

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 squilibri 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.



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

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

FB

POSITIVO NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

Carf'0

15 APR. 2011

Sc
[Signature]



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 QUALITA' 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.