COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

23.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 GIUGNO 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ENRICO LA LOGGIA**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

La Loggia Enrico, Presidente 3

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti nell'ambito dello schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (Atto n. 365) *(ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione)*:

La Loggia Enrico, *Presidente* . 3, 6, 11, 13, 14, 17

Boccia Francesco (PD) 9

Causi Marco (PD) 6, 13

Franco Paolo (LNP) 10

PAG.

Giampaolino Luigi, *Presidente della Corte dei conti* 3, 14

Lanzillotta Linda (Misto-ApI) 7, 8, 13

Mazzillo Luigi, *Presidente di sezione della Corte dei conti* 5, 16

Meloni Maurizio, *Presidente di sezione della Corte dei conti* 17

Misiani Antonio (PD) 7, 8, 14

Simonetti Roberto (LNP) 8

ALLEGATO: Elementi per l'audizione sullo schema di decreto legislativo. Documentazione consegnata dai rappresentanti della Corte dei conti 19

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 14,30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti nell'ambito dello schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (Atto n. 365).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione, l'audizione di rappresentanti della Corte dei conti nell'ambito dello schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (Atto n. 365).

Do la parola ai rappresentanti della Corte dei conti per lo svolgimento della relazione.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente della Corte dei conti*. Grazie, presidente. Siamo ovviamente onorati e ben lieti di prendere parte a questa audizione, che riguarda un provvedimento che noi riteniamo fondamentale e conclusivo del processo federalistico.

Riteniamo che si sia di fronte a un provvedimento ordinamentale. La qualificazione non è casuale, perché ci è stato sempre insegnato che ogni ordinamento è tale quando ha un momento di chiusura: questo provvedimento si presenta e a nostro giudizio deve avere questa funzione, questa missione, di essere il provvedimento di chiusura dell'ordinamento federale. Vi è quindi l'assoluta necessità di questo provvedimento. Sarebbe grave e non consono al funzionamento di tutto il sistema se esso non prevedesse un momento di chiusura.

Trattasi peraltro di un provvedimento molto importante e molto delicato sia dal punto di vista delle fonti, quindi dal punto di vista strettamente giuridico, sia anche per il messaggio che tra diritto e politica esso emana. Sostanzialmente con questo provvedimento si sanzionano – nel suo proprio significato – e si dà effettività ad alcuni princìpi e ad alcune clausole che sono propri di tutto il processo federalistico.

Qualora esso mancasse, si avrebbe un sistema che non ha un momento di chiusura, non si avrebbe un momento di reazione da parte dell'ordinamento. Nel sistema delle fonti esso ha anche una notevole e peculiare funzione: attua sostanzialmente l'articolo 126 della Costituzione, laddove esso parla delle gravi violazioni di legge, e per la prima volta nel nostro ordinamento vengono tipizzate le violazioni di legge.

Al pari di tutti i provvedimenti che contengono sanzioni, è volto alla tutela di valori e di beni. I valori devono ritenersi quelli che il federalismo vuole introdurre nel nostro ordinamento, dei quali esso contiene dei momenti di tutela e di attuazione indiretta, perché ovviamente le sanzioni di per sé non realizzano mai il bene del valore: sono un modo indiretto di

realizzazione dei valori. Ciò che il federalismo persegue deve avere la sua realizzazione nei momenti precedenti e nei decreti delegati che si sono visti.

Si tratta di un momento importante perché alcuni di questi valori, che sono stati quasi sempre allocati nel nostro ordinamento sul piano ampiamente politico, vengono invece rimessi a meccanismi giuridici. Non è un caso che alcune delle norme qui contenute erano contenute nel disegno di legge – dico « erano » perché pare che ne sia stato disposto uno stralcio – nel provvedimento anticorruzione, quindi non solo valori propri di questa particolare iniziativa del federalismo, ma valori ancora più ampi dell'ordinamento.

Tra questi valori, peraltro, il primo che viene in rilievo dal punto di vista cronologico dell'articolato è quello della trasparenza. Il decreto si apre infatti con una norma sull'inventario. Questa è una novità del nostro ordinamento, quantomeno nella disciplina che qui è stata prevista.

Dello stesso termine « inventario » si potrebbe discutere, perché esso ha una risonanza quasi aziendalistica. Se ne potrebbero trovare altre. La sua stessa natura giuridica può essere discussa, perché trattasi di atto meramente giuridico, che ha innanzitutto questa funzione dichiarativa ed è sostanzialmente volto a garantire trasparenza.

Esso comunque pone un obbligo di rendicontazione da parte di chi lascia una carica, e quindi pone in capo allo stesso l'accertamento – per dirlo con termine del tutto non preciso – la fissazione del momento in cui si lascia un'amministrazione. Questo potrebbe coinvolgere il problema, che poi potrebbe venire in rilievo anche negli ulteriori istituti previsti dal provvedimento, questo della responsabilità politica, del fallimento, circa la successione dei soggetti in una determinata carica.

In questa presentazione, presidente, mi atterrei solo ad alcune notazioni di carattere generale, perché ci si potrebbe anche fermare su specifiche enunciazioni e indicazioni da dare, e la Corte comunque è a disposizione per ulteriori, eventuali contributi, oltre a quello testé consegnato.

Tale atto quindi nasce ed è in capo a chi ha retto particolari regioni. Le regioni sono assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria, comunque l'ultimo inciso prevede che lo stesso inventario di fine legislatura possa essere istituito anche dalle altre regioni. È un invito ed è quindi importante nella nostra ottica, specie perché tutto questo è previsto ai fini di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica della Repubblica e il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, tutti valori – come dicevo prima – ai quali la nostra Corte è particolarmente votata e di cui ritiene di poter essere custode.

Certo, si possono migliorare alcuni momenti. Non so se sia il caso che la presenza della Corte si limiti a questa menzione dei rilievi che essa nell'esercizio delle sue funzioni ha avuto o se sia necessario un apporto, ma verosimilmente è preferibile che tutto sia in capo all'autorità e che essa ne assuma la responsabilità.

Veniamo poi agli altri due aspetti di questa prima parte che riguarda i provvedimenti sanzionatori. Come è noto, il problema si scinde in due parti: previsione di provvedimenti sanzionatori e interventi premiali.

Le altre due parti di questo provvedimento, con una simmetria che ha le sue specificazioni in ragione delle specificità degli organi, riguardano quello che nel titolo sia dell'articolo 2 sia, poi, in quello dell'articolo 6 – l'articolo 2 riguarda il presidente della giunta regionale e l'articolo 6 riguarda la provincia e il Presidente della provincia e il Sindaco, quindi ente regione, enti locali territoriali nell'ambito della regione – viene chiamato « fallimento politico ». Di questo fallimento politico vengono tipizzati i casi in cui esso può aversi, ovvero quelli delle lettere a), b) e c) del comma 1. Il comma 3 dà a fondamento di essi l'articolo 126 della Costituzione.

Questo è lo schema: non sta a me richiamarne tutta l'importanza. La stessa terminologia qui è rimessa al messaggio politico che si vuol dare o all'innovazione

ordinamentale che si vuole introdurre, perché la terminologia finora conosciuta era quella del grave dissesto finanziario, mentre aver evocato la figura privatistica e commerciale del fallimento avrà una sua significazione. Il legislatore è padrone in questa materia e quindi deve indicare avendo consapevolezza che i termini nell'ordinamento giuridico non sono neutrali, quindi comportano qualificazioni, richiami, la tecnica dei combinati disposti.

L'articolo 3 prevede la decadenza automatica e l'interdizione dei funzionari regionali. Anche questa è una norma che dal punto di vista ordinamentale ha un suo significato, perché insieme al vertice politico viene coinvolto nella sanzione tutto l'apparato amministrativo, cui è data la possibilità di verificare le rispettive responsabilità del dissesto. Non so se sia proprio tecnicamente esatto dire che vi sarebbe una specie di inversione dell'onere della prova, ma sicuramente si ha una presunzione di responsabilità per il solo fatto del dissesto.

Lo stesso modello, *mutatis mutandis*, si applica alla provincia e al comune. Per quanto riguarda il comma 1 dell'articolo 6 riguardo all'ineleggibilità mi si è fatto notare da qualche collega che sarebbe stata più precisa la terminologia della incandidabilità dei soggetti, anche secondo qualche apporto della Corte costituzionale in materia, ma questi momenti possono essere visti più in dettaglio. Quello che vorrei affidare alla riflessione della Commissione è l'accoglienza positiva della Corte nella sua funzione ordinamentale nei confronti di un provvedimento che si fa cura di chiudere un sistema.

Per quanto riguarda il fallimento politico del Presidente della provincia e del Sindaco qui viene evocata la funzione già presente nella disciplina della Corte delle pronunce delle Sezioni. A parte i giudizi che hanno questa forma di pena accessoria, di gravissima conseguenza, tutto il provvedimento si muove su un terreno di particolare delicatezza e importanza, perché vengono in rilievo da parte degli organi la situazione costituzionalmente tutelata dell'autonomia dei soggetti, da parte dei singoli i diritti fondamentali che attengono all'esercizio della sovranità, intesa nel suo senso attivo e passivo.

Affinché si giunga a questo, la decisione della Corte viene rimessa alla valutazione del prefetto. Qui si evoca l'antica funzione del prefetto, del suo essere ponte tra il momento amministrativo e il momento politico, laddove alla Corte si riserva una cognizione tecnica neutrale nell'esercizio delle funzioni che le sono proprie e che già esercita.

Per quanto riguarda gli altri articoli, troverete nel documento ulteriori osservazioni anche per quanto riguarda gli aspetti delle sanzioni e degli effetti premiali, mentre se lei consente, presidente, per la parte che attiene ampiamente agli aspetti fiscali dell'entrata, lascerei la parola al collega Mazzillo.

LUIGI MAZZILLO, *Presidente di sezione della Corte dei conti*. Grazie, presidente. Per quanto riguarda questa parte, ci sono delle norme che prevedono l'estensione alle province dell'incentivo, che era già riconosciuto a comuni e a regioni, relativamente ai risultati della lotta all'evasione fiscale. È dunque sostanzialmente simmetrico rispetto a quello previsto per comuni e regioni.

Dall'altra parte, con l'articolo 12 si disciplina l'accesso privilegiato al fondo perequativo per le regioni che ottengono risultati in termini di maggior gettito legato all'azione di contrasto all'evasione. Con questo articolo innanzitutto viene prevista una disciplina annuale con cui il Ministro dell'economia e delle finanze determina quali sono le modalità con cui deve essere misurato il livello di evasione fiscale per ciascuna regione. Si tratta di una previsione molto impegnativa, tenuto conto che finora anche a livello nazionale le stime sono state abbastanza episodiche e non sistematiche, quindi è un dato molto positivo che si pensi di dover espletare questa stima anno per anno.

A questa previsione è legata quella dell'incentivazione, che presumibilmente è rappresentata da un accesso privilegiato appunto al fondo perequativo, in funzione

della variazione che si verifica da un anno all'altro nel livello stimato dell'evasione fiscale. Questo non è esplicitato, però la lettura coordinata dei due commi lo lascerebbe intendere.

È da chiarire se la capacità contributiva che viene calcolata al lordo dell'evasione fiscale possa significare alternativamente o che per l'accesso al fondo non si tiene conto della capacità contributiva aggiuntiva derivante dai risultati dell'azione di contrasto all'evasione, oppure che è consentito un accesso aggiuntivo al fondo perequativo rapportato ai risultati dell'azione di contrasto all'evasione.

Se delle perplessità possono essere espresse, hanno a che fare da una parte con la difficoltà di determinazione del livello dell'evasione fiscale, perché il metodo comunque è largamente approssimativo, soprattutto se applicato a un ambito territoriale ristretto come quello regionale rispetto a un ambito molto più ampio come quello nazionale, e dall'altro al fatto che le regioni allo stato attuale non hanno particolari compiti in materia di accertamento tributario.

Si può ritenere però che, più che far riferimento all'azione che viene condotta dall'ente regionale, in realtà si voglia far riferimento alla virtuosità della regione-comunità, per cui, se c'è una maggiore *compliance* da parte dei cittadini di una certa regione, viene a questa riconosciuto una possibilità di accesso privilegiato al fondo perequativo.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARCO CAUSI. Rompo il ghiaccio con domande e dubbi sparsi, senza nessuna pretesa di esaustività. Vorrei chiedere innanzitutto come possiamo valutare – sono interrogativi comuni – il fatto che queste novità verrebbero introdotte solo per le regioni in disavanzo sanitario. Con uno strumento come l'inventario o una rendicontazione di fine mandato forse avrebbe senso introdurle *erga omnes*, indipendentemente da una specifica tematica di disavanzo sanitario.

Questa è una prima questione. Se infatti l'idea è quella di una certificazione di un bilancio di fine mandato, andrebbe fatto per tutti, *erga omnes*, anche perché altrimenti sembra che ci accaniamo solo su quelle in disavanzo sanitario, mentre ci auguriamo tutti che i disavanzi sanitari siano un episodio che tende ad affievolirsi grazie ai piani di rientro, al patto per la salute, ai costi di fabbisogno standard, per cui messa così sembra anche una cosa destinata a restare poco nella storia, poiché in futuro non dovrebbero più essercene.

Vorrei sapere, in secondo luogo, se questa certificazione o rendicontazione di fine mandato debba assumere una prevalente natura pubblicistica o potrebbe anche passare per il filtro dei certificatori di bilancio, che lo fanno per mestiere non soltanto in campo pubblicistico, ma anche in campo aziendale. Vorrei chiedervi inoltre andando a un sistema di certificazioni quale sia il grado di « utilizzabilità » delle professionalità esistenti sul mercato, se questa certificazione, avendo carattere specificamente pubblicistico, debba chiamare in campo un certificatore adeguato, come la Corte dei conti. Credo inoltre che i relatori dovranno valutare con grande attenzione una serie di elementi, che già emergono dal testo che il presidente Giampaolino ci ha fornito, in merito ai processi di contraddittorio, alle modalità con cui i singoli amministratori possono interloquire durante i procedimenti.

Considero infine molto interessanti le ultime osservazioni del consigliere Mazzillo, perché dobbiamo capire se dobbiamo far riferimento a una misura quantitativa dell'effettivo gettito, il cui accertamento è legato a un'attività positiva dell'amministrazione, o invece a parametri di natura macroeconomica. Certo, riferirsi a parametri di natura macroeconomica rischia di assegnare premi e sanzioni indipendentemente dall'attività dell'ente, ma dobbiamo capire se il riferimento alla sola attività dell'ente possa essere congruo. Sarebbe dunque molto utile approfondire questo punto.

ANTONIO MISIANI. Solo qualche domanda e considerazione. Mi associo alle considerazioni del collega Causi sulla questione dell'inventario di fine mandato, e mi chiedo se non sia opportuno estenderlo a tutti gli enti, a partire dalle regioni non soggette a piani di rientro sanitari, facendone un elemento di trasparenza nel passaggio da un'amministrazione all'altra, anche di fronte agli elettori, che poi sono chiamati a valutare l'attività di un'amministrazione uscente e a decidere se riconfermarla o cambiare guida alle loro comunità locali.

Questo è un tema cruciale anche dal punto di vista politico e credo che vada esteso, così come forse vale la pena di ragionare su un sistema certificatorio. Probabilmente, è più garantista affidare questo compito a un organo come la Corte dei conti, però sarebbe interessante capire se si può evolvere verso un vero e proprio sistema di certificazione quantomeno dei bilanci regionali, che permetta anche all'opinione pubblica una trasparenza e leggibilità del lavoro di ciascuna amministrazione e dell'esito di questo lavoro ha sui bilanci degli enti territoriali.

Seconda questione: patto interno di stabilità degli enti locali. Oggi le sanzioni sono sostanzialmente non modulate in rapporto alla gravità e ai motivi che portano un ente locale a violare il patto interno di stabilità. Vorrei chiedere alla Corte se non ritenga che questo decreto possa essere un'occasione per rimodulare le sanzioni riguardanti le violazioni del patto interno di stabilità, tenendo conto che ci sono enti che le violano perché devono pagare investimenti già fatti, altri invece che violano il patto di stabilità interno per negligenza. Vista la concreta esperienza dei tanti enti che in questi anni si stanno confrontando con i vincoli del patto interno di stabilità, forse varrebbe la pena di fare una riflessione in più su una modulazione dell'entità delle sanzioni in ragione delle diverse tipologie di sforamento del patto.

Ultimo elemento: anch'io sono perplesso sulla questione della quantificazione del livello di evasione fiscale su base territoriale, perché anche la stessa ISTAT quando valuta l'economia sommersa fornisce dei *range* di minimo e di massimo. Da questo punto di vista, in Italia abbiamo accumulato *know-how* superiore a quello di tanti altri Paesi, però siamo ancora in un terreno soggetto a una notevole aleatorietà, e legare meccanismi premiali a statistiche con questo margine di variabilità mi sembra un'operazione un po' discutibile.

LINDA LANZILLOTTA. Grazie, presidente. I quesiti nascono da riflessioni sull'impostazione di questo provvedimento, dietro la cui redazione ci sono alcuni concetti interpretativi del federalismo, che forse non sono esattamente quelli che hanno ispirato il legislatore costituzionale e poi il legislatore ordinario. Intanto è l'idea della regione sostanzialmente come ente gestore della sanità.

Premesso che io credo che il fatto che la regione gestisca la sanità sia incostituzionale e che la sanità non dovrebbe essere sottratta alla disciplina delle altre funzioni, per cui essere assegnata per la gestione alle province e ai comuni, credo che questa impostazione tutta focalizzata sulla gestione della sanità sia ulteriormente distorcente della missione della regione, che dovrebbe essere invece un livello istituzionale a competenza generale e a competenza legislativa.

In secondo luogo mi sembra che, essendo orientata da un'idea chiave, la gestione del patto della salute e i piani di rientro (non si va più in là), c'è anche la riproposizione di un approccio burocratico al sistema dei controlli, con la variante – in particolare mi riferisco alla verifica dell'inventario di fine mandato da parte degli organismi statali – che nel corso degli anni abbiamo mutato il soggetto controllore, che non è più il Ministero dell'interno, ma è il Ministero dell'economia, che svolge la medesima funzione, quindi siamo tornati al punto di partenza.

Come avevamo rilevato anche quando esaminavamo lo schema sull'armonizzazione dei princìpi contabili, al disegno

generale, sia per le regioni che per gli altri livelli, manca una parte che riguarda i sistemi di controllo indipendenti e non gerarchizzati, cioè quali sono gli organi che verificano sia la veridicità delle previsioni, sia i risultati della gestione. Se infatti non costruiamo dei dati affidabili, è una base quanto mai labile su cui costruire tutte le procedure di sanzione.

A me sembra che manchi una base solida di costruzione di documenti di bilancio previsionale e consuntivi che siano una base riconosciuta, condivisa e indipendente, su cui poi definire le misure di sanzione e di premialità, e che per di più ci sia una parzialità. Mi sembra – mi scuso se non avessi ben colto, ma sono arrivata con ritardo – che lei valutasse la sanzione della decadenza del consiglio come eccessiva rispetto alla responsabilità. Scusi, allora ho capito male e vedrò meglio le obiezioni.

Vorrei aggiungere solo un'osservazione semantica: trovo molto teatrale questa idea del fallimento politico, mi sembra una cosa un po' enfatica e forse bisognerebbe trovare una dizione più giuridico-economica, ma vorrei sapere intanto come si possa ampliare la portata dell'analisi a tutta l'attività regionale, e quindi a non focalizzarla sulla sanità, e se la Corte condivida il fatto che manca tutta la parte della redazione dei documenti e dei meccanismi di controllo.

Poiché è stata avanzata l'ipotesi che questo spetti alla Corte, vorrei sapere se riteniate che la Corte a livello territoriale sia in grado di fare questa operazione per tutto il sistema degli enti locali, che questo non provochi un cortocircuito con la funzione di giurisdizione, entrando troppo nella valutazione della gestione dei singoli enti, o non si debba invece pensare a un processo di convergenza con altri soggetti che operano nei confronti di organismi di natura privatistica.

ANTONIO MISIANI. Ho dimenticano una domanda. Sulla famosa questione del patto interno di stabilità degli enti locali, vorrei sapere se la Corte non consideri opportuno allargare lo sguardo a un concetto di bilancio consolidato degli enti locali, visto che negli ultimi anni abbiamo più casi di enti che formalmente rispettano il patto interno di stabilità, ma in realtà hanno spostato enorme indebitamento sulle società controllate, con il rischio di collasso. Potrei citarne, ma non lo faccio.

LINDA LANZILLOTTA. Vorrei sapere se sia implicito o da esplicitare il fatto che tutto questo si applica al meccanismo che abbiamo approvato e che quindi ovviamente ormai la base di riferimento è il bilancio consolidato.

ROBERTO SIMONETTI. Grazie, presidente, ringrazio il presidente e i rappresentanti della Corte dei conti delle ampie relazioni che danno lustro a questa Commissione.

Vorrei soffermarmi sulla dichiarazione di dissesto e sul fallimento politico degli amministratori locali. Credo che bisognerebbe anche verificare perché si arriva al dissesto, perché un amministratore locale può arrivare al dissesto perché ha le mani bucate o perché non ha più le entrate correnti necessarie per svolgere quanto il Testo unico impone: « si ha lo stato di dissesto finanziario qualora l'ente non possa garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero esistano nei confronti dell'ente locale crediti liquidi esigibili da terzi cui non si possa fare validamente fronte ».

In qualità di presidente della provincia di Biella pareggio il bilancio a zero, avendo portato le aliquote al massimo, per cui quando giro per strada dovrei avere la scorta per minacce confermate. Il problema è politico, ma anche economico, e si traduce in provvedimenti personali: se il dissesto arriva perché ho un'esagerata elevazione della spesa corrente su elementi che non fanno fede all'assolvimento delle funzioni è un conto, ma se io non ho neanche le entrate correnti idonee ad assolvere le funzioni, perché non ho trasferimenti, perché l'ente è piccolo, per vari motivi, io non sono la causa del dissesto, ma sono quello che ne subisce anche

l'effetto politico: quindi sono la vittima di questa situazione, sono colui che sarebbe costretto a pagare tutto. In realtà i consiglieri provinciali danno mandato di spesa al presidente – io ho il potere di spesa nel limite dei capitoli di bilancio che il consiglio provinciale vota – votano un bilancio e pertanto devono essere corresponsabili del fallimento politico del presidente. Se porto un bilancio in cui stabilisco di licenziare tutti i dipendenti e loro non lo votano, sono io responsabile del dissesto e loro se ne lavano le mani? C'è qualcosa che non funziona.

Sul discorso del consolidamento che abbiamo portato avanti nel precedente provvedimento ho evidenziato l'esigenza di realizzare un piano pluriennale di rientro da parte degli enti locali nei confronti dei buchi di bilancio delle partecipate, perché io posso mettere in liquidazione la società se sono maggioritario. Se sono socio di una società che va in perdita costante, ma non ne posseggo il 51 per cento, metto in vendita le mie quote – che nessuno comprerà perché quote di una società costantemente in perdita – ma mi trovo obbligatoriamente a dover consolidare le perdite e non avere le entrate. Mi chiedo quindi se debba essere sottoposto a un fallimento politico perché ho ereditato una situazione di questo genere.

C'è qualcosa che bisogna veramente aggiustare, perché lo spirito è buono, ma non vorrei passare da vittima a carnefice.

FRANCESCO BOCCIA. Presidente Giampaolino, premesso che anche noi stiamo iniziando ad analizzare questo schema, quindi molte delle riflessioni fatte sono le prime riflessioni di un provvedimento che stiamo metabolizzando in questa Commissione. Probabilmente per utilizzare al meglio anche il contributo della Corte dei conti dovremmo sviluppare alcune valutazioni, alcune simulazioni – lo dico al presidente La Loggia – su alcuni casi simbolo.

Dico questo perché vorrei un parere del presidente della Corte dei conti. Questo è un provvedimento che potremmo dividere in tre tronconi: la parte legata ai controlli, la parte legata alle sanzioni e la parte legata ai premi.

Vorrei chiedere innanzitutto se la Corte dei conti ritenga esaustivo il modello di controllo che emerge da questo provvedimento. Chi controlla? Soltanto la Corte dei conti? Se controlla solo la Corte dei conti, mi chiedo se ciò sia sufficiente per evitare che il controllo venga fatto quando i buoi sono scappati, esattamente come accade oggi e come voi stessi ci fate rilevare attraverso le sezioni regionali che segnalano alle Procure regionali la condizione di difficoltà dell'ente. Per esperienza diretta sappiamo che quando si chiude quel fascicolo molto spesso i buoi sono scappati.

Poi ci sarà tutto il capitolo sanzioni che ci farà sentir bene, ma la cosa non ci consente di fare un passo in avanti rispetto alla condizione attuale, che penso metta anche la Corte in una condizione diversa da quella attuale. Vi chiedo dunque se voi che vi occupate costantemente di controlli riteniate possibile fare uno sforzo in più.

Non voglio tornare all'annoso dibattito sui controlli preventivi di un tempo in un contesto normativo che è completamente cambiato, in un contesto in cui l'autonomia impositiva ha cambiato completamente i meccanismi di correlazione anche sui flussi finanziari tra centro e periferia; probabilmente, siccome i cambiamenti sono stati radicali con gli altri decreti di attuazione del federalismo fiscale, forse è arrivato il momento di mettere in discussione l'idea di controllo così come l'abbiamo vissuta negli ultimi dieci anni.

Una domanda è dunque questa: vi pare sufficiente il meccanismo di controlli che emerge da questo articolato?

Il secondo tema è quello sulle sanzioni. Come evidenziato dai colleghi Causi e Misiani, probabilmente bisognerebbe mettere a fuoco meglio le responsabilità, perché in alcuni casi si rischia di costruire un pentolone e di metterci tutto dentro.

Ho vissuto da liquidatore l'esperienza del dissesto di Taranto. Sono passati alcuni anni, sul piano finanziario la città è ripartita perché il precedente Governo

ebbe il coraggio di predisporre una norma che copriva dei buchi normativi, ma vorrei ricordare che la disciplina sul dissesto finanziario è ancora contenuta nel Testo unico *ante* riforma del Titolo V della Costituzione, cioè andiamo avanti con dei buchi normativi che vengono coperti da toppe: il Testo unico risale al 2000. La riforma costituzionale ha cambiato il quadro e da allora andiamo avanti in funzione del tipo di dissesti che accadono nel Paese. C'è un Governo che interviene e poi si utilizza quella norma per gestire i dissesti successivi.

In quella vicenda sono coinvolti amministratori, consiglieri e dirigenti in funzione di quello che dice la magistratura penale e di quello che dice la Corte dei conti cinque, sei, sette anni dopo. Dovrebbe essere utilizzato come esempio per evitare – lo dico a noi, soprattutto ai legislatori – di mettere sia la Corte dei conti che la magistratura ordinaria nella stessa condizione in cui è stata fino ad oggi. Non mi pare che attraverso questo articolato vengano fuori soluzioni migliorative.

Sui premi le chiedo se il meccanismo premiale previsto dall'articolo 8 risulti davvero neutrale, e quindi il combinato disposto tra il mancato rispetto del patto, il patto stesso, e i meccanismi premiali rispetto ai saldi di finanza pubblica in quanto finanziati con i risparmi rivenienti dall'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 7. Vorrei sapere se serva una norma specifica su questo, se le sanzioni previste siano sostenibili sul piano finanziario.

Gli uffici indicano alcune problematiche, la relazione tecnica non è esaustiva, e da questo punto di vista forse la Corte dei conti potrebbe aiutarci a comprendere meglio questo meccanismo. Grazie.

PAOLO FRANCO. Signor presidente, grazie alla Corte dei conti per l'esaustivo stimolo alla riflessione che ha portato. Mi fermo brevemente perché sono state fatte anche altre considerazioni e leggendo il testo della Corte dei conti e sentendo la relazione, deve essere affidata una riflessione ai relatori anche in base alle risposte che ci saranno date.

Articolo 12: le famose « ulteriori forme premiali », evasione fiscale, riferimento a quale fondo perequativo, cosa significa forma premiale. Da un lato, è evidente che il problema dell'evasione fiscale in questo Paese è il problema per eccellenza, perché purtroppo danneggia i contribuenti onesti e sottrae all'economia quantità di risorse che non hanno pari in altri Paesi occidentali.

È evidente che il coinvolgimento anche se indiretto degli enti locali, che poi sono quelli che hanno il polso della situazione, non può che essere utile, se è un coinvolgimento positivo e propositivo, come a mio avviso è nell'articolo 12. È assolutamente indispensabile che, come ci è stato sottolineato, questa Commissione esca con un indirizzo più preciso e chiaro di cosa significhi l'articolo 12. Lascio questa riflessione, poi sentiremo il vostro parere e ne ragioneremo strada facendo nel lavoro su questo decreto.

È evidente che la perequazione giusta e ideale sarebbe quella che consente ai vari enti locali di usufruirne a evasione fiscale zero: non sono solo un bravo amministratore o un bravo consigliere regionale, provinciale o comunale, ma ho anche una comunità virtuosa che non evade.

Nel momento in cui questo non succede, la comunità virtuosa rispetto a quella non virtuosa – virtuosa sotto profilo dell'evasione fiscale – si vede costretta non solo a intervenire per la perequazione giusta e corretta, cioè quella in cui si dichiara di non riuscire a farcela con le proprie risorse e di aver bisogno di un supporto, ma anche a sopperire alla parte di perequazione che non è corretta, in quanto una comunità non versa in maniera virtuosa le imposte.

A mio avviso è giusto – lascio a voi questa considerazione – che questo aspetto significhi che in caso di recupero dell'evasione fiscale su base regionale – una considerazione nazionale non avrebbe senso perché stiamo parlando di federalismo fiscale e di autonomia di entrata dei comuni, delle province e delle regioni, non

della riforma fiscale dello Stato – una regione che con gli strumenti che le sono assegnati in questa e anche in altre norme riesca a recuperare questo terribile fardello, è giusto che abbia anche un riconoscimento.

Se quindi prima usufruiva di una parte del fondo perequativo scorretto, è necessario fare in modo che non debba « pagare pegno » – nel mettersi in regola sotto il profilo fiscale non è la giusta definizione – interamente, nel senso di vedere magari ridotto l'accesso al fondo perequativo in maniera assolutamente pari alle maggiori entrate generate dal recupero dell'evasione fiscale, ma magari possa avere un vantaggio piccolo o grande, che la premi e quindi le consenta di usufruire di un fondo perequativo anche in una misura più che proporzionata rispetto al recupero dell'evasione fiscale che sia di interesse, evitando che l'ente locale si disinteressi del recupero dell'evasione fiscale perché il fondo perequativo lo garantisce comunque.

Questa è la mia interpretazione, sulla quale chiederei conforto.

PRESIDENTE. Grazie, senatore Franco. Vorrei aggiungere qualcosa anch'io rapidamente. Premetto che, mentre occorrerà essere particolarmente generosi nell'assegnare sanzioni certamente a determinate condizioni e con una serie di controlli, sul piano della premialità mi pare che i dubbi del senatore Franco siano in gran parte condivisibili.

Non vedo perché un ente che rispetta il patto di stabilità interno debba essere premiato: ha fatto il suo dovere, così come chi combatte l'evasione. Cerchiamo di comprendere che vuol dire combattere l'evasione: fissiamo una quota percentuale al di là della quale merita un premio o lo concediamo anche per 100 euro. Non mi pare che meriti un premio chi recupera 100 euro di evasione. Questo deve essere ricalibrato e riconsiderato per trovare una giusta misura.

Sul piano del controllo condivido le osservazioni che qui sono state fatte, ma parto dalla considerazione che ci ha offerto il presidente Giampaolino. È molto difficile fare un controllo *ex post* in tempi estremamente brevi, con la speranza – non voglio dire certezza – che il controllo sia realmente adeguato per trarre determinate conclusioni positive o negative.

Allo stesso tempo, l'esercizio del controllo non può essere considerato nel tempo. Se mettiamo insieme – sono argomenti per i quali, con i quali e dei quali con il presidente Giampaolino mi è capitato di parlare più di una volta – ciò che ci offre la nuova formulazione dell'articolo 122 della Costituzione, l'articolo 126 della Costituzione e – scusate l'autocitazione – le norme della legge 131 del 2003, in cui sono compresi non soltanto i nuovi aggiuntivi poteri di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti già dal 2003, nella rispondenza tra obiettivi di gestione e risultati, che è un punto di riferimento già esistente nell'ordinamento e già pregevolmente utilizzato dalle sezioni regionali della Corte dei conti; se poi prendiamo in considerazione (quarta fonte) anche la normativa già in vigore, sull'affiancamento delle regioni nei piani di rientro della sanità, abbiamo già quattro fonti normative di rilievo alle quali fare riferimento.

Mi auguro che troveremo un'intesa e la Corte dei conti sarà demandata all'esercizio, perché tutti sono bravi a fare i certificatori, ma dopo la *défaillance* a livello internazionale delle società di *rating* francamente mi riesce difficile affidarmi soltanto anche ai nomi più prestigiosi della certificazione internazionale. Le *performance* sui *subprime*, sui derivati, sulla Lehman Brothers non incoraggiano molto.

Mi fiderei di più dei validi magistrati, consiglieri della Corte dei conti, che con la giurisdizione domestica, all'interno del nostro ordinamento, sicuramente sarebbero più idonei, assegnando questo compito non solo come certificatori finali del risultato sul fallimento, che definirei inidoneità a svolgere quel compito, cominciando a dargli un nome che abbia un significato politico. Su questo avremo modo di discutere, anche se condivido pienamente l'osservazione della Corte: do-

vremmo parlare di incandidabilità più che di ineleggibilità, quindi una correzione sicuramente va fatta.

Se questo controllo avviene nel tempo, è ovvio che a fine gestione, mettendo insieme le cifre, sarà facile tirare la somma del quadriennio, del quinquennio o di quello che sia, esercizio per esercizio, giacché mi chiedo perché dobbiamo accumulare il danno di cinque anni per dichiararlo inidoneo. Forse basteranno i primi sei mesi, un anno, in maniera tale che in corso d'opera gli si possa dire: basta !

Lo sintetizzo quindi in tre aggettivi: controllo preventivo, contestuale e successivo. Con un'aggiunta cui accennavo prima, ma di cui abbiamo già parlato anche informalmente con alcuni colleghi, con il mio correlatore onorevole Misiani, con gli onorevoli Causi e Lanzillotta: creerei un confine tra il prima e il dopo. Non mi sognerei neanche lontanamente di addossare una colpa al nuovo sindaco, presidente di provincia o presidente di regione, che riguardi il passato.

Bisogna creare uno iato, e allo stesso tempo costruire sui modelli già esistenti un modello ancora più appropriato di piano di rientro, di itinerario di affiancamento, un termine entro il quale, qualcosa che il nuovo responsabile sia tenuto ad osservare, ma che non faccia ricadere sulla sua testa una situazione di *default* o semi-*default*. Bisognerà attribuire la responsabilità a chi ce l'ha, non necessariamente a chi vi arriva dopo.

Come diceva giustamente l'onorevole Boccia, dovremmo ragionare – credo che anche la consulenza di qualche eminente costituzionalista non guasterà – sulla possibilità di inserire una norma per rendere più esplicito cosa intendiamo per « dissesto ». Non so se nell'ambito di un decreto legislativo dentro i confini della legge n. 42 questo possa essere fatto o si vada un po' fuori delega, ma non sarebbe male perché viene giustificato dal contesto di cui ci stiamo occupando, altrimenti non possiamo erogare la sanzione se non abbiamo costruito una fonte certa alla quale fare riferimento.

Se non ce l'abbiamo, perché, come giustamente osservava l'onorevole Boccia, è antecedente alla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, forse potrebbe essere questa l'occasione. Valutiamo se sia possibile farlo nell'ambito dei nostri poteri legislativi all'interno della legge n. 42.

Ribadisco un'ultima osservazione: stiamo attenti ai premi, perché vorrei capire cosa intendiamo. Come giustamente afferma il senatore Franco – sono d'accordo con lui, visto che mandava le sue osservazioni ai relatori, quindi ne facevo immediatamente tesoro, come penso anche l'onorevole Misiani –, devo considerare la base impositiva, devo considerare ciò che è possibile fare nell'ambito di quella base impositiva. Dando per scontato l'azzeramento di ogni spreco, di ogni evasione, di ogni elusione, alla fine sui servizi essenziali non ce la faccio, perché la mia base impositiva non mi dà abbastanza risorse per poterlo fare, e scatta il fondo perequativo.

Se dunque scatta il fondo perequativo, mi chiedo in che modo posso conciliare l'assegnazione di una quota parte del fondo perequativo con un eventuale premio, se debba fare entrambe le cose ovvero dare il fondo perequativo e anche il premio perché è stato bravo. Non lo so, forse sì; vorrei che su questo ci fosse una riflessione della Commissione.

Non sto dando la soluzione: mi sto limitando a porre una serie di problemi sui quali vale la pena probabilmente riflettere. Certamente può esserci d'ausilio la Corte dei conti nell'ambito della sua relazione ad oggi, ma mi auguro fortemente – lo chiedo in maniera anche formale, nell'evoluzione auspicabilmente veloce del lavoro cui conto di mettere concretamente mano già a partire da questo fine settimana e che poi metteremo a frutto insieme all'onorevole Misiani.

Si tratta di una bellissima occasione, della norma di chiusura, come viene sottolineato. Se non la scriviamo bene, dubito molto che il federalismo possa avere successo, perché qui si gioca probabilmente tutto. Questa va fatta nella maniera mi-

gliore possibile, e lì c'è stata un'opera preziosa dell'onorevole Lanzillotta e dell'onorevole Simonetti come relatori sul precedente provvedimento sull'armonizzazione dei bilanci, perché sono queste le due norme che danno corpo al federalismo fiscale, altrimenti resta tutto nell'ambito di una bellissima intenzione, di un grande progetto, che non riusciamo a portare a compimento. Mi fermo qui. Credo che ci sia parecchia carne al fuoco.

LINDA LANZILLOTTA. La materia è complessa, quindi le questioni emergono via via. Proprio partendo dall'impianto costituzionale e dunque dal fatto che le regioni non sono più enti con competenza meramente amministrativa, vedendo che qui siamo a una filiera che monitorizza i risultati di finanza pubblica e associa poi degli effetti di varia natura, alla fine il meccanismo dovrebbe riguardare anche il bilancio dello Stato, il fallimento politico del Governo. Non si capisce perché il fallimento politico debba essere solo dei governi regionali.

Dico questo per dire un'altra cosa. Siccome qui tutto è associato al patto di stabilità, che è un saldo alla fine, come per il bilancio dello Stato sempre di più nei bilanci locali visto che si finanzia con tributi propri, le variabili macroeconomiche incidono sui saldi. Partivo dal bilancio dello Stato per questo, perché noi abbiamo dei differenziali sui rendiconti di finanza pubblica e in corso di gestione occorre intervenire con manovre, ma talvolta non si interviene e quindi abbiamo maggiori disavanzi, anche in relazione ad andamenti macroeconomici che danno un andamento delle entrate differenziato.

Questo è un altro elemento, perché c'è la *mala gestio*, c'è il mancato recupero di evasione, ma ci sono andamenti di entrate determinati da diversi andamenti macroeconomici. Vorrei sapere come venga evidenziato questo elemento, se noi monitoriamo solo il saldo, ai fini della definizione fallimento o non fallimento, premio o sanzione.

MARCO CAUSI. Proprio quello che ha detto il presidente La Loggia mi ha indotto a porre un'altra domanda, l'ultima, ovvero se riteniate e riteniamo che questo decreto sia la sede giusta per attuare l'articolo 18 della legge n. 42.

Nell'articolo 18 della legge c'era questa idea del patto di convergenza, che veniva un po' ripreso dai piani di rientro sanitari. Poco fa il presidente la Loggia citava le disposizioni che già abbiamo nell'ordinamento. Quando abbiamo scritto l'articolo 18 pensavamo ai piani di rientro. Quindi quando il monitoraggio su costi, fabbisogni e obiettivi di servizio « rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in sede di Conferenza Unificata e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento denominato Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza, volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica, utilizzando ove possibile il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello ».

Il Governo, quando ha predisposto questo schema di decreto, si è concentrato in modo parossistico considerando il caso « bomba termonucleare globale », cioè quando si arriva al dissesto. Sarebbe invece il caso in questa sede, non aspettando altre sedi, di normare i piani di rientro come situazione di scostamento rispetto a cui si arriva a intervenire prima che arrivino.

PRESIDENTE. Credo di aver detto la stessa cosa, onorevole Causi, affermando che il controllo contestuale porta a intervenire non necessariamente alla fine, anzi esattamente il contrario: nel momento in cui c'è lo scostamento, senza aspettare che lo scostamento provochi effetti devastanti.

Vorrei porre un'ultimissima domanda perché mi meraviglio di non averla ricordata prima. Trattandosi di una normativa di così ampio respiro, che prevede sanzioni e premi, ancorché non espressamente previsto nella legge delega n. 42, mi piacerebbe sentire l'opinione della Corte,

ma poi dovremmo sentire anche l'opinione di qualche costituzionalista – in questa sede non posso esprimere la mia – sulle regioni a statuto speciale.

Abbiamo i vincoli degli articoli 15, 22 e 27 della legge n. 42, ma dinanzi a una normativa sanzionatoria e premiale, che somiglia – non so se la possiamo identificare come tale – a una riforma di sistema, anche le regioni a statuto speciale dovrebbero cedere. Esiste la cosiddetta procedura di cedevolezza delle norme, statali o regionali. Mi fermo solo a esprimere un dubbio.

Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente della Corte dei conti*. Volendo improvvisare su questa sua ultima annotazione, per poi riprendere tutte le domande che stavo cercando di raggruppare per tematiche, ma poi ho visto che ne resterebbero fuori alcune. Anche negli altri documenti abbiamo rilevato questa aporia della scelta di tenere fuori le regioni a statuto speciale anche a proposito dei costi standardizzati, del federalismo infrastrutturale, di tutti gli altri elementi. Verrebbe fatto di rispondere, presidente La Loggia, che, ricollegandosi al concetto da cui ho preso le mosse, cioè di un ordinamento che trovava le sue sanzioni, con questo tipo di ordinamento fiscale si dà luogo ad un ordinamento quasi « sezionale ». Solo così si potrebbe spiegare la non applicabilità alle regioni a statuto speciale di questi meccanismi, perché sottendeva alla sua domanda quasi la preoccupazione di una mancanza di parità di trattamento, laddove parlando di sanzioni e di premi il primo elemento che viene quasi emotivamente in rilievo è quello della parità. Qui si tratta di sanzioni molto gravi, e la sanzione non è tanto nel senso afflittivo del termine, quanto nel senso di rimedi indiretti per raggiungere il federalismo fiscale.

Mi verrebbe di rispondere così alla sua domanda che muove da questa preoccupazione di una disparità quasi di trattamento tra le regioni. Noi stiamo esaminando un disegno, un sistema che tiene fuori le regioni a statuto speciale.

ANTONIO MISIANI. La candidabilità o meno è una questione che riguarda anche i singoli cittadini e ha implicazioni sul principio di eguaglianza.

PRESIDENTE. Scusatemi, ma se rubare è reato in ogni angolo del Paese, amministrare male dovrebbe essere uguale in ogni parte del Paese.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente della Corte dei conti*. Qui è amministrare a determinati fini.

PRESIDENTE. Certo. Quindi, come si fa a stabilire pene diverse per zone diverse del Paese o addirittura in alcune sì e in altre no ?

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente della Corte dei conti*. Evidentemente l'eleggibilità, la candidabilità di determinati soggetti in determinate regioni si configura in modo diverso, attesa la situazione. Il problema è molto delicato.

Scorrendo rapidamente le domande che mi sono state poste, inizierei da quella dell'onorevole Causi, che poi è ricorrente anche in altre, in merito al significato della norma che disciplina l'inventario di fine legislatura regionale. Noi l'abbiamo letta come una rendicontazione senza dubbio di natura pubblicistica, ma non in senso giuridico stretto, quasi di un documento che ha la portata di una dichiarazione, di un manifesto di quello che si fa. Da esso non discendono direttamente effetti, neppure ai fini di questo stesso provvedimento, quindi non dovrebbe essere un atto *stricto iure* giuridico.

Questo coinvolge il problema della certificazione o meno, che è stato da molti ripreso. Se è solo una rendicontazione rivolta alla comunità, ai votanti, è un atto comunicativo, politico in senso ampio, non richiede una certificazione in senso lato, che però avevamo auspicato. Se però – esprimo un parere personale – lo si lascia a un momento soltanto dichiarativo, di

pubblicità, forse si può fare a meno della certificazione. Lascio da parte il problema della separazione delle varie gestioni, una specie di beneficio di inventario, come nelle successioni private. Per come noi l'abbiamo letto, ossia come un inventario di fine legislatura, non dovrebbero conseguirne dirette responsabilità e diretti effetti giuridici.

Spesso è stata posta la domanda sulla certificazione. Se la certificazione pubblica è una funzione, la certificazione che attiene ad attività pubbliche, a documenti pubblici, a documenti contabili pubblici, a entrate ed uscite pubbliche è una funzione pubblica. Deve essere riportata e messa sotto l'egida delle peculiari discipline che hanno le funzioni pubbliche, quindi indipendenza degli organi, neutralità degli organi, responsabilità, controllabilità degli stessi certificatori.

Noi conosciamo altre ipotesi di soggetti privati che svolgono pubbliche funzioni: il notaio svolge una delle più importanti funzioni, quella di dare la certezza pubblica agli atti, ma è soggetto a una disciplina di *status*. Riguarda peraltro transazioni private la certezza pubblica che dà il notaio, ancorché soggetto privato.

La certificazione pubblica elevata ad attività continua su documenti contabili pubblici e ricorrenti a giudizio della Corte e mio personale deve configurarsi innanzitutto come funzione pubblica, cioè esercizio di potestà assistita da particolari garanzie e cautele. Può essere svolta anche da privati, ma questi devono fornire notevoli garanzie. Penso ad esempio – adesso uso una brutta parola – agli Albi dei certificatori. L'Albo non è inteso nel senso di limitazione di un'attività, quindi come privativa di una libera attività, ma come garanzia del bene che il soggetto iscritto all'Albo deve garantire. Peraltro, il depositario di tutto questo dovrebbe essere proprio la Corte dei conti, anche sotto questo aspetto.

Vengo al patto interno di stabilità, passando alle domande dell'onorevole Misiani. A proposito della rimodulazione delle sanzioni, la Corte lo ha affermato spesso. Si va formando una giurisprudenza – il termine non è esatto –, una silloge di pronunce delle Sezioni regionali di controllo, che speriamo di poter riunire in una rassegna, e che offrono molte indicazioni a questi fini.

In alcune di queste pronunce è stata segnalata dalle Sezioni regionali di controllo la necessità di una rimodulazione. La stessa attività interpretativa di queste Sezioni regionali, non conosciuta al pari di altre pronunce di altri soggetti, ad esempio di funzioni giurisdizionali che richiamano più l'attenzione, denota una modulazione nell'interpretazione. Questo quindi dovrebbe essere fatto. Lascio poi al collega Mazzillo tutte le problematiche della qualificazione del livello di evasione su base territoriale.

Quanto al bilancio consolidato, senza dubbio questa è una delle richieste che specie nell'ambito degli enti locali viene più frequentemente sollevata, invocata e – *absit iniuria verbis* – perseguita dalle Sezioni di controllo regionali, a causa della contiguità. Voi l'avete già studiato e disciplinato. Il bilancio dell'ente e quello delle sue partecipate non può non portare a questo. Perché si sia limitato solo alla sanità e non vada esteso a ogni altra forma di attività amministrativa di impiego di risorse pubbliche non può che trovare la Corte concorde. Questa era la prima delle domande dell'onorevole Lanzillotta e anche di altri parlamentari.

Per quanto concerne gli organi di controllo indipendenti, non gerarchizzati, la proporzionalità della sanzione, la mancanza di controlli, il presidente La Loggia ha già risposto che il nostro sistema ha già individuato alcune forme. La Corte desidera evidenziare che, qualora per avventura o in modo esemplificativo si volesse estendere agli altri il modulo che è già per lo Stato la legge n. 20 del 1994, i referenti delle Sezioni regionali di controllo non possono essere che gli organi rappresentativi della regione.

Il controllo interdittivo preventivo è recessivo nel nostro ordinamento, dà luogo a complicazioni nell'attività amministrativa, però si possono anche costruire ulteriori forme di controllo concomitante sui

rendiconti e sui bilanci, forme di controllo su determinati flussi di atti o di settori, così come previsto nella legge n. 20, però sia chiaro che in questo caso il riferimento delle Sezioni regionali non possono non essere le regioni e gli organi appunto delle regioni. Solo in quest'ottica può essere visto.

L'onorevole Boccia ha articolato il suo intervento su controllo, sanzioni e premi. Del controllo ho testé detto che potrebbe anche essere aumentato. Anche il presidente La Loggia ha già risposto che l'ordinamento non ignora e sono stati fatti passi, ma, se si volessero aumentare, dovrebbero avere questa, sia per l'esigenza stessa della Corte che ambisce ad avere questa funzione di organo della Repubblica, di porsi in una equidistanza tra i protagonisti del sistema, tra le varie istituzioni. A questo dovrebbe essere deputata, tenendo sempre presente che il controllo ben si distingue tra la giurisdizione e l'intervento della Procura regionale, evento che la Corte stessa non auspica.

Mettere a fuoco le responsabilità è un'esigenza che nel nostro documento è anche citata per quanto riguarda le varie successioni delle gestioni, come diceva l'onorevole Simonetti. Certo, non si può rispondere di ciò che non si ha.

Come ho detto, le nostre sono state osservazioni preliminari di massima, ma siamo pronti a fornire indicazioni più precise, perché il problema toccherebbe princìpi di proporzionalità e anche costituzionali, qualora si dovesse rispondere di un grave dissesto finanziario per mancanza di entrate, a cui lei faceva riferimento.

Credo di aver risposto a tutti i quesiti, seppure superficialmente, fatto di cui mi scuso. Le considerazioni del presidente La Loggia sono state la sintesi delle osservazioni. Pregherei ora il collega Mazzillo di rispondere per la parte premiale.

LUIGI MAZZILLO, *Presidente di sezione della Corte dei conti*. Certamente l'esegesi dell'articolo 12 è complessa, però credo che le considerazioni espresse dal presidente La Loggia e dal senatore Franco offrano chiavi di lettura in grado di consentire un'analisi di tipo più sistematico.

Il problema è quello dell'accesso al fondo perequativo, che interviene perché la capacità contributiva della regione è insufficiente per garantire i livelli essenziali delle prestazioni. Ci si chiede quindi quale sia la capacità contributiva che si considera.

Ciò che viene sostenuto da questa disposizione è che la capacità contributiva non è quella risultante dalle entrate che vengono effettivamente riscosse, ma da questa componente più la quota di evasione fiscale. La capacità contributiva deve essere dunque al lordo dell'evasione fiscale, quindi il problema è quello di misurare questo livello di evasione da aggiungere alla capacità contributiva che può essere riscontrata dalle entrate effettivamente introitate.

Il problema è quello di avere un metodo che sia affidabile e che questa misurazione possa essere certificata. A livello europeo, abbiamo un gruppo di esperti delle Corti dei conti che si cimentano – ne sono il coordinatore – proprio con il problema di come definire una metodologia di misurazione condivisa e omogenea del livello di evasione. Il problema quindi si sposta sull'affidabilità del procedimento che viene seguito per fare questa stima.

Si potrebbe dire che si può invece misurare il maggior gettito conseguito attraverso l'azione di contrasto all'evasione, però anche qui bisognerebbe essere in grado di rilevare questo maggior gettito o almeno di stimarlo. Anche questo suscita problemi, perché non ci sono meccanismi di rilevazione affidabili e anche qui ci troviamo di fronte alla necessità di effettuare delle stime, perché il maggior gettito non può essere riferito all'azione di contrasto: come veniva rilevato, questo può dipendere anche da innovazioni sul piano legislativo o anche da errori commessi nelle stime.

Il problema si sposta quindi sui piani della certificazione, della fondatezza, dell'affidabilità della stima del livello di evasione, ovvero del maggior gettito derivante dall'azione di contrasto, fermo restando

che a livello regionale dipende non tanto dall'azione di contrasto che oculatamente viene svolta dalla regione che non ha strumenti – questa attività è sempre svolta dallo Stato attraverso l'Agenzia delle entrate –, quanto, come evidenziato da alcuni degli intervenuti, dalla maggiore o minore *compliance*, da una maggiore adesione spontanea da parte dei cittadini di quella regione, dalla maggiore o minore virtuosità fiscale della comunità regionale.

MAURIZIO MELONI, *Presidente di sezione della Corte dei conti*. Sull'articolo 8, c'è un'osservazione specifica della nostra relazione a pagina 11, laddove si dice: « Per la determinazione del valore medio degli indicatori è prevista una suddivisione di province e comuni in base a classi demografiche ».

Noi abbiamo denotato una eccessiva ampiezza per una calibrata determinazione di indicatori. Facciamo anche un esempio. Il grado di rigidità strutturale del bilancio, con riguardo all'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti, risulta più critico per alcuni comuni compresi nella fascia tra i 5.000 e i 10-15.000 abitanti che non tra quelli tra i 20.000 e i 50.000.

Poi c'è un'osservazione più di sistema per cui la Corte opina verso uno strumento più flessibile, cioè il regolamento per il dettaglio delle classi degli indicatori, perché il decreto legislativo è troppo rigido come flessibilità. Sarebbe meglio la fonte flessibile del regolamento, in luogo del decreto legislativo. Infine, onorevole Lanzillotta, della rivisitazione semantica abbiamo parlato nei nostri gruppi istruttori più di una volta. Da ultimo, con riferimento a quello che il Presidente La Loggia ha evocato come sistema dei controlli complessivi, forse non viene sufficientemente ricordato – qui abbiamo una collega che lo fa a Genova, dal punto di vista fattuale – che la Corte si pronuncia sui rendiconti (lei ha detto che interveniamo alla fine dei cinque anni, quando i buoi sono usciti) delle regioni ogni anno.

Certo, non si pronuncia con le forme solenni del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, che tratteremo il 28 giugno prossimo. Le Sezioni regionali tuttavia si pronunciano ogni anno sui singoli rendiconti. È una pronuncia che non ha le forme della giurisdizione contenziosa, i colleghi non indossano la toga, ma ugualmente le Sezioni regionali si pronunciano su ogni rendiconto anno dopo anno, per cui questo va tenuto presente.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Corte dei conti per il loro intervento, nonché per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna *(vedi allegato)*.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16,10.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUIDO LETTA

Licenziato per la stampa
il 23 settembre 2011.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

ALLEGATO

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

ELEMENTI PER L'AUDIZIONE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE MECCANISMI SANZIONATORI E PREMIALI RELATIVI A REGIONI, PROVINCE E COMUNI (ATTO DI GOVERNO N. 365)

(Commissione parlamentare per il federalismo fiscale, 15 giugno 2011)

Giugno 2011

Elementi per l'audizione sullo schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (Atto di Governo n. 365)

(Commissione parlamentare per il federalismo fiscale, 15 giugno 2011)

1.

Lo schema di d.lgs. n. 365 pone la disciplina in materia di meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni ai sensi degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Il testo proposto si articola sostanzialmente in due capi, dedicato l'uno ai meccanismi sanzionatori (artt. 1-7) e l'altro ai meccanismi premiali (artt. 8-12), recando il capo III disposizioni finali che si traducono in un'unica disposizione che prevede l'applicazione della disciplina alle regioni a statuto speciale mediante un mero rinvio all'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

Il decreto legislativo proposto presenta un carattere ordinamentale di chiusura del disegno federativo, coniugando i maggiori spazi di autonomia derivanti dalle innovazioni introdotte attraverso l'attuazione del federalismo fiscale con un complesso sistema di responsabilità affidato a meccanismi sanzionatori e premiali, nell'intento di garantire la tenuta dell'assetto del sistema normativo fin qui delineato in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Si tratta peraltro di un provvedimento alla cui attuazione è connaturato il ruolo della Corte dei conti, quale garante imparziale degli equilibri di finanza pubblica, nel rinnovato contesto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni-Autonomie Locali.

Gli effetti di ricaduta dei meccanismi sanzionatori e premiali sul piano dei rapporti tra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Autonomie locali) evidenziano d'altronde la delicatezza del provvedimento, rispetto al quale va comunque posto in luce il mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza Unificata in ragione delle forti perplessità espresse dalle regioni sulla costituzionalità del testo normativo proposto.

2.

Va anzitutto rilevato che lo schema di decreto legislativo in esame trova fondamento nella delega di cui all'art. 2, comma 2, lett. z), della legge n. 42 del 2009 (oltre che nell'art. 17, comma 1, lett. b), della stessa legge n. 42), in base al quale i decreti legislativi che il Governo è delegato ad emanare sono informati, tra gli altri, ai seguenti princìpi e criteri direttivi generali: "*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".

Si prevede poi, all'art. 26, comma 1, lett. *b*), della legge n. 42 che in relazione "al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, i decreti legislativi sono adottati introducendo anche adeguate 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".

2.1.

Con riferimento a quanto rilevato in premessa circa il carattere ordinamentale del provvedimento si vuole sottolineare che quando si parla di sanzioni organizzate occorre avere riguardo non a singole norme bensì all'ordinamento preso nel suo complesso. Ne discende che l'analisi che segue riferita alle singole disposizioni dello schema di decreto legislativo deve necessariamente muovere prendendo in considerazione il complesso sistema normativo nel quale lo schema di decreto in esame viene a innestarsi.

2.2. Un'ulteriore precisione merita di essere svolta

Occorre cioè tenere presente che non v'è simmetria tra le sanzioni negative e quelle positive (cd. meccanismi premiali), dato che queste ultime, a differenza delle prime, non sono ontologicamente connotate dal principio della difesa della coesistenzialità, per essere, invece, in larga parte frutto di valutazioni del tutto discrezionali del legislatore. Sicché specie per le sanzioni negative più gravoso è il compito di valutarne il fondamento sia sul piano dell'*an* che su quello del *quomodo*.

3.

Va poi rilevato che l'attuazione di un disegno organico sui meccanismi di responsabilità connessi ai maggiori spazi di autonomia concessi ai livelli di governo territoriale avrebbe richiesto anche un chiaro articolato di disposizioni transitorie per regolare il delicato passaggio tra la disciplina vigente, in materia soprattutto di concorso delle regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, e la disciplina proposta sulle sanzioni e sui premi che va inevitabilmente ad impattare su complesse discipline di settore, quali quelle relative al patto di stabilità interno e al patto

per la salute (un'applicazione differita al 2014 è prevista solo per le norme relative ai meccanismi sanzionatori e premiali riferite al patto di stabilità interno).

4.

Con specifico riferimento ai meccanismi sanzionatori il testo proposto è diretto a dare attuazione, in particolare, all'art. 17, comma 1, lett. *e)*, della legge n. 42 del 2009.

Sotto questo profilo, lo schema di decreto legislativo attuativo per un verso completa il quadro dei meccanismi sanzionatori che sono in atto vigenti in materia di rispetto del patto per la salute e del patto di stabilità interno, per altro verso introduce nuove cause di rimozione, di interdizione e di ineleggibilità degli amministratori ritenuti responsabili del dissesto finanziario.

Va tuttavia al riguardo ricordato che sul punto, come è noto, sono state formulate perplessità dalle regioni in sede di Conferenza Unificata circa gli intrecci tra la disciplina vigente (in materia di patto per la salute) che utilizza come paradigma per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato l'art. 120 della Costituzione e quella proposta che richiama invece, essenzialmente, l'art. 126 della Costituzione per la disciplina di intervento sugli organi.

5.

Analizzando più nel dettaglio il testo in esame, appare evidente che l'impianto sanzionatorio nello schema di decreto delegato risulta sostanzialmente articolato su tre fattispecie: (a) il dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario in ambito regionale (artt. 2-3); (b) il dissesto finanziario negli enti locali (art. 6); (c) il mancato rispetto del patto di stabilità interno nelle regioni e negli enti locali (art. 7).

5.1.

Quanto alla prima fattispecie il testo proposto, con disposizione innovativa che si innesta comunque sulla vigente disciplina del patto per la salute recepita nella legge finanziaria 2010, individua la situazione di "*grave dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario*".

La fattispecie scatterebbe al verificarsi congiuntamente delle seguenti condizioni: (a) gravi e immotivate violazioni degli obblighi previsti dal piano di rientro sulla sanità; (b) 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.

Il grave dissesto finanziario che viene configurato per le regioni nel presente schema di decreto delegato postula da una parte il concetto di *disavanzo sanitario strutturale*, che nella disciplina del patto per la salute 2010-2012 (recepito nella legge finanziaria 2010) viene individuato nel livello del 5 per cento del finanziamento ordinario e delle maggiori entrate proprie sanitarie (art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009), e dall'altra le necessarie e conseguenziali misure di rientro imposte dalla legge finanziaria medesima (obbligo di presentazione di un piano di rientro non superiore al triennio, che contenga sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza sia le misure per garantire l'equilibrio di bilancio sanitario in ciascuno degli anni compresi nel piano stesso).

Va al riguardo evidenziato che nel testo proposto (art. 2) il grave dissesto finanziario, che il provvedimento in esame configura come grave violazione di legge ai

sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione rilevante ai fini dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Giunta, trova consistenza soltanto in conseguenza di comportamenti omissivi "immotivati" del Presidente della Giunta correlati al mancato adempimento in tutto o in parte dell'obbligo di redazione del piano di rientro o di obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso e non invece, come sosterrebbero le regioni che hanno sotto questo profilo avanzato dubbi di costituzionalità della disposizione, in relazione a semplici circostanze di carattere oggettivo. La norma non rende esplicito tuttavia per il fallimento politico del Presidente della Giunta regionale un momento procedimentale in contraddittorio per l'accertamento della grave violazione di legge, momento questo che invece dovrebbe costituire tassello necessario ai fini dell'applicazione dell'art. 126, primo comma, della Costituzione, rilevando la grave violazione di legge solo in relazione a comportamenti gravemente colpevoli.

5.2.

L'impianto sanzionatorio costruito sulla seconda fattispecie, quella concernente il dissesto finanziario negli enti locali (art. 6), assume carattere di particolare rilevanza anche per il ruolo più incisivo riconosciuto alla Corte dei conti nel sistema di coordinamento della finanza pubblica in relazione agli effetti sanzionatori che vengono fatti derivare da pronunce in sede giurisdizionale concernenti responsabilità per le situazioni di dissesto finanziario e da pronunce in sede di controllo su comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o su irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente in grado di provocarne il dissesto economico.

5.2.1.

Al comma 1 dell'art. 6 si prevede una sanzione particolarmente grave che consegue alla pronuncia in sede giurisdizionale della Corte dei conti su accertate responsabilità degli amministratori in conseguenza della dichiarazione di dissesto dell'ente locale (Sindaco, Presidente di Provincia, che non potranno essere più candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di Sindaco, di Presidente di Provincia, di Presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo).

La sanzione di ineleggibilità (rectius, "incandidabilità") conseguente ad una pronuncia di responsabilità amministrativa, sia pure a titolo di dolo e di colpa grave, richiama il sistema prefigurato dall'art. 58 del d.lgs. n. 267 del 2000, che fa discendere la sanzione di incandidabilità da fattispecie di reato particolarmente gravi accertate in sede penale.

5.2.2.

Il comma 2 disciplina, invece, la procedura per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario dell'ente locale nell'ipotesi in cui la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti accerti l'inadempimento da parte dell'ente locale dell'obbligo di adozione delle necessarie misure correttive nel termine assegnato dalla Corte stessa, obbligo questo conseguente a pronunce specifiche ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005 nelle quali siano stati accertati comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica

allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il "dissesto economico".

In tal caso la norma prevede che la sezione regionale di controllo, accertato l'inadempimento, trasmetta gli atti al Prefetto ai fini della deliberazione dello stato di dissesto finanziario e della procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000 e che il Prefetto, ove sia accertata la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del d.lgs. n. 267 del 2000, assegni al Consiglio un termine per la deliberazione del dissesto, ferma restando la possibilità per il Prefetto stesso, decorso infruttuosamente tale termine, di esercitare il potere sostitutivo con la nomina di un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e per dare corso alla procedura per lo scioglimento dell'ente.

La norma corrisponde per un verso all'intento di rafforzare l'effettività delle pronunce delle sezioni regionali di controllo attraverso un sistema sanzionatorio ancorato alla verifica dell'adozione delle misure correttive conseguenti all'accertamento da parte delle sezioni regionali di violazioni di obiettivi di finanza pubblica, di irregolarità contabili, di squilibri strutturali di bilancio e di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria incidenti sul bilancio dell'ente in misura tale da provocarne il "dissesto economico", e per altro verso alla volontà di prevedere immediate conseguenze sugli organi in relazione allo stato di accertato dissesto.

E' vero che l'effettività delle pronunce delle sezioni regionali è strettamente correlata alla verifica dell'adozione delle necessarie misure correttive da parte dell'ente locale nel termine fissato dalla sezione stessa, verifica questa peraltro che in atto risulta effettuata dalle sezioni nell'ambito della vigilanza prevista dallo stesso art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005 ritenuta compatibile sul piano costituzionale dalla

stessa Corte costituzionale (sent. n. 179 del 2007). Occorre, però, evidenziare che la natura collaborativa del controllo affidato alle sezioni regionali dalla legge n. 131 del 2003, cui non sono affatto estranee per natura anche le verifiche previste dalla legge n. 266 del 2005 (v. C. Cost. n. 179 del 2007 cit.), le quali costituiscono coerente sviluppo della legge n. 131 del 2003, postula che le misure conseguenti agli accertamenti effettuati dalle sezioni regionali si traducano in doverosi interventi autocorrettivi della stessa amministrazione, ferme restando le valutazioni degli organi del Governo.

La previsione nel testo proposto dell'attribuzione di peculiari poteri del Prefetto, quale organo governativo, per l'adozione della deliberazione di dissesto finanziario si colloca correttamente in un momento procedimentale completamente distinto da quello accertativo di competenza della sezione regionale in ordine alla verifica di mancata adozione delle misure correttive conseguenti a pronunce concernenti situazioni di dissesto economico.

Tant'è che la norma proposta prevede al riguardo che il Prefetto proceda all'attivazione della procedura del dissesto finanziario solo ove, sulla base di autonomi accertamenti, sussistano le condizioni di cui all'art. 244 del d.lgs. n. 267 del 2000.

5.3.

L'impianto sanzionatorio costruito sulla terza fattispecie, quella concernente il mancato rispetto del patto di stabilità interno nelle regioni e negli enti locali (art. 7), riproduce per un verso le sanzioni in atto vigenti sulla base della legge finanziaria 2011 (divieto di assunzione di personale, divieto di indebitamento, limite all'assunzione di spese correnti, riduzione dell'indennità di funzione degli amministratori) e introduce per

altro verso misure di ripristino delle condizioni di equilibrio di finanza pubblica non rispettate.

Come misura di recupero è previsto infatti espressamente, in modo del tutto nuovo rispetto all'attuale versione e alle precedenti versioni del patto di stabilità, il versamento all'entrata del bilancio statale dell'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico determinato.

Invero, quelle che nel sistema ad oggi vigente sono state considerate dalla giurisprudenza contabile delle sezioni regionali di controllo e delle sezioni riunite (v. delib. Liguria n. 65 del 2010 e delib. SS.RR. n. 16 del 2011) misure di recupero in termini macroeconomici degli obiettivi di finanza pubblica mancati dal concorso degli enti locali al patto di stabilità interno verrebbero ora a costituire nell'impianto sanzionatorio del decreto delegato vere e proprie sanzioni che si aggiungono alle misure di recupero introdotte con l'art. 7 del testo in esame.

In ogni caso, sebbene la formulazione della norma rispecchi la lettera dell'attuale e della precedente disciplina del patto secondo cui in caso di mancato rispetto del patto le misure correttive sono adottate dall'ente inadempiente nell'anno successivo a quello di inadempienza, occorrerebbe espressamente prevedere anche che le sanzioni, in presenza di accertata inattendibilità della certificazione inviata al MEF da parte dell'ente, scattino comunque nell'anno nel quale viene accertata l'inadempienza dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Ciò al fine di evitare comportamenti elusivi dei meccanismi sanzionatori attraverso certificazioni non attendibili o non corrette (diverse sono al riguardo infatti le pronunce delle sezioni regionali concernenti l'accertamento del mancato rispetto del patto di stabilità interno a

seguito di rilevata inattendibilità o non correttezza della certificazione comunicata al MEF da parte dell'ente locale).

6.

Va poi in generale evidenziato che le fattispecie descritte, che costituiscono l'elemento oggettivo su cui è imperniato il sistema sanzionatorio sopra delineato, rendono ragione della scelta di introdurre nello schema di decreto legislativo attuativo un sistema di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali.

E' obbligatoriamente previsto, infatti, per le regioni soggette a piano di rientro della spesa sanitaria e facoltativamente previsto per le altre regioni un *inventario di fine legislatura* (art. 1).

Analogamente, per gli enti locali in stato di dissesto finanziario è obbligatoriamente previsto (facoltativamente per gli altri) un *inventario di fine mandato provinciale o comunale* (art. 4).

In entrambi i casi si tratta di un nuovo istituto che, nella sostanza, si configura come atto dell'Amministrazione uscente, certificato dai propri organi di controllo interno, avente ad oggetto una relazione dettagliata sulle principali attività normative ed amministrative svolte durante la legislatura (nelle regioni) o durante la consiliatura (negli enti locali).

Tra gli elementi oggetto di descrizione dettagliata figurano anche *eventuali rilievi della Corte dei conti*, che evidentemente si riferiscono ad osservazioni formulate dalle sezioni regionali di controllo nell'ambito delle ordinarie verifiche finanziario-contabili ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge n. 266 del 2005 sugli enti del servizio

sanitario regionale o ad osservazioni formulate dalle medesime sezioni nell'ambito dei referti generali sulla finanza regionale e sul sistema sanitario ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003 ovvero ad osservazioni formulate nell'ambito delle ordinarie verifiche finanziario-contabili ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005 sugli enti locali o ad osservazioni formulate dalle medesime sezioni nell'ambito di indagini programmate ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003.

Tra i contenuti dell'inventario previsto per le regioni figurano il sistema e gli esiti dei controlli interni, mentre inspiegabilmente un analogo riferimento manca nell'inventario previsto per gli enti locali.

7.

Quanto ai meccanismi premiali, lo schema di decreto legislativo prevede 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 MEF. La virtuosità degli enti è determinata attraverso la valutazione della posizione di ciascun ente rispetto ad un insieme di indicatori economico-strutturali (art. 8).

Ai fini della determinazione del valore medio degli indicatori è prevista la suddivisione di province e comuni in base a classi demografiche, rispetto alle quali occorre evidenziare, alla luce anche degli esiti dei controlli eseguiti dalle sezioni regionali di controllo sui rendiconti degli enti, l'eccessiva ampiezza per una calibrata determinazione degli indicatori (a titolo esemplificativo il grado di rigidità strutturale del bilancio con riguardo all'incidenza della spesa per il personale sulle entrate correnti

risulta più critico nei comuni compresi nella fascia di popolazione tra i 5.000 abitanti e i 10.000/15.000 abitanti rispetto a quelli compresi tra i 20.000 e i 50.000 abitanti).

Va inoltre rilevato che il dettaglio delle classi di indicatori dovrebbe trovare disciplina in una fonte più flessibile (regolamento), onde consentirne una ridefinizione prescindendo dalla modifica del testo legislativo.

L'art. 9 stabilisce ulteriori meccanismi premiali e, in particolare, il comma 2, nelle more del perfezionamento delle complessive attività di competenza dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, 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.

E' prevista una specifica segnalazione alla Corte dei conti in caso di acquisti effettuati che si discostino dai prezzi di riferimento. Occorrerebbe al riguardo esplicitare che la segnalazione va fatta alla sezione regionale di controllo competente.

Il comma 3 collega l'erogazione di una quota premiale all'istituzione da parte delle regioni di una centrale regionale degli acquisti che effettui gare per beni e servizi di importo superiore ad un valore da stabilirsi con decreto interministeriale.

8.

Analogamente a quanto già stabilito dai precedenti decreti delegati per comuni e regioni, sono previste 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 (artt. 10-12).

Tra gli incentivi diretti al potenziamento dell'azione di contrasto all'evasione fiscale è previsto infatti il riconoscimento alla Provincia di una quota pari al 50 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscossi a titolo definitivo attraverso l'azione di recupero realizzata mediante la partecipazione della Provincia all'attività accertativa (art. 10, comma 1). Per l'attività di accertamento le Province si possono avvalere delle società e degli enti partecipati, oltre che degli affidatari delle entrate provinciali (art. 10, comma 3).

L'individuazione dei tributi su cui calcolare gli incentivi unitamente alle modalità di attribuzione degli stessi è rimessa ad un decreto del MEF, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e d'intesa con la Conferenza Stato – città ed autonomie locali, che dovrebbe peraltro prevedere ulteriori forme di incentivazione finalizzate alla collaborazione anche tra regioni, province e comuni all'accertamento fiscale (art. 10, comma 2). Non sono chiare al riguardo le modalità di copertura di queste ulteriori forme di incentivazione né si comprendono le ragioni per cui la partecipazione delle province all'accertamento fiscale sia oggetto di previsione legislativa (comma 1) mentre le ulteriori forme di collaborazione fra gli enti di autonomia siano rimesse ad una previsione regolamentare. Né è peraltro chiaro il raccordo con il comma 3 del successivo art. 11, con il quale viene prevista la possibilità di una specifica convenzione delle province con il MEF per definire le modalità gestionali ed operative di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione.

Il concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali lascia intendere che l'incentivazione si potrebbe estendere anche ad una quota di recupero dei contributi previdenziali evasi.

Il necessario accesso delle Province alle banche dati fiscali avverrà sulla base di un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, emanato d'intesa con la Conferenza Stato – città ed autonomie locali, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali e DigitPA. (Art. 10, comma 3).

Si tratta di meccanismi molto complessi, a fronte di un'attività di cui si stenta ad immaginare una rilevanza poco più che simbolica, in considerazione della natura stessa delle funzioni attribuite all'ente provincia.

I commi 1 e 2 dell'art. 11 prevedono la definizione con l'Agenzia delle entrate di criteri generali e la stipula di convenzioni per la gestione organica dei tributi e delle compartecipazioni delle Province.

Di particolare rilevanza è poi l'art. 12 del testo in esame, che rimette ad un dPCM, da una parte, l'individuazione annuale delle modalità per la determinazione del livello di evasione fiscale relativo ad ogni singola regione e, dall'altra, le modalità di accesso al fondo perequativo (comma 1), tenendo conto dei risultati conseguiti in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto all'evasione fiscale (comma 2).

Il comma 1 appare funzionale al comma 2, nel senso che fornisce il parametro per quantificare il risultato di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto all'evasione, costituito dalla variazione del livello di evasione annualmente stimato secondo le modalità stabilite dal dPCM.

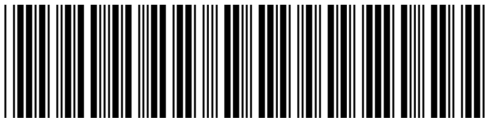
Essendo la capacità contributiva calcolata al lordo dell'evasione fiscale, ciò può alternativamente significare che:

a) per l'accesso al fondo perequativo non si tiene conto della capacità contributiva aggiuntiva derivante dai risultati dell'azione di contrasto all'evasione;

b) è consentito un accesso aggiuntivo al fondo perequativo rapportato ai risultati di gettito dell'azione di contrasto all'evasione.

Perplessità possono tuttavia insorgere sull'effettiva possibilità che la determinazione del livello di evasione fiscale, secondo un metodo largamente approssimativo anche perché applicato ad un ambito territoriale comunque circoscritto, possa condurre a stime realmente significative ed affidabili e conseguentemente certificabili. In ogni caso, tenuto conto che l'azione di contrasto all'evasione continuerà anche per il prossimo futuro ad essere solo in minima parte rapportabile all'iniziativa degli enti territoriali, la premialità, più che ai risultati delle azioni di contrasto, andrebbe più propriamente riferita alla maggiore *compliance* da parte delle platee dei contribuenti delle singole regioni.

€ 4,00



16STC0014750