



Osservazioni ed emendamenti

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

Roma, maggio 2011

OSSERVAZIONI

Premessa

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

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

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

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

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

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

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

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

Maggiori criticità del testo

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

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

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

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

EMENDAMENTI

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

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

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

Al comma 4 sostituire la parola “sentita” con le seguenti “d’intesa con”.

Al comma 1 eliminare ultimo periodo

Art. 5 (Regolarità della gestione amministrativo e contabile)

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

Si propone di cassare l'intero articolo.

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

Riformulare rubrica:

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

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

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

Al comma 1 sostituire la parola “dieci” con la parola “cinque” ove occorra.

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

Eliminare il comma 2.

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

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

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

RIFORMULARE L'INTERO ARTICOLO

- 1. In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte della Regione, della Provincia autonoma o dell'ente locale, il sistema sanzionatorio da applicare all'ente inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, è informato ai seguenti criteri direttivi:**
 - a) applicazione di una sanzione commisurata alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato;**
 - b) determinazione di fattispecie gestionali che hanno determinato il superamento degli obiettivi e per le quali, considerata la finalità della spesa, non si applica la sanzione di cui alla lettera a);**
 - c) introduzione di limiti nel settore della spesa corrente, al netto delle spese per la sanità nel caso della Regione;**
 - d) introduzione di limitazioni nel ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti;**
- e) previsione di contenimento della spesa di personale e degli organi istituzionali.**
- 2. Le sanzioni da applicare all'ente inadempiente al patto di stabilità interno sono definite su base triennale, con la legge di stabilità, in coerenza con i criteri direttivi di cui al primo comma, sulla base delle proposte avanzate dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.**
- 3. I criteri direttivi di al comma 1 possono essere ridefiniti con legge sulla base delle proposte avanzate dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.**
- 4. Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dall'anno 2014.**

Art. 8 (patto di stabilità interno)

Riformulare: (patto di stabilità interno: virtuosità e sistema degli indicatori)

Sebbene ci sia condivisione sugli indicatori previsti quali elementi di riferimento per la virtuosità degli enti, va comunque ricordato che tali indicatori possono funzionare, nel caso delle Province, sono allorquando vi sarà una autonomia finanziaria reale e concreta, in grado di esprimere effettive politiche fiscali sui rispettivi territori, e dunque corredata da ogni strumento informativo a ciò necessario.

In particolare per le Province occorrerebbe considerare tra le fattispecie premiali anche il contributo che esse possono dare all'azione di contrasto all'evasione fiscale dei piccoli comuni tramite le loro funzioni di assistenza tecnica ed amministrativa.

Tra i meccanismi premiali, occorrerebbe inoltre prevedere la possibilità di travaso dei fondi dal bilancio dello Stato per i fondi non utilizzati in grandi opere nelle disponibilità di spesa in conto capitale degli enti locali, misura che non incide sull'indebitamento complessivo del Paese, ma che consentirebbe lo sblocco degli investimenti a livello locale.

In generale, si ritiene opportuno che il decreto legislativo in esame esprima in termini generali alcune norme di principio e gli oggetti del sistema premiale per rinviare alle decisioni della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e alle leggi di coordinamento della finanza pubblica la concreta definizione di specifiche fattispecie premiali.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Emendamento

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