

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*  
CONFERENZA UNIFICATA

Intesa sullo schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, ai sensi degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009 n. 42.  
*Intesa, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42*  
Repertorio atti n. 47/20 del 18 maggio 2011

## LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 18 maggio 2011:

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

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

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

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





*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

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

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

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

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

## PRENDE ATTO DELLA MANCATA INTESA

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

Il Segretario  
Cons. Ermenegilda Siniscalchi

*Ermenegilda Siniscalchi*



Il Presidente  
On.le Dott. Raffaele Fitto

*Raffaele Fitto*



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

Acc - A  
Consegnato nella  
seduta del  
18 maggio 2011



P. 4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

L'art. 17 della legge delega autorizzerebbe il Governo a disciplinare detti meccanismi, indicandone già alcuni contenuti, o meglio, alcuni strumenti, quali: a) l'individuazione dei casi di ineleggibilità degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 244 del T.U.EELL.; b) l'individuazione dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici (non essendo, peraltro, chiaro se tale previsione ha come destinatari i soli enti locali o anche le Regioni); c) la configurazione tra i casi di "grave violazione di legge", ex articolo 126, primo comma, Cost., delle attività che hanno causato grave dissesto nelle finanze regionali, consentendo l'azionabilità della procedura sanzionatoria della "rimozione" del Presidente della Giunta regionale<sup>2</sup>.

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

### 2.1 . Sintesi dei contenuti dell'articolo 2

Il comma 1 indica le tre condizioni al verificarsi delle quali si determina un "grave dissesto finanziario" riferito al disavanzo sanitario<sup>3</sup>. I presupposti perché la fattispecie si configuri sono due:

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

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

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



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

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

- a) che il Presidente, già nominato commissario *ad acta*<sup>4</sup>, non abbia adempiuto immotivatamente, in tutto o in parte, all'obbligo di redazione del piano di rientro, ovvero non abbia adempiuto agli obblighi operativi ivi previsti, anche solo dal punto di vista temporale;
- b) che si riscontri<sup>5</sup> il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano medesimo con perdurare del disavanzo sanitario oltre i limiti in esso consentiti o suo aggravamento;
- c) che sia stato adottato per due esercizi consecutivi un incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale irpef pari al livello massimo previsto, ove non siano stati raggiunti gli obiettivi del piano e si sia proceduto già al conseguente incremento delle aliquote fiscali come previsto dall'art. 2, co. 86, l. n. 191 del 2009.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>4</sup> Art. 2, co. 83, l. n. 191 del 2009.

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

<sup>6</sup> Bartole-Bin, *op. cit.*, p. 125.



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

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

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

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

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

Ciò detto, vengono in rilievo almeno due questioni.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Roma, 5 maggio 2011





A. 13 P. 4  
Consegnato nella  
redatta del 18 maggio 2011



*CU 18 maggio 2011  
Punto 4) odg*

*Osservazioni ed emendamenti*

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

*Roma, maggio 2011*

## **OSSERVAZIONI**

### ***Premessa***

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Maggiori criticità del testo***

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



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

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

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

## ***EMENDAMENTI***

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

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

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

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

***Al comma 1 eliminare ultimo periodo***



**Art. 5 (Regolarità della gestione amministrativo e contabile)**

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

*Si propone di cassare l'intero articolo.*

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

Riformulare rubrica:

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

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

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

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

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

*Eliminare il comma 2.*

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

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

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

**RIFORMULARE L'INTERO ARTICOLO**



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

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

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

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

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



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

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

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

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

***Emendamento***

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

