanto all'esito di una apposita verifica di metà periodo (da

effettuare precedentemente alla predisposizione della legge di stabilità per il 2019, quindi nella primavera-estate 2018) sull'effettivo impiego delle prime risorse assegnate.

Di tali risorse, tuttavia, la legge di stabilità 2014 ne ha iscritto immediatamente in bilancio 50 milioni per il 2014, 500 milioni per il 2015 e 1 miliardo per il 2016. La restante quota sarà definita dalle singole leggi di stabilità dei prossimi anni.

Il Fondo destinerà l'80% delle risorse per investimenti nelle regioni del Centro-Sud e il 20% nel Centro-Nord.

La assegnazione delle risorse del FSC viene effettuata tramite deliberazione del CIPE entro il 1° marzo 2014 (comma 7). Alla data del 25 luglio 2014, tale adempimento non risulta ancora espletato.

Infine viene introdotto (articolo 6) il nuovo strumento del **“contratto istituzionale di sviluppo”** che il Ministro delegato stipula con le regioni e le altre amministrazioni competenti, con la finalità di accelerare la realizzazione degli interventi ed assicurare la qualità della spesa pubblica.

Con il contratto istituzionale di sviluppo, cui possono partecipare anche i concessionari di servizi pubblici (quali ad esempio Anas, Ferrovie dello Stato, ecc.) sono destinate le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione assegnate dal CIPE e individuati i tempi, le responsabilità e le modalità di attuazione degli interventi, prevedendo anche le condizioni di definanziamento degli stessi e l'attribuzione delle relative risorse ad altri livelli di governo.

In ogni caso, i sistemi informativi dovranno garantire la tracciabilità, distintamente, dei flussi finanziari comunitari e nazionali, fino alla ultimazione di ciascun intervento. In caso di inerzia o di mancato rispetto delle scadenze da parte delle amministrazioni responsabili degli interventi, il Governo può esercitare il potere sostitutivo, mediante la nomina di un commissario straordinario.

Il ricorso al contratto istituzionale di sviluppo è stato peraltro utilizzato dall'articolo 9-bis del D.L. n. 69 del 2013 al fine di accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali europei 2007-2013, nonché per accelerare la realizzazione di nuovi progetti strategici di rilievo nazionale, interregionale e regionale in relazione a obiettivi e risultati, finanziati con risorse nazionali, dell'Unione europea e del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Sono stati sinora sottoscritti i seguenti contratti istituzionali di sviluppo:

- realizzazione della direttrice ferroviaria Napoli-Bari-Lecce-Taranto, inclusa la linea Potenza-Foggia (2 agosto 2012);
- completamento della Direttrice ferroviaria “Salerno-Reggio Calabria” (18 dicembre 2012);
- realizzazione della direttrice ferroviaria Messina-Catania-Palermo (28 febbraio 2013);

- realizzazione dei lavori di adeguamento dell'itinerario Sassari-Olbia (6 marzo 2013).

Sulle modifiche introdotte dal D.L. n. 69 del 2013 si veda il cap. 4.5

## 5.9 L'armonizzazione dei bilanci

Il decreto legislativo n. 118 del 2011 ha costituito una ampia e organica riforma di contabilità degli enti territoriali, diretta a garantire la qualità e l'efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici ed a superare la sostanziale incapacità del vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici.

Il decreto n. 118 è articolato in tre titoli: il titolo I (artt. 1-18) relativo ai principi contabili generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali; il titolo II (artt. 19-35) relativo ai principi contabili per il settore sanitario; il titolo III (artt. 36-38), relativo alle disposizioni finali e transitorie, disciplina, in particolare, all'articolo 36 la sperimentazione.

Tra le principali innovazioni introdotte dal D.Lgs. n. 118 ne vanno richiamate alcune in particolare:

- adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato per consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione. Il piano dei conti è funzionale all'introduzione di un sistema "duale di contabilizzazione" che consente agli enti territoriali e ai loro enti strumentali che adottano un regime di contabilità finanziaria autorizzatoria, di rilevare, a fini conoscitivi, contestualmente, le voci di entrata e le voci di spesa, anche in termini di contabilità economico patrimoniale. Ciò per una migliore raccordabilità con le regole contabili adottate in ambito europeo ai fini della procedura sui disavanzi eccessivi che si fondano sul sistema di contabilità economica ai sensi del Sistema europeo dei conti-Sec95. Le voci che costituiscono l'articolazione comune del piano dei conti integrato sono dunque la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di finanza pubblica delle pubbliche amministrazioni, che costituiscono parte essenziale del sistema di bilancio. A tal fine, ogni atto gestionale/transazione elementare è iscritta nel piano secondo codici identificativi della voce cui appartengono. La codifica degli atti di gestione deve avvenire dunque in modo uniforme e deve essere definita "a regime" sulla base degli esiti della sperimentazione;
- adozione di schemi comuni di bilancio articolati sul lato della spesa in missioni e programmi e macroaggregati coerenti con la classificazione economica e funzionale (COFOG) individuata dagli appositi regolamenti comunitari sulla materia, in simmetria con quanto già avviene per il bilancio dello Stato. I macroaggregati si raggruppano in titoli e, ai fini della gestione, sono ripartiti in

capitoli ed in articoli. I capitoli e gli articoli, ove previsti, si raccordano con il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato. Anche i criteri di classificazione delle entrate in analogia a quanto già avviene per il bilancio dello Stato, prevedono la ripartizione in titoli, tipologie e categorie. I capitoli sono le unità di gestione e rendicontazione;

- definizione di un sistema di indicatori di risultato associati ai programmi di bilancio, costruiti secondo comuni metodologie, da definirsi sulla base dei risultati della sperimentazione;
- introduzione di una tassonomia per gli enti strumentali degli enti locali in contabilità civilistica che consiste:
  - nella predisposizione di un budget economico;
  - nell'obbligo di riclassificare i propri incassi e pagamenti, rilevati attraverso il Sistema Informativo delle Operazioni delle Amministrazioni Pubbliche (SIOPE), in missioni e programmi. Ciò è finalizzato a consentire l'elaborazione del conto consolidato di cassa delle amministrazioni locali.

Il decreto legislativo n. 118 fissa, all'allegato 1, i principi generali contabili, cioè le regole fondamentali di carattere generale degli ordinamenti contabili armonizzati.

Tra questi si segnala, oltre al principio dell'equilibrio di bilancio, corollario del principio costituzionale del pareggio di bilancio, il nuovo principio della competenza finanziaria, cioè il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo ad entrate e spese.

Il D.Lgs. n. 118 del 2011 prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2015 (il termine originariamente stabilito al 1° gennaio 2014 è stato poi prolungato di un anno), le amministrazioni pubbliche territoriali e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria sono tenuti a conformare la propria gestione a tali regole contabili uniformi e ai relativi principi contabili applicati.

Per gli enti del servizio sanitario nazionale la relativa disciplina contabile armonizzata dettata dal Titolo II del D.Lgs. n. 118/2013 ha trovato applicazione a decorrere dall'anno 2012.

La **fase di sperimentazione** (art. 36) ha interessato dal 1° gennaio 2012 4 regioni, 12 province, 49 comuni, 20 enti strumentali – i quali sono stati sottoposti alla disciplina sperimentale dettata dal D.P.C.M. 28 dicembre 2011 e successive modifiche, secondo una attività operata da un gruppo di lavoro interistituzionale (Stato, ANCI, UPI, Regioni, Istat, Abi, Ordine dei dottori commercialisti).

La sperimentazione della riforma è stata estesa per il 2014 ad ulteriori 300 enti.

In particolare, si rammenta, che il D.P.C.M. 25 maggio 2012 ha in prima battuta individuato le amministrazioni partecipanti alla sperimentazione; il successivo D.P.C.M. 29 marzo 2013 ha individuato le amministrazioni partecipanti al secondo anno della sperimentazione. Successivamente, l'articolo 9, comma 4, del D.L. n. 102/2013, ha disposto che con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze la sperimentazione potesse essere estesa ad ulteriori enti che, entro il 30 settembre 2013, avessero presentato domanda di partecipazione al terzo anno di sperimentazione. In attuazione di tale previsione è stato adottato il D.M. 15 novembre 2013.

Da ultimo, con D.M. Economia del 14 febbraio 2014 (G.U. n. 77 del 2 aprile 2014), sono stati individuati gli enti locali che partecipano per il 2014 alla sperimentazione e i rispettivi obiettivi programmatici "ridotti" (cioè la forma di premialità prevista dall'articolo 31, comma 4-ter, della legge n. 183/2011) da realizzare ai fini del concorso al patto di stabilità interno. Si tratta di 24 province e 375 comuni.

Per quanto riguarda le modifiche e integrazioni al D.Lgs. n. 118 ad opera dell'atto n. 92, si rinvia al punto 3.2 della presente Relazione semestrale.

Si vedano anche le modifiche introdotte dal D.L. n. 102 del 2013 (vedi cap. 4.6).

## **5.10 Il decreto legislativo n. 149 del 2011 (Sanzioni e premi)**

### ***1. Le finalità ed i contenuti del testo originario del provvedimento***

Il decreto legislativo 6 settembre 2011, n.149, nell'introdurre nuovi obblighi di trasparenza sulla situazione finanziaria delle regioni e degli enti locali, ne ha dettato contestualmente una disciplina sanzionatoria qualora emergano situazioni di gravi irregolarità; esso inoltre interviene sui meccanismi premiali.

Il provvedimento ha la finalità di completare la normativa attuativa del federalismo fiscale e, allo scopo di dare seguito ai criteri di responsabilità ed autonomia che caratterizzano la nuova *governance* degli enti territoriali, ha introdotto elementi sanzionatori nei confronti degli enti che non rispettano gli obiettivi finanziari e, invece, sistemi premiali verso gli enti che assicurano qualità dei servizi offerti e assetti finanziari positivi.

### **Meccanismi sanzionatori (articoli 1-7)**

Per quanto concerne i meccanismi sanzionatori, il decreto istituisce per le regioni l'obbligo di redigere una "**relazione di fine legislatura regionale**", consistente in un documento del Presidente della Giunta regionale, certificata dagli organi di controllo interno dell'ente. Il documento costituisce uno strumento di rendicontazione delle condizioni finanziarie della regione e deve essere

pubblicato – unitamente ad un rapporto di verifica della relazione predisposto da un organo esterno all'ente - sul sito istituzionale della regione stessa prima della scadenza della legislatura. La relazione va predisposta anche in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale. Vengono inoltre elencate le condizioni al cui verificarsi si determina la **fattispecie di "grave dissesto finanziario"** riferito al **disavanzo sanitario**: il manifestarsi di tale fattispecie costituisce, precisa il provvedimento, grave violazione di legge e determina la **rimozione del presidente della Giunta regionale** per **"responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della Regione"**, ove sia accertato dalla Corte dei conti che le condizioni del dissesto siano riconducibili alla sua diretta responsabilità, con dolo o colpa grave, disponendosi conseguentemente la nomina di un commissario *ad acta*, in sostituzione del presidente rimosso, fino alla costituzione del nuovo Consiglio regionale. Per i successivi dieci anni il presidente rimosso non può essere candidato ad altre cariche elettive né può essere nominato a qualsiasi altra carica di governo degli enti territoriali, dello Stato e dell'Unione Europea. Il verificarsi del dissesto finanziario comporta inoltre la decadenza automatica direttori generali e, previa verifica delle rispettive responsabilità nel dissesto, dei dirigenti del servizio sanitario e dell'assessorato regionale competente, con interdizione per dieci anni (fino a dieci anni per i componenti del collegio dei revisori dei conti, in relazione alla gravità accertata) da altre cariche in enti pubblici.

Meccanismi analoghi sono previsti per gli **enti locali**. Anche per essi, infatti, è prevista la **"relazione di fine mandato"** (in forma semplificata per i comuni fino a cinquemila abitanti) da parte del presidente della provincia o del sindaco. Per questi ultimi poi, qualora riconosciuti dalla Corte dei conti come aventi **responsabilità nel dissesto del rispettivo ente**, la "responsabilità politica", comporta la sanzione dell'incandidabilità per una durata decennale alle cariche elettive locali, nazionali ed europee, nonché il divieto di ricoprire posizioni di governo negli enti territoriali o cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Analogo divieto decennale di assunzione di cariche è stabilito per gli amministratori di cui sia stata riconosciuta la responsabilità nel dissesto; per i componenti del collegio dei revisori, in termini analoghi a quelli già stabiliti per le regioni, il divieto di nomina in altri enti locali ( o in enti ed organismi riconducibili agli stessi riconducibili) è disposto per un periodo fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata.

Vengono altresì previste **sanzioni a carico degli enti che non rispettino il patto di stabilità interno** e si dispone, sia per le regioni che per gli enti locali il versamento allo Stato (nell'anno successivo a quello in cui si verifica l'inadempienza) della differenza tra il risultato finanziario registrato e quello programmato. Sia per le regioni che per gli enti locali è altresì previsto uno stringente limite all'impegno delle spese correnti, il divieto di indebitamento per investimenti, il divieto di assunzione di personale e, infine, l'obbligo di ridurre del

30 per cento le indennità di funzione ed i gettoni di presenza dei componenti degli organi di governo (e, per gli enti locali, anche degli organi elettivi) degli enti..

#### Meccanismi premiali (articoli 8-12)

Lo schema di decreto precisa il funzionamento del **meccanismo premiale per le regioni** che diano applicazione ad alcune misure di contenimento della spesa per le stesse previsto, stabilendo che la regione possa considerarsi adempiente (e quindi avere accesso a tale meccanismo, che qui non si dettaglia) qualora il rapporto tra spese di personale e spesa corrente (al netto delle spese per i ripiani del disavanzo sanitario e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati del patto di stabilità) sia uguale o inferiore alla media nazionale.

Inoltre, una **specifico misura premiale** – che verrà determinata con apposito provvedimento - è altresì introdotta in favore delle regioni che istituiscono una Centrale unica per gli acquisti e l'aggiudicazione di gare per l'approvvigionamento di beni e servizi. **Ulteriori meccanismi premiali** sono collegati ai risultati dell'attività di **recupero dell'evasione fiscale**: alle province che abbiano partecipato all'accertamento dei tributi viene attribuita una quota pari al 50 per cento delle maggiori somme accertate, relative a tributi statali riscossi a titolo definitivo. Per quanto concerne gli enti territoriali nel loro complesso si prevede che sulla base di un accordo tra Governo, regioni ed enti locali, finalizzato alla ricognizione delle capacità fiscali effettive e potenziali dei singoli territori, si definiscano gli obiettivi da raggiungere nell'attività di contrasto all'evasione fiscale, con contestuale fissazione delle misure premiali (o sanzionatorie) in relazione al raggiungimento di tali obiettivi. L'accordo deve intervenire entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, decorso il quale il Governo procederà all'attuazione di tale disposizione.

#### Disposizioni finali (articoli 13-16)

Completano il disegno normativo del provvedimento alcune disposizioni di vario contenuto che:

- prevedono, anche ai fini di una valutazione dell'attività dei Ministri interessati, un raffronto tra **fabbisogno** di spesa delle **amministrazioni centrali e periferiche** dello Stato ed ammontare delle spese effettivamente sostenute a consuntivo, disponendo che annualmente i risultati di tale raffronto siano inviati dal Governo alle Camere, per le eventuali ulteriori determinazioni;
- dispongono che se entro sei mesi dall'entrata in vigore **le autonomie speciali** non recepiscono le disposizioni recate dal decreto, le stesse vengono comunque applicate nei confronti delle autonomie medesime, fino al completamento delle procedure statutarie di recepimento;
- stabiliscono il perseguimento, mediante successivi interventi attuativi, di misure in favore del sistema creditizio per agevolare il pagamento delle imprese creditrici degli enti territoriali.

## **2. La legislazione successivamente intervenuta in materia.**

### Le modifiche alle Relazioni di inizio e fine mandato

Il decreto legislativo ha fin da subito evidenziato alcune difficoltà in sede di effettiva applicazione di alcune delle disposizioni in esso contenute, con riguardo, inizialmente, alle relazioni di fine legislatura e di fine mandato, per i ritardi che si registravano nell'adozione dei decreti ministeriali che avrebbero dovuto stabilire gli schemi tipo delle stesse. In ragione di ciò il legislatore ha ritenuto necessario **intervenire** (non con il meccanismo dei decreti correttivi ma) **mediante la decretazione d'urgenza**, ed a tal fine nel **decreto-legge** sugli enti locali **n.174/2012** (convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n.213) sono state introdotte alcune modifiche volte a:

- superare gli ostacoli e i ritardi che si erano determinati, in modo da rendere immediatamente applicabile la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 149 (prevedendosi l'obbligo di redigere la relazione anche in mancanza dei provvedimenti ministeriali di adozione dello schema tipo della stessa);
- rafforzare la procedura di predisposizione e di verifica della relazione medesima, coinvolgendo, nel primo caso i servizi finanziari e il vertice dell'amministrazione dell'ente, e, nel secondo caso, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti;
- prevedere, infine, specifiche **sanzioni in caso di mancato adempimento**. Quanto a quest'ultimo aspetto, in particolare: **a)** qualora il Presidente della Giunta regionale non proceda alla pubblicazione della relazione sul sito istituzionale l'importo dell'indennità di mandato è ridotto della metà, con riferimento alle successive tre mensilità, e in termini analoghi si riducono gli emolumenti del responsabile del servizio bilancio e finanze della regione e dell'organo di vertice dell'amministrazione regionale, qualora non abbiano predisposto la relazione, fermo restando comunque l'obbligo da parte del Presidente di dar notizia, motivandone le ragioni, della mancata pubblicazione della relazione sul sito istituzionale dell'ente; **b)** in caso di mancata redazione e pubblicazione sul sito istituzionale della relazione, l'importo dell'indennità di mandato del sindaco è ridotto della metà, con riferimento alle successive tre mensilità, e corrispondente riduzione si applica agli emolumenti del responsabile del servizio finanziario del comune e del segretario generale, qualora non abbiano predisposto la relazione, fermo restando comunque l'obbligo da parte del sindaco di dar notizia, motivandone le ragioni, della mancata pubblicazione della relazione sul sito istituzionale dell'ente.

Sempre con il decreto-legge n.174 del 2012, inoltre, è stata inserita una nuova disposizione nel testo del decreto legislativo con cui si introduce la **relazione di inizio mandato comunale e provinciale**, mediante la quale ciascun ente locale verifica la propria situazione patrimoniale e finanziaria e la misura dell'indebitamento. La relazione deve essere predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale e sottoscritta dal presidente della

provincia o dal sindaco entro novanta giorni dall'inizio del mandato; sulla base delle risultanze di tale relazione l'ente locale interessato può ricorrere, sussistendone i presupposti, alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti.

Ulteriori modifiche alla **disciplina delle relazioni** in questione, con riguardo a quelle di comuni e province sono state da ultimo operate con **altro provvedimento d'urgenza**, costituito dal **decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16** (L. n. 68/2014), con lo scopo di semplificarne la procedura.

L'articolo 11 del decreto-legge, in particolare:

- pone per la predisposizione della relazione un **termine più ravvicinato, di sessanta giorni anziché novanta, alla scadenza del mandato** al fine di fornire con la stessa un quadro più prossimo all'effettiva situazione dell'ente locale alla scadenza della consiliatura;
- aumenta da dieci a quindici giorni il termine per la certificazione della stessa da parte dell'organo di revisione;
- in caso di scioglimento anticipato, aumenta da quindici a venti giorni, dal provvedimento di indizione delle elezioni, il termine per la sottoscrizione e certificazione della relazione;
- **elimina la fase procedurale prevista presso il Tavolo tecnico interistituzionale**, non contemplando più tale organo nella nuova disciplina;
- dispone che nei tre giorni successivi alla certificazione, questa e la relazione debbano essere inviate alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti;
- aumenta da uno a sette giorni il termine per la pubblicazione della relazione di fine mandato e della certificazione sul sito istituzionale dell'ente locale, termine che ora decorre dalla data della certificazione e non più da quello della ricezione del rapporto da parte del Tavolo sopradetto .

#### La soppressione della disciplina sanzionatoria

Va peraltro segnalato - anche per dar conto della **complessità** di un corretto **coordinamento normativo** tra la disciplina sanzionatoria sugli enti locali recata dal decreto legislativo in esame e la normativa, per così dire, "ordinaria" sulle sanzioni per mancato rispetto del Patto di stabilità interno recata dalle **leggi di stabilità annuali**, - che l'articolo 1, comma 439, della legge n.228/2012 (legge di stabilità 2013) ha **trasposto integralmente le norme sanzionatorie** dettate sul punto dall'articolo 7 del decreto legislativo nell' articolo 31, comma 26, della legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012) che detta le misure di carattere sanzionatorio applicabili a regime, agli enti locali che non abbiano rispettato gli obiettivi del patto. A seguito delle ulteriori modifiche poi operato sul Patto dalla legge di stabilità 2014 (L.n.147/2013), il comma 507 dell'articolo 1 di quest'ultima ha poi **conseguentemente soppresso** (salvo il comma 5) **l'articolo 7** del decreto legislativo.

La vigente disciplina sui meccanismi sanzionatori **risulta pertanto ora contenuta non più nel decreto** ma:

- nel comma 462 dell'unico articolo della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) per le regioni e Province autonome, come integrato e modificato da

ulteriori disposizioni recate dai commi 503 e 504 dell'articolo unico della legge n.147/2013 (legge di stabilità 2014);

- nell' articolo 31 della legge n. 183/2011, come sostituito dal comma 439 dell'articolo unico della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013), per quanto concerne gli enti locali, e con le ulteriori modifiche apportate dall'articolo unico, comma 533, della legge n.147/2013.

In particolare, ed in rapida sintesi, il mancato raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità comporta, per gli enti inadempienti:

- il **taglio delle risorse** del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo degli **enti locali**, in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato (per i comuni, **a seguito della soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio comunale**, ai sensi dell'articolo 1, comma 380, della legge n. 228/2012, la riduzione delle risorse deve intendersi riferita al Fondo di solidarietà comunale); **ovvero**, per le regioni, il **versamento all'entrata del bilancio dello Stato** dell'importo corrispondente allo scostamento tra il risultato e l'obiettivo prefissato;
- il **divieto di impegnare spese** di parte corrente in misura superiore all'importo annuale medio degli impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- il **divieto di ricorrere all'indebitamento** per finanziare gli investimenti;
- il **divieto di procedere ad assunzioni** di personale a qualsiasi titolo;
- la **riduzione del 30% delle indennità** di funzione e dei **gettoni** di presenza degli amministratori.

Al meccanismo sanzionatorio si affiancano misure dirette a scoraggiare l'adozione di **mezzi elusivi** per addivenire ad un rispetto solo formale del patto. In **funzione 'antielusiva'**, si prevede:

- la **nullità dei contratti di servizio** e degli altri atti posti in essere da regioni e enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno;
- **sanzioni pecuniarie** per i responsabili di atti elusivi delle regole del patto, la cui erogazione compete alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti, qualora accertino che il rispetto del patto di stabilità interno sia stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive.

#### La sentenza della Corte Costituzionale n.219 del 2013

Una ulteriore vicenda che ha inciso consistentemente sull'attuazione del decreto legislativo n.149 è costituita dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013, che ha dichiarato l'**illegittimità di numerose disposizioni contenute nel provvedimento**, con riferimento in particolare alla relazione di fine legislatura regionale, al c.d. "fallimento politico" del presidente della giunta regionale, alle sanzioni interdittive per i funzionari di vertice delle amministrazioni regionali, alle verifiche della Ragioneria Generale dello Stato sulla gestione amministrativo-contabile delle regioni ed, infine, alla eventuale diretta applicazione del provvedimento anche alle autonomie speciali, fino a quando le stesse non avessero proceduto al recepimento del medesimo.

**La Corte ha pertanto censurato** (come più diffusamente si illustra più avanti) l'articolo 1 del provvedimento, i commi 2, 3 e 5 dell'articolo 2, i commi 2 e 3 dell'articolo 3, l'articolo 5 nella parte in cui si applica anche alle regioni e province autonome, l'articolo 7 (poi soppresso dalla legge di stabilità 2014, come prima detto) anche esso nella parte in cui si applica anche alle regioni e province autonome nonché, infine, il secondo periodo dell'articolo 13.

#### *I decreti-legge sui pagamenti dei debiti verso le imprese*

In ordine, infine, alle disposizioni tese ad agevolare i **pagamenti delle imprese creditrici degli enti territoriali**, di cui **all'articolo 16 del decreto legislativo**, la materia, com'è noto, è stata oggetto di ripetuti interventi normativi, con il reperimento delle necessarie risorse finanziarie, con tre provvedimenti d'urgenza finora emanati nel corso della presente legislatura: i **decreti-legge n. 35 e 102 del 2013 e 66 del 2014**, i cui contenuti in questa sede ovviamente non si dettagliano.

#### **3. La situazione attuale sull'applicabilità del decreto.**

Le vicende sopra sinteticamente richiamato hanno **fortemente ridotto la portata applicativa del provvedimento**, che al momento è **riscontrabile sostanzialmente**:

- nelle norme sulla fattispecie di dissesto finanziario per il disavanzo sanitario, con connessa nomina di un commissario *ad acta* sostitutivo del Presidente della Giunta regionale (articolo 2, commi 1 e 4 nonché, su un diverso profilo per i settori non sanitari, comma 7);
- nella decadenza automatica dei funzionari regionali responsabili in caso del predetto dissesto (articolo 3, comma 1);
- nelle norme sulle relazioni di inizio e fine mandato degli enti locali e nella responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco (articoli 4, 4-*bis* e 6);
- nelle specifiche verifiche della Ragioneria generale dello Stato sugli enti locali previste dall'articolo 5.

Permangono inoltre vigenti le **disposizioni sui meccanismi premiali** recate dagli articoli dall'8 al 12 che però, **quanto agli articoli 9, 10 ed 11** in tema di collaborazione degli enti territoriali all'attività di contrasto all'evasione fiscale, prevede **disposizioni attuative** (decreti ministeriali, convenzioni ed accordi) che al momento risultano **non ancora intervenute**.

Quanto alle disposizioni finali (articoli da 13 a 16), fermo restando quanto sopra detto per il sostanziale superamento dell'articolo 16 in ordine al pagamento delle imprese creditrici degli enti territoriali, **non risultano provvedimenti attuativi né sull' articolo 14**, quanto alla trasmissione alle Camere della

documentazione sui fabbisogni standard dei Ministeri ivi prevista, né **sull'articolo 15** in ordine ad un DPCM sugli obblighi informativi degli enti locali verso le amministrazioni centrali.

**Approfondimento: i contenuti della sentenza  
della Corte costituzionale n. 219 del 2013**

La sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013 ha caducato diverse disposizioni del D.lgs. 149/2011, alcune in via diretta, altre in via consequenziale. Le censure della Corte possono essere distinte secondo due profili, l'uno di contrasto con l'art. 76 Cost. per eccesso dalle disposizioni di delega contenute nella legge di delega n.42 del 2009, l'altro per contrasto con altre disposizioni costituzionali.

**Violazione dell'art. 76 Cost. (eccesso di delega)**

Questo profilo di illegittimità è stato rilevato dalla Consulta per le disposizioni degli articoli 1, 3, 7 e 13, del decreto legislativo. Per i primi due articoli l'illegittimità riguarda le regioni a statuto ordinario, per il terzo e il quarto le autonomie speciali.

In primo luogo, la declaratoria di illegittimità ha riguardato l'intero articolo 1, in via diretta i **commi da 1 a 5**, nonché, in via consequenziale, i **commi 3 bis e 6**.

L'art. 1 obbliga le regioni a statuto ordinario a redigere una **relazione di fine legislatura** a fini di pubblica verifica. Nello specifico, si richiede che nella relazione siano descritte attività amministrative e normative regionali ritenute così ampie dalla Corte costituzionale "da coinvolgere, e potenzialmente incidere, l'intero fascio delle competenze costituzionali delle Regioni". L'obiettivo di trasparenza dell'intera azione delle regioni travalica quindi, ad avviso della Consulta, le disposizioni di delega che si sono limitate a prevedere alcune prescrizioni.

L'art. 3 prevede la decadenza automatica e l'interdizione dei **funzionari regionali** e dei **revisori dei conti**, per effetto dello stato di grave dissesto finanziario riferito al disavanzo sanitario.

Queste previsioni, contenute nei **commi 2 e 3**, sono state dichiarate illegittime per eccesso dalle disposizioni di delega dell'art. 17, lett. e), della legge 42/2009 che ha limitato la previsione di meccanismi sanzionatori al livello degli enti locali e non di quello regionale.

L'art. 7 stabilisce gli **effetti dell'inadempimento del patto di stabilità** interno da parte di regioni e province autonome, per l'anno successivo a quello dell'inadempimento.

Poiché la disposizione si applica alle **autonomie speciali** per il solo fatto dell'inadempienza, è violata secondo la Corte la legge di delega che, limita per tali autonomie l'applicazione del decreto legislativo a determinati oggetti per i quali è previsto il rinvio a procedimenti di adeguamento statutario.

L'art. 13 è stato dichiarato illegittimo limitatamente al secondo periodo. In particolare, tale articolo stabilisce le condizioni di applicazione alle **autonomie speciali** dell'intera disciplina stabilita dal decreto legislativo, articolandole in due periodi: nel **secondo periodo** prevede un'**applicazione automatica** della normativa contenuta nel decreto in caso di inutile decorso del termine di sei mesi.

Non solo, ad avviso della Corte, tale automatismo non è previsto dalla delega ma la stessa delega limita l'applicazione dei decreti di attuazione alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano solo per il finanziamento delle città metropolitane, la perequazione infrastrutturale e il concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario. Questa limitazione di tipo sostanziale è accompagnata nella delega da una speculare limitazione procedurale: infatti l'applicazione è subordinata a "criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi".

**Violazione di altre disposizioni costituzionali Contrasto con l'art. 126 Cost.**

La declaratoria di illegittimità ha coinvolto, in primo luogo, i commi 2,3 e 5 dell'art. 2. Tale articolo riguarda la **responsabilità politica del presidente della giunta regionale ed è definito dalla sentenza in esame "cuore" del complessivo intervento normativo. Questo articolo definisce la fattispecie del "grave dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario" e la qualifica "grave violazione di legge" ai fini dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Giunta regionale previsti dall'art. 126 Cost.**

Per questo articolo, la sentenza ha rilevato che il potere sanzionatorio è disciplinato secondo **profili contrari al modello costituzionale dell'art. 126** e al principio di **ragionevolezza**.

In primo luogo, nel procedimento costituzionale non è prevista la **Corte dei conti**, alla quale invece il decreto affida un **procedimento** di accertamento di responsabilità di cui non sono chiariti presupposti, natura e tempo di svolgimento; questa **incertezza procedimentale** contrasta con la necessità costituzionale di un "immediato allontanamento" dalla carica della persona che la occupa (sentenza n. 12 del 2006), immediatezza che i tempi del giudizio contabile, diversi da quelli della politica, non possono assicurare. Per queste caratteristiche del procedimento la fattispecie disciplinata "non sarebbe davvero "eccezionale" (sentenza n. 50 del 1959), e tale da giustificare un "atto di penetrante ingerenza" (sentenza n. 81 del 1979) nell'autonomia regionale". Perciò, "l'organo di governo della Regione viene assoggettato ad un procedimento sanzionatorio, di per sé contraddittorio rispetto all'urgenza del decidere, e comunque dai tratti così indefiniti, da rendere incerte le prospettive di esercizio della carica, in danno dell'autonomia regionale".

In secondo luogo, il **parere della Commissione per le questioni regionali**, che non è vincolante nell'art. 126 Cost., nel decreto legislativo è disciplinato in modo da avere un effetto limitativo del potere del Presidente della Repubblica che, quindi, ad esso deve uniformarsi.

Questi due profili sono ritenuti quindi non coerenti con il disegno costituzionale che ha "attribuito al Capo dello Stato e al Governo, l'uno rappresentante dell'unità nazionale e l'altro garante dell'indirizzo politico generale, il compito di valutare il grado di responsabilità implicato dalla violazione di legge, giacché anche da esso si desume l'ampiezza e la gravità dell'inadempimento".

Ulteriore elemento di difformità è, ad avviso della Consulta, nel fatto che, mentre l'art. 126 Cost. fonda la rimozione dalla carica sul fatto che al Presidente della regione è imputabile una grave violazione di legge, nel procedimento dell'art. 2 la rimozione è stabilita per il Presidente in quanto commissario ad acta chiamato ad esercitare per lo Stato un potere sostitutivo. Quindi gli inadempimenti relativi al piano di rientro, che coinvolgono anche il Consiglio regionale, in realtà "esulano dalla piena ed esclusiva imputabilità agli organi di vertice della Regione".

**Contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.**