

ma semplicemente non si sapeva quando andava in giudizio quella sentenza. Peraltro, fino alla fine chi si trova in quella situazione, spera di vincerla.

LUCA ANTONINI, *Presidente della CO-PAFF*. Questo è chiaro. Tuttavia quando si parla dei debiti pregressi della sanità, il problema si pone perché oggi non riusciamo a saperli. Non si riesce a sapere quanti sono i debiti pregressi. Chi entra, non conosce il debito pregresso esistente. Questo è inaccettabile.

PRESIDENTE. Per questo occorre la certificazione.

MARCO CAUSI. Nell'altro decreto abbiamo introdotto un passaggio sui sistemi contabili della sanità.

LUCA ANTONINI, *Presidente della CO-PAFF*. Certo, in quel caso, si trattava di una situazione in evoluzione.

Il problema, però, non è tanto nel rapporto tra organi, ma con il cittadino. L'inventario di fine mandato e di fine gestione serve al cittadino. Il cittadino deve sapere qual è la situazione nella quale un amministratore entra, fatti salvi tutti gli imprevisti (una certa sentenza o qualsiasi altra cosa). Inoltre, l'inventario di fine mandato potrebbe essere uno strumento con cui si dà trasparenza al cittadino.

Questo è un modo per cominciare a rendere trasparenti certe dinamiche. Potrebbe essere uno strumento molto innovativo dentro una dinamica elettorale che oggi è molto povera perché non si fonda su elementi concreti. Del resto, la democrazia inizia col bilancio comunicato all'elettore in maniera certificata. La mancanza di simili meccanismi è il problema grave dell'Italia, su cui, però, si può agire.

In merito alla disciplina del fallimento bisogna stare attenti perché la legge n. 42 introduce due regimi differenti. Da un lato, si ha l'ineleggibilità per i responsabili degli enti locali dove è stato dichiarato il dissesto. Dall'altro, per il presidente della regione non si parla di ineleggibilità, bensì

di rimozione nel caso della grave violazione finanziaria. Questo è il binario che possiamo modulare. Sono, però, due modelli eterogenei fissati tra i principi della delega. Vi è, quindi, questa distinzione, che rende difficile farne un modello unico. In merito poi, all'ineleggibilità lei, Signor Presidente, proponeva di estenderla in maniera perpetua. La legge si riferisce semplicemente all'ineleggibilità, pertanto, potrebbe essere per venti o trent'anni o anche per sempre.

PRESIDENTE. Bisognerebbe individuare un modello omogeneo per regioni, province, comuni.

LUCA ANTONINI, *Presidente della CO-PAFF*. Certo, ma la legge indica due binari diversi, che si possono omogeneizzare.

Considero il fallimento politico come la garanzia di ultima istanza in un contesto in cui è diventato chiaro il punto di partenza e quello di arrivo, è, cioè, un fatto che non dovrebbe mai verificarsi, ma se accade, non si scarica la situazione sul cittadino. Oggi il punto di partenza e di arrivo non sono chiari. Questo è un problema del nostro sistema. Bisogna, quindi renderli chiari.

I rendiconti periodici vanno bene, però occorre stare attenti a non ingessare il sistema. Credo che il meccanismo del controllo democratico possa funzionare se si rendono trasparenti il punto di arrivo e di partenza. Poi, vi è la dinamica normale del controllo elettorale, quindi si giudica tramite il voto.

Questo, però, non funziona in una situazione patologica. A questo proposito, abbiamo i dati del Ministero dell'interno. Negli ultimi anni sono pochissimi i comuni che hanno dichiarato dissesto. Infatti, una volta il dissesto voleva dire ripiano di fatto; invece, da quando il dissesto non ha più voluto dire ripiano, si sono avuti tantissimi comuni che hanno tenuto sotto il tappeto i problemi. Nel decreto si è introdotto, quindi, un meccanismo per cui, quando scattano certi indicatori e certe segnalazioni della Corte dei conti, è il prefetto che dichiara il dissesto per evi-

tare, appunto, la situazione patologica. Il numero dei comuni è molto variegato. In Calabria dal 1989 a oggi sono stati 127, in Veneto 3, nelle Marche 6, in Emilia-Romagna 8, nel Lazio 42. Negli ultimi anni sono, però, molto pochi, quindi si è determinata una situazione patologica abbastanza rara.

In quel caso, secondo la normativa attuale, se la Corte dei conti accerta la responsabilità, il sindaco non si può ricandidare, mentre il decreto in esame estende l'ineleggibilità a qualsiasi livello dell'ordinamento.

D'altra parte, queste norme devono essere costruite anche comunicando al cittadino che intendiamo impedire che non accadano più alcuni episodi che si sono verificati in passato. La norma vuole dare un messaggio di rigore perché se un sindaco manda in dissesto un comune non può diventare europarlamentare. Sarebbe come registrare il dissesto e metterci una pietra sopra.

Rispetto all'analisi dei dati, sono d'accordo con il senatore Barbolini. Se è ordinario che i comuni non riescono a rispettare le norme, allora occorre ragionare su questo punto.

Per quanto riguarda i premi, il meccanismo consiste nel dare un incentivo. Del resto, l'accusa che è stata mossa, da diverse parti, al patto di stabilità è che strozza gli enti virtuosi, mentre gli altri fanno quello che vogliono. Alcuni enti affermano, infatti, di avere i soldi e di non poterli spendere. Quindi, strozza tutti, a meno che non lo si rompa. Vi sono alcuni fenomeni di rottura, anche se le sanzioni sono pesanti e vengono ulteriormente inasprite nel caso di mancato rispetto del patto.

Credo che alcuni criteri e parametri introdotti, come il rapporto col personale e via elencando, sono di virtuosità oggettiva. Vi sono, poi, anche i fabbisogni standard. Certo, sono d'accordo che il processo sia ancora tutto da costruire; è una grande avventura, quindi navighiamo e vediamo come va. Però, anche in quel caso, si avrebbero degli elementi maggiori di conoscenza delle situazioni, quindi vale

la pena di rapportarli a certi indicatori di virtuosità che cominciano a funzionare meglio. Insomma, si premia il virtuoso poiché è nella logica della responsabilità dare anche un premio economico. Insomma, chi è virtuoso vuol dire che sta spendendo poco sulla spesa corrente e sta facendo spese di investimento, per esempio. Si premia, quindi, questa dinamica.

Il controllo occorre per la situazione patologica, mentre nella situazione ordinaria vale la vita fisiologica della democrazia locale, nella quale, però, si possono introdurre dei meccanismi premiali che favoriscano certi comportamenti. Non si tratta di fare di tutt'erba un fascio. Per questo il meccanismo premiale può essere utile. Sono d'accordo che, probabilmente, i premi vadano arricchiti.

Per quanto riguarda i piani di rientro per gli enti locali, starei attento. Una volta chiariti il punto di partenza e di arrivo, lascerei vivere la democrazia locale, mantenendo, però, la garanzia di ultima istanza. In merito, poi, all'ipotesi del problema giuridico creato dalla giunta precedente, anche di quarant'anni fa, questo fa parte della dinamica del sistema.

PRESIDENTE. In quel caso basterebbe istituire un « fondo rischi cause pendenti », come fanno tutte le società per azioni. Occorre, quindi, accantonare una somma, anche se magari non basta.

LUCA ANTONINI, Presidente della COPAFF. È chiaro che l'inventario di fine mandato non risolve il problema perché vi è sempre una certa quota di variabili che non si possono indicare come punto di partenza. Però, rispetto alla situazione attuale, in cui, in genere, si ha il caos, credo che mettere un paletto rappresenti un passaggio di maturazione del nostro sistema democratico: il cittadino può vedere; è una misura — ripeto — per il cittadino che va a votare, non tanto per l'ente. Del resto, in un'elezione amministrativa avete mai sentito citare i dati di bilancio? Nessuno lo fa perché nessuno dice com'è entrato e com'è uscito. È, quindi, importante fare in modo che ciò avvenga, proprio per il cittadino.

Un'altra questione è relativa alla lotta all'evasione. Questo è un problema di cui ho parlato più volte con l'onorevole Causi. Vi è un fondo perequativo che azzerava praticamente il principio di territorialità. Un'obiezione che para i colpi sostiene che, se con il fondo perequativo occorre garantire i costi *standard*, si annulla il principio di territorialità delle imposte e quindi non si stimola il recupero dell'evasione.

MARCO CAUSI. Non è vero poiché il meccanismo con cui si approvvigiona il fondo perequativo rispetta il principio di territorialità.

Nel nostro panorama culturale vi sono, infatti, quelli che ci criticano perché con il nuovo meccanismo verrà fuori che la Lombardia si autofinanzia per il 36 per cento e che l'altro 10 per cento è pagato da tutti. Rispetto alle regioni, il principio di territorialità delle imposte si sta riflettendo nelle modalità di approvvigionamento della compartecipazione IVA. Da qui viene fuori che la Lombardia si autofinanzia e mette i soldi in più per tutti gli altri. Su questo, però, mi criticano dicendomi che la situazione non dovrebbe essere così trasparente ed esplicita, altrimenti...

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Certo, però le risorse gliele diamo comunque. Per esempio, se una tale regione fosse in evasione totale di imposta comunque prenderebbe...

MARCO CAUSI. Professor Antonini, l'accordo politico di questa legislatura si basa su questo punto. Abbiamo fatto la legge n. 42 del 2009 nelle condizioni politiche in cui l'abbiamo fatta, perché abbiamo scelto per la perequazione a fabbisogni *standard*, altrimenti salta il tavolo.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Lo so. Questo, però, è uno strumento di incentivo alla lotta all'evasione. Rispetto ai premi, si dà alla regione il 50 per cento in più dei maggiori tributi erariali.

Il problema è che una regione in evasione totale, riceve comunque il suo finanziamento del fondo perequativo. È questa la dinamica. Il concetto, però, è diverso: se la regione è povera ha il finanziamento integrale dei fabbisogni *standard*; se evade riceve comunque il suo finanziamento dal fondo. Stiamo, quindi, mettendo sullo stesso piano chi è povero e che evade. Questa è la differenza. L'accordo politico è sul fatto che il povero deve avere, comunque, il suo finanziamento.

MARCO CAUSI. Questo, però, non sta nella legge n. 42. Se andiamo fuori della legge n. 42, dovete trovarvi un'altra maggioranza per andare avanti su questa strada. È inutile anche perderci tempo. Non sto scherzando. Avete bisogno di un'altra maggioranza e di un'altra legislatura, se intendete convergere sulla linea di Ricolfi, ma ovviamente senza il Partito democratico.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Vorrei aggiungere che non era completamente fuori logica l'idea di calcolare l'assegnazione dell'IVA in base ai consumi ISTAT e quindi calcolare, sempre in base ai consumi ISTAT, il differenziale dell'evasione. Infatti, nel modello precedente abbiamo assegnato l'IVA in base ai consumi ISTAT e adesso prendiamo quello stesso parametro per calcolare il differenziale di evasione. Ad ogni modo, è un punto che riconosco essere problematico.

MARCO CAUSI. Prendiamo il caso di un cittadino veneto — quindi di una regione ad alta evasione — che paga le tasse, l'ospedale non gli può dire che deve pagare di più perché, in media, il Veneto evade di più. Quel cittadino le paga le tasse.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Il punto è problematico. L'idea era — ragioniamoci un po' — di trovare dei meccanismi con cui si incentivava il comportamento del cittadino, più che dell'istituzione, al rispetto del dovere tributario inderogabile. Allora, potremmo anche

sganciare questa dinamica dai livelli essenziali. Perché non farla agire, per esempio, sul finanziamento fuori delle funzioni non LEA (livelli essenziali di assistenza)? Ecco, questa potrebbe essere una soluzione per cui, senza toccare i livelli essenziali, si usa un criterio in cui si favorisce il cittadino che paga le tasse e si dice a chi non le paga che fa un danno al suo sistema. I livelli essenziali restano, però, tutelati. Ecco, ragionando possono venire fuori delle idee.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Antonini, per la documentazione che ci ha fornito, della quale autorizzo la pubblica-

zione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 18,15.

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 26 settembre 2001.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF

Audizione del Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Prof. Luca Antonini, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (Atto di governo n. 365)

Giovedì 16 giugno 2011

Nella presente audizione si cerca di mettere in luce l'importanza del decreto in esame nel quadro sistematico dell'attuazione del federalismo fiscale, di esplicitare la razionalità di alcuni istituti, chiarire possibili equivoci e fraintendimenti, di fornire alcuni dati utili all'esame del decreto (v. allegati n. 1,2,3). Si espongono anche, sul piano tecnico, alcuni suggerimenti diretti a rendere maggiormente funzionale l'impianto.

Il carattere ordinamentale del decreto in esame

Lo schema di decreto legislativo oggetto dell'audizione odierna presenta un alto carattere ordinamentale, soprattutto nei suoi primi 5 articoli. Si propone, infatti, di rimediare ad alcune distorsioni della nostra prassi politica, che incidono sul corretto funzionamento del sistema istituzionale risultante dalla riforma costituzionale del 2001 e dai processi di decentramento amministrativo.

Lo schema di decreto in esame è l'ottavo dei decreti legislativi emanati in attuazione della legge n. 42 del 2009. Contiene quindi una serie di disposizioni di "chiusura" rivolte a portare a sistema le innovazioni introdotte con il federalismo fiscale, che perseguono - o perlomeno avviano il percorso diretto a perseguire - una nuova razionalità e trasparenza sulle decisioni di spesa e di entrata. Sulla spesa questo avviene sia attraverso

l'introduzione dei costi e dei fabbisogni standard, nel superamento del criterio della spesa storica, e sia attraverso l'armonizzazione dei bilanci, nel superamento dell'anomalia dell'improprio "federalismo contabile". Sul lato delle entrate - fatti salvi gli interventi di manutenzione e di correzione che potranno ritenersi opportuni, soprattutto riguardo al decreto sulla fiscalità municipale - il tentativo dei decreti approvati è quello di: a) introdurre una semplificazione del quadro normativo; b) correggere alcune evidenti distorsioni attraverso l'applicazione del principio di territorialità; c) superare, attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti statali e regionali, il meccanismo della finanza derivata, origine di fenomeni di contenzioso e di scaricamento di responsabilità tra realtà istituzionali; d) introdurre margini di autonomia sufficienti a generare meccanismi di responsabilizzazione delle realtà locali e regionali, superando definitivamente l'aspettativa dei ripiani statali.

All'interno di questo quadro (qui sinteticamente ripercorso), il nuovo decreto nei suoi primi 5 articoli introduce alcuni nuovi istituti: alcuni attengono alla dinamica fisiologica del processo democratico, altri invece entrano in causa all'interno di una dinamica che fuoriesce dal quadro fisiologico.

I nuovi istituti della dinamica fisiologica dell'*accountability*: inventario di fine legislatura e di fine mandato.

Inventario di fine legislatura per le Regioni, e inventario di fine mandato per gli Enti locali, costituiscono, nei termini prefigurati dal decreto, due strumenti nuovi.

Al fine di evidenziarne lo scopo, va premesso un dato impressionante: nel nostro Paese è rarissimo che la competizione di un'elezione amministrativa (ad es. in un Comune) si svolga sulla base degli effettivi dati di bilancio. Quello che dovrebbe essere l'essenza del processo di autogoverno - abbiamo chiesto queste risorse ai cittadini, così le abbiamo spese, questo è il nostro risultato, ora giudicateci con voto - quasi mai trova spazio all'interno delle *issues* della competizione elettorale. Anzi, sempre più spesso si assiste a processi opposti. Dopo l'elezione si accusa la giunta precedente di avere nascosto un buco in

bilancio, su questo si apre la controversia con la nuova opposizione, e così il processo di autogoverno inizia subito a partire gravemente inquinato. In questa situazione non sarà quasi mai possibile ricostruire con esattezza il dato di partenza di una nuova amministrazione e quindi neppure giudicare quello di arrivo. Addirittura, a livello regionale si sono avuti casi eclatanti di Presidenti di Regione che solo dopo parecchi mesi dall'insediamento sono riusciti ad avere cognizione della situazione dei veri conti della gestione della sanità ereditata dal precedente governo regionale. In alcuni recentissimi casi, per ottenere quella chiarezza è stato necessario chiamare gli ispettori del Tesoro, come in Campania. Viene da domandarsi su quale base hanno votato gli elettori, ovvero che tipo di controllo democratico hanno potuto esercitare, se addirittura un Presidente di Regione fatica, dopo mesi, a far emergere il dato reale.

L'introduzione degli inventari di fine legislatura e di fine mandato è diretta al definitivo superamento di queste situazioni, che non rendono certo un buon servizio alla qualità della democrazia. Tali istituti impongono la pubblicazione sul sito dell'amministrazione, *prima dell'elezione*, di un bilancio sintetico certificato (dagli organi interni e poi da quelli interistituzionali preposti). Si tratta di una fondamentale innovazione in termini di *accountability*, diretta a permettere, in termini certi, la rendicontazione di uscita e quella di inizio delle gestioni politiche, evidenziando il risultato prodotto. Dall'introduzione di questo istituto, si renderà chiaro ai cittadini elettori per ogni nuova amministrazione, in termini certi, sintetici e immediati, quali risultati sono stati ottenuti, permettendo così un effettivo controllo democratico sul bilancio: per Toqueville la democrazia *inizia* con la pubblicazione del bilancio sulla Casa comunale. Gli inventari, oltre ai dati di bilancio, contengono una serie di altri elementi informativi utili alla valutazione della gestione complessiva (ad esempio informando sul processo di convergenza verso fabbisogni e costi standard).

Si tratta di istituti costruiti in conformità a quanto dispone l'art. 1 della legge n. 42 del 2009 specificando che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, avviene "assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di

coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica”, così “da garantire la loro massima responsabilizzazione e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti”.

Sono quindi diretti a favorire una nuova trasparenza all’interno del processo democratico in attuazione anche del principio di cui all’art. 2 (lett. dd) della legge n. 42 del 2009: “trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l’effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità”.

Con queste misure, dirette anche a garantire il coordinamento della finanza pubblica e il rispetto dell’unità economica della Repubblica, il cittadino elettore viene finalmente posto nelle condizioni effettive di esercitare quel controllo democratico sulle azioni dei governi regionali e locali che è alla base del federalismo, che proprio in forza di questo presupposto (la maggiore vicinanza del controllo democratico) avvicina governanti e governati.

L’inventario di fine legislatura regionale è obbligatorio per le Regioni soggette a piano di rientro sulla sanità, facoltativo per le altre Regioni. L’inventario di fine mandato provinciale e comunale, viene istituito obbligatoriamente (è facoltativo per gli altri Enti) per quelle Province e quei Comuni che si trovano nella situazione di dissesto finanziario ai sensi dell’articolo 244 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Gli istituti della dinamica patologica dell’accountability: il cd. fallimento politico

Parallelamente a queste innovazioni, il decreto ne introduce altre, attinenti però non più alla dinamica fisiologica, bensì - per così dire - a quella patologica del circuito democratico. Si tratta di meccanismi sanzionatori diretti a evitare che la mala gestione ricada sui cittadini con incrementi *indebiti* di quella pressione fiscale sulla quale il federalismo fiscale, in rispetto dell’autonomia, consente maggiori margini di manovra, anche al rialzo. Si tratta degli istituti del cd. “fallimento politico” e dell’interdizione.

Riguardo questi istituti sono state sollevate obiezioni da parte di Regioni ed Enti locali, che li hanno ritenuti eccessivi, viziati d'incostituzionalità perché punitivi di comportamenti “meramente oggettivi” ed erroneamente fondati sull'art.126 della Cost., anziché sull'art.120 Cost. (potere sostitutivo).

Tali obiezioni appaiono però prive di fondamento, innanzitutto nel contesto d'una Costituzione che, come quella italiana, ruota con sue numerose disposizioni intorno ai principi di responsabilità e di buon andamento (art. 97), e che configura come inderogabile il dovere tributario (art. 2) in quanto diretto a fornire le risorse necessarie per garantire i fondamentali diritti sociali e civili (non certo sprechi ed inefficienze).

Rispetto a quelle obiezioni va anche precisato che il sistema giuridico italiano ha sempre avuto la mano molto pesante contro l'imprenditore fallito: interdizione dai pubblici uffici, iscrizione infamante nel pubblico registro dei falliti. Solo dal 2006 queste sanzioni sono state mitigate, rimando in ogni caso molto forti, ma fino ad allora l'imprenditore fallito perdeva non solo la possibilità di candidarsi in una elezione politica, ma addirittura anche lo stesso diritto di voto!

Tanto accanito contro l'imprenditore quanto inconcepibilmente tollerante con alcuni politici, lo stesso ordinamento italiano non ha quasi mai previsto nessuna sanzione specifica per quegli amministratori regionali o locali che mandavano in dissesto un Comune o disastavano i conti della sanità di una Regione; anzi non poche volte è accaduto che i responsabili di quei comportamenti fossero “premiati”, con una candidatura sicura, a parlamentari o euro deputati.

Il difficile contesto che stiamo attraversando impone un deciso cambio di rotta rispetto a questo mal costume culturale, politico e normativo. E' legittimo richiederlo nel momento in cui la autonomia viene valorizzata dal nuovo processo di federalismo fiscale, chiamando tutte le istituzioni ad una nuova prova di responsabilità.

Nella dinamica fisiologica dell'autonomia, il controllo democratico è pienamente sufficiente. Di fronte a situazioni che trascendono quelle dinamiche è necessaria una garanzia di ultima istanza che si struttura nella sanzione del fallimento politico, proprio a tutela dell'ambito fisiologico dell'autonomia -

basti pensare cosa vuol dire entrare a governare una situazione che è stata letteralmente disastrosa, come in alcuni casi è recentemente avvenuto.

Nello specifico, per quanto riguarda i Presidenti di Regione, il meccanismo si struttura sulla base dei meccanismi esistenti che vengono però configurati anche tenendo conto della nuova autonomia impositiva regionale, per evitare appunto che gli aumenti della addizionale regionale Irpef ricadano - oltre un certo livello e senza che siano stati attuate efficaci azioni di risanamento - sugli elettori regionali.

Il fallimento politico per quanto riguarda il Presidente di Regione, si struttura infatti in un meccanismo di rimozione ex art. 126 Cost., configurando come “grave violazione di legge”, la situazione di grave dissesto finanziario.

A differenza di quanto affermato dalle osservazioni proposte dalle Regioni è la stessa legge n. 42 che impone il riferimento all’art. 126 Cost. (e non all’art. 120 Cost.).

L’art. 17, lett. e) prevede infatti che: “tra i casi di grave violazione di legge di cui all’articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali”, demandando quindi al decreto legislativo la strutturazione di tale fattispecie.

Da questo punto di vista, se si volesse sostenere l’incostituzionalità del richiamo all’art. 126 Cost., il difetto di legittimità andrebbe riferito alla legge n. 42/2009 e non al decreto. Ma è anche utile richiamare che su tale legge è intervenuta una larga intesa con gli enti territoriali.

La norma del decreto configura quindi la fattispecie di grave dissesto nel *congiunto verificarsi di tre situazioni*: a) il Presidente della Giunta regionale, nominato Commissario *ad acta* non deve adempiere immotivatamente, in tutto o in parte, all’obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso; b) si deve riscontrare, in sede di verifica annuale il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo o suo aggravamento; c) deve avvenire l’aumento, per due esercizi consecutivi dell’addizionale

regionale Irpef al livello massimo previsto dal decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario (si deve quindi trattare dell'aumento del 2,1% che porta al 3% il peso dell'aliquota base).

Il realizzarsi di queste tre condizioni, che devono sussistere congiuntamente, non è imputabile a comportamenti meramente oggettivi (come invece sostenuto nelle osservazioni regionali): si deve ad esempio trattare di immotivato mancato rispetto degli obblighi derivanti dal piano di rientro.

Al realizzarsi di questa fattispecie, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio dei Ministri propone al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 126, comma primo, della Costituzione, la rimozione del Presidente della Giunta regionale per fallimento nel proprio mandato di amministrazione dell'ente Regione.

E' evidente che il concorso di tre diversi organi (Consiglio dei Ministri, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, e soprattutto Presidente della Repubblica, cui è imputabile in ultima istanza l'atto di rimozione) fornisce una adeguata garanzia al procedimento.

L'argomentazione - anch'essa impropriamente avanzata - per cui il Presidente di Regione in questo caso agirebbe come *Commissario ad acta* non toglie legittimità costituzionale alla previsione, dal momento che l'ordinamento dispone questa soluzione a tutela della autonomia costituzionale della Regione - oltre l'80% del bilancio di una Regione è relativo alla spesa sanitaria -, senza togliere però l'evidenza che sempre della stessa persona si tratta, cui rimangono comunque imputabili i comportamenti di cui alle ipotesi sub a), b) e c) sopra ricordati, ivi compreso l'immotivato inadempimento del piano di rientro.

La norma dispone inoltre che, al verificarsi della rimozione, il rimborso delle spese elettorali sostenute per la campagna per il rinnovo del consiglio regionale sia decurtato del 30% per il partito politico, la lista o la coalizione che presentino nuovamente la candidatura del Presidente rimosso a qualsiasi

altra carica pubblica elettiva prima che siano decorsi dieci anni dalla rimozione.

In sintesi, quindi, la misura sanzionatoria nel suo insieme è diretta a tutelare i cittadini regionali e le imprese, evitando che ricada su di loro l'inefficienza di un Presidente che compie gravi e immotivate violazioni di obblighi di risanamento dei bilanci della sanità della Regione che amministra. Il verificarsi del grave dissesto finanziario diventa, inoltre, causa dell'applicazione di alcune disposizioni già in vigore: ovvero quello dell'articolo 2, comma 79, lettera a), della legge 23 dicembre 2009, n.191, in materia di decadenza automatica dei direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale, nonché dell'assessorato regionale competente.

Considerata in questi termini, non sembrano sussistere possibili dubbi di costituzionalità sulla disciplina.

Potrebbe semmai essere oggetto di considerazione la previsione dell'entrata in vigore dell'istituto, che potrebbe essere fatta decorrere non a partire dalla presente legislatura regionale, bensì da quella successiva all'entrata in vigore del decreto, in modo da *evitare l'impatto su situazioni già in corso* e i cui presupposti possono essere maturati prima dell'entrata in vigore della disposizione.

Il decreto prevede anche il fallimento politico del Sindaco o del Presidente di Provincia.

La disposizione interviene semplicemente ad allargare il meccanismo sanzionatorio già previsto dal comma 5, dell'articolo 248, del decreto legislativo n. 267 del 2000 quando si verifica la fattispecie di dissesto finanziario.

In base al vigente comma 5, dell'articolo 248: “gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni da loro prodotti, con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di cinque anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, ove la Corte, valutate le circostanze, e le cause che hanno

determinato il dissesto, accerti che questo e' diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore e' stato riconosciuto responsabile”.

Il carattere innovativo del cd. fallimento politico del Sindaco o del Presidente di Provincia è quindi limitato, dal momento che la nuova sanzione della ineleggibilità viene applicata nella stessa ipotesi normativa in cui *già l'ordinamento vigente* prevede il divieto di ricoprire, per cinque anni, l'incarico di assessore.

E' questa quindi la risposta alle obiezioni per cui si rischierebbe di far ricadere la sanzione dell'ineleggibilità a chi si è trovato in situazioni già compromesse. Come già nella normativa vigente, infatti, la Corte dei Conti deve accertare una precisa responsabilità imputabile, per dolo o colpa grave, al Sindaco o al Presidente di Provincia in carica, senza che vengano in rilievo gli effetti delle scelte e delle responsabilità imputabili alle precedenti gestioni.

Come già quindi la normativa attuale, solo al verificarsi di questo presupposto, di danni prodotti per solo dolo o colpa grave, la nuova disposizione prevede la sanzione dell'ineleggibilità, per una durata di dieci anni, alle cariche di Sindaco, di Presidente di Provincia, di Presidente di Regione, nonché a membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento, del Parlamento europeo.

Allo stesso Presidente di Provincia o al Sindaco si applica la sanzione dell'interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo di dieci anni. Inoltre, qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei Conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, i componenti del collegio riconosciuti responsabili non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili per un periodo fino a 10 anni, in funzione della gravità accertata.

E' utile, per concludere, evidenziare che negli ultimi dieci anni in Italia, su oltre 8000 Comuni, solo 36 hanno dichiarato dissesto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Ben dieci volte più alto è il numero dei comuni che lo hanno dichiarato dall'inizio alla fine degli anni 90, ma il motivo è che la normativa permetteva, a quel tempo, ai Comuni in dissesto di accedere ai

ripianti statali. Abrogata quella possibilità, il numero dei dissesti si è drasticamente ridotto (si v. allegato n. 1 e premessa all'allegato n. 1).

Dei 448 enti che hanno deliberato il dissesto finanziario, sono quindi solo 36 quelli che lo hanno fatto dopo la modifica del titolo V della Costituzione. La motivazione è da ricercare nell'impossibilità di poter ricorrere a un mutuo (a carico dello Stato) per la copertura dei debiti (v. articolo 31, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289) il quale ha stabilito che in ordine ai principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, sono abrogate le disposizioni del titolo VIII della parte II del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento). Conseguentemente il risanamento resta tutto a carico dell'ente e quindi è venuta meno quella convenienza che spingeva alla dichiarazione di dissesto.

Lo stesso art.6, inoltre, al comma 2 prevede un meccanismo sostitutivo per quelle situazioni dove un Consiglio Comunale omette, pur in presenza di accertate situazioni di gravità di violazioni contabili o di squilibrio strutturali, di deliberare la dichiarazione di dissesto. Si tratta di una disposizione opportuna perché l'omissione della dichiarazione di dissesto potrebbe originare, nel futuro, anche dal timore della sanzione del fallimento politico.

Più precisamente, la norma del comma 2 disciplina la situazione in cui dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano: a) comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, b) irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto economico e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive. In questo caso la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto ai fini della deliberazione dello stato di dissesto e della procedura per lo

scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

In questo caso il Prefetto assegna al Consiglio un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine, il Prefetto nomina un Commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Rispetto a questa disposizione si può segnalare l'opportunità di un correttivo, anche in considerazione delle osservazioni svolte sul punto dall'audizione della Corte dei Conti: ovvero prevedere, prima di arrivare all'esercizio del potere sostitutivo del Prefetto, *una fase cuscinetto*, nell'ipotesi costruita sul modello del *piano di rientro* regionale nell'ambito della sanità.

Meccanismi sanzionatori inerenti il mancato rispetto del Patto di stabilità

Il decreto prevede inoltre sanzioni, alcune dal carattere più innovativo altre sostanzialmente confermate dell'esistente, per il mancato rispetto del Patto di stabilità. Viene però formalizzato un potere di proposta e rimodulazione da parte della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Nell'allegato n. 2 si fornisce l'elenco degli enti che non hanno rispettato il Patto nel periodo 2007/2010.

Meccanismi premiali

Patto di stabilità. Il capo II disciplina i meccanismi premiali, e si struttura innanzitutto (art. 8) in una serie di misure relative al Patto di stabilità interno. Si tratta di meccanismi che anche in considerazione delle (non del tutto felici) esperienze del passato, possono acquisire un valore nuovo in forza del processo di razionalizzazione introdotto con costi e fabbisogni standard e con il decreto sull'armonizzazione dei sistemi contabili. Da questo punto di vista acquisisce rilievo anche in questo caso il potere di proposta e di ridefinizione riconosciuto alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Ulteriori meccanismi premiali. In questo ambito (art. 9) vengono previsti alcuni ulteriori meccanismi premiali diretti a razionalizzare la spesa sanitaria a favore delle Regioni che dal 2012 istituiscano una Centrale Regionale per gli Acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi. Si tratta di un meccanismo (premiare e quindi rispettoso dell'autonomia regionale) idoneo a favorire lo sviluppo di una prassi che ha portato a buoni risultati laddove è stata seguita.

Viene previsto anche un meccanismo diretto a favorire l'uniformità dei prezzi di riferimento, cercando quindi di superare la prassi di rilevanti – e spesso ingiustificate - differenze territoriali.

Al fine di una maggiore completezza delle disposizioni premiali, potrebbe apparire utile *arricchire il testo* prevedendo anche forme premiali per coloro che, a partire da situazioni molto distanti per inefficienze ereditate da precedenti gestioni, convergono verso i costi e i fabbisogni standard. In questo modo si favorirebbero i comportamenti virtuosi di chi fa emergere le situazioni critiche e affronta sforzi importanti rispetto a situazioni di partenza più critiche di altre.

Contrasto all'evasione fiscale. Vengono estese alle Province le normative sui meccanismi premiali per favorire il recupero dell'evasione fiscale, allineandole con quanto disposto dai precedenti decreti per Regioni e Comuni. A dimostrazione della utilità della previsione va ricordato che i dati di evasione su alcuni tributi come quello relativo alla Rc auto sono molto elevati, fino ad essere stati recentemente individuati dall'Isvap come una delle cause dell'aumento delle tariffe assicurative.

In questo ambito si segnala l'opportunità di *estendere il coinvolgimento nel processo sin qui disegnato (quindi complessivamente riguardante anche Regioni e Enti locali), anche della Guardia di Finanza*, la cui collaborazione può risultare decisamente utile al fine di permettere una sinergia complessiva delle istituzioni preposte.