



AUDIZIONE
COMMISSIONE BICAMERALE PER L'ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE

**Schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali
relativi a Regioni, Province e Comuni ai sensi degli articoli 2, 17 e 26 della
legge 5 maggio 2009, n. 42.**

Roma, 23 giugno 2011

Riferimenti normativi

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 regolino un sistema di meccanismi premiali e sanzionatori per gli enti locali, in particolare tenendo conto dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica. Si stabilisce che 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, adotti misure sanzionatorie commisurate all'entità di tali scostamenti, anche prevedendo l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie.

Contenuto dello schema di decreto

Lo schema di decreto legislativo predisposto contiene per gli enti locali:

1. Misure di carattere sanzionatorio

- l'obbligo di redigere l'inventario di fine mandato nel caso in cui il Comune durante il mandato in corso o in un anno successivo si trovi in situazioni di dissesto finanziario;
- l'ente può essere sottoposto a verifiche da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, qualora venga evidenziata anche attraverso Siope una situazione di squilibrio finanziario riferibile a determinati indicatori;
- Sanzione di ineleggibilità per coloro che sono stati riconosciuti responsabili del dissesto;
- Sanzioni per gli enti locali per il mancato raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità.

2. Misure di carattere premiale

- gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità potrebbero avere una riduzione dell'obiettivo in base ad indicatori di virtuosità.

Il quadro normativo nel quale si inseriscono le norme di attuazione delle previsioni riguardanti premi e sanzioni si caratterizza per le innovazioni che interessano il sistema finanziario e fiscale dei Comuni.

Il superamento dei trasferimenti erariali e la creazione delle condizioni per una distribuzione delle risorse sulla base di una valutazione oggettiva della spesa in riferimento ai fabbisogni standard delle funzioni fondamentali ed alla perequazione delle capacità fiscali per le altre funzioni modificano il contesto generale in cui sinora abbiamo operato.

Allo stesso tempo però tale innovazione, che si sforza di dare sostanza e contenuto ai principi di autonomia e responsabilità, richiede un deciso e forte cambiamento di prospettiva ed impostazione anche con riferimento alle regole di stabilità finanziaria contenute nel patto di stabilità e le modalità in base alle quali ciascun Comparto contribuisce al contenimento della spesa pubblica e al conseguimento degli obiettivi economico-finanziari.

PROPOSTE DI EMENDAMENTI

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

Si introduce un nuovo obbligo consistente nella redazione dell'inventario di fine mandato a carico dei Comuni e delle Province che durante il mandato consiliare in corso o in uno successivo si trovino in situazione di dissesto finanziario. Tale previsione è facoltativa per tutti gli altri enti.

Dal punto di vista della conformità ai principi di delega si può ritenere che tali previsioni possano rientrare nei meccanismi di carattere sanzionatorio .

Nel merito vanno evidenziate perplessità circa l'assoggettamento a tale obbligo-sanzione degli enti in situazione di dissesto finanziario, stato di dissesto le cui cause nella maggior parte dei casi attengono ad un ciclo di gestione finanziaria assai lungo e spesso risalente nel tempo e a fatti ed eventi estranei a responsabilità finanziarie degli amministratori e non imputabili a questi ultimi.

Ciò detto, si ritiene necessario circoscrivere comunque tale obbligo-sanzione al solo caso di dissesto, eliminando la facoltà per gli altri enti, in quanto ciò determinerebbe un uso distorto dell'istituto.

Al comma 1 eliminare l'ultimo periodo.

Al comma 3 eliminare la lettera d).

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

Art. 5 (Regolarità della gestione amministrativo-contabile)

Si introduce una nuova forma di controllo connessa a specifiche situazioni di squilibrio finanziario. Si ritiene che non sussistano nella legge delega i principi e i criteri direttivi che motivano tale previsione su cui si esprime contrarietà.

Si propone di abrogare l'intero articolo.

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

L'articolo introduce gravi e specifiche sanzioni a carico degli amministratori (sindaci e presidenti di provincia) nonché a carico dei revisori degli enti locali che siano stati dichiarati in dissesto finanziario.

Tale gravissima sanzione è qualificata come “fallimento politico” del Sindaco e del Presidente della Provincia. Si ritiene che tale qualificazione della fattispecie disciplinata non sia accettabile e quindi vada modificata. Infatti, il concetto di fallimento politico attiene alla sfera politica e non a quella giuridica e quindi semmai al rapporto fra elettore e candidato, fra cittadino e amministratore; in secondo luogo tale qualificazione appare del tutto sproporzionata e non rispondente alla disciplina contenuta che concerne un caso di ineleggibilità.

Inoltre, si ritiene di far discendere una gravissima conseguenza quale ineleggibilità a qualsiasi carica politica per dieci anni con una forte limitazione di elettorato attivo.

Per quanto riguarda poi il ruolo delle sezioni regionali della Corte dei Conti, questo appare in contrasto con la funzione collaborativa assegnata dalla legge.

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

Riformulare rubrica:

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

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

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

Al comma 1 sostituire da “ alle cariche sino al parlamento europeo” con le seguenti parole “alla stessa carica ricoperta”.

Eliminare il comma 2.

Per quanto riguarda le disposizioni relative al patto di stabilità si ritiene di dover esprimere contrarietà a quanto stabilito nello schema di decreto legislativo chiedendo invece che questa possa essere la sede per rivedere nella nuova ottica del federalismo fiscale il complesso di sanzioni come si sono stratificate negli anni capovolgendone la prospettiva. Si ritiene infatti che, costruito un impianto di finanziamento degli enti basato su autonomia di entrata e spesa, eventuali vincoli e relative sanzioni devono essere regolate al fine di stimolare gli enti a migliorare la gestione finanziaria e contabile per il futuro, allo stesso tempo responsabilizzandoli rispetto ai cittadini della propria comunità prevedendo, ai sensi della legge 42, quale unica sanzione lo sblocco automatico della leva fiscale.

Per quanto riguarda il sistema premiale si propongono le seguenti considerazioni.

Il patto di stabilità sui Comuni, comparto che ha prodotto negli anni un saldo positivo pari a circa 2 miliardi e mezzo di euro, provoca il blocco della spesa in conto capitale, ridottasi in media del 15% l'anno.

La realizzazione delle opere pubbliche, le spese per manutenzione straordinarie e per il miglioramento della qualità della vita delle comunità sono degli elementi che arricchiscono non solo le comunità locali ma l'intero Paese.

L'onere finanziario ed il peso ai fini del calcolo dell'indebitamento netto non può gravare solo in capo ai Comuni. È necessario un patto fra tutti gli enti (Comuni – Regioni – Stato) per stabilire una *governance* finanziaria che consente di poter continuare a fare investimenti senza incidere negativamente sui saldi di finanza pubblica.

E' necessario dare impulso agli investimenti per fare in modo che le disponibilità finanziarie dei Comuni virtuosi possano essere immesse nel ciclo economico con risultati positivi immediati sull'occupazione, sui redditi, sui consumi e quindi anche sulle imposte dirette ed indirette.

Le strade che possono essere seguite sono tante ma sicuramente occorre partire da una scelta di fondo: occorre prevedere norme differenziate per i Comuni che operano una sana e corretta gestione, i Comuni virtuosi. In questo senso occorre evitare di commettere errori grossolani e

cadere nel tentativo di dare delle definizioni di virtuosità affrettate che, come avvenuto in passato, hanno prodotto effetti opposti agli obiettivi annunciati. Per poter costruire una griglia di elementi da valutare ai fini della qualificazione di “Comune virtuoso”, è opportuno verificare i comportamenti del passato e soprattutto governare e indirizzare le scelte amministrative del futuro. Si propone, quindi, di elaborare una griglia di indici e parametri da sottoporre a monitoraggio, immediatamente dall’entrata in vigore della legge assegnando a ciascuno di essi un valore percentuale (un “peso”). Dal risultato di questo monitoraggio dovrebbero discendere delle conseguenze premiali o penalizzanti per i singoli Comuni. Questi elementi potrebbero essere:

- Andamento del rapporto fra spesa corrente e spesa in conto capitale (premiando un rapporto che privilegi la seconda rispetto alla prima).
- Andamento del rapporto fra spese per il personale e totale delle entrate, tenendo conto delle funzioni e dei servizi esternalizzati.
- Capacità di riscossione delle entrate proprie.
- Capacità di partecipazione al recupero dell’evasione fiscale sui tributi erariali.
- Rapporto fra indebitamento ed entrate proprie e rapporto fra indebitamento e patrimonio.
- Corrispondenza e coerenza fra programmazione e realizzazione degli interventi programmati e capacità di spesa, anche dei fondi europei.
- Percentuale di raccolta differenziata.
- Percentuale di utilizzo di energie rinnovabili e sistemi ecosostenibili e a basso impatto ambientale ed energetico.
- Gestione associata dei piccoli comuni attraverso le unioni di comuni per l’acquisto di beni e servizi, accesso al credito, assunzioni e gestione del personale, appalti di opere pubbliche.
- Iniziative per la valorizzazione del patrimonio immobiliare, anche in attuazione del federalismo demaniale.

I Comuni che verranno catalogati come “Comuni virtuosi” a partire dal 2012 potranno avere una disciplina del patto di stabilità più flessibile. In particolare si potrebbero individuare le seguenti opzioni:

- sblocco consistente dei residui in conto capitale e possibilità di effettuare spesa in conto capitale non soggetta ai vincoli di contenimento della spesa pubblica, in particolare in alcuni settori quali ambiente, mobilità, sviluppo, sicurezza;
- riduzione di una percentuale predefinita dell’obiettivo posto a carico di ciascun ente;

- possibilità di elevare la percentuale del 10% del rapporto fra entrate proprie e spesa per interessi passivi;
- possibilità di coprire una percentuale di turn-over del personale cessato maggiore rispetto a quella attuale;
- possibilità di aumentare le aliquote dell'addizionale IRPEF, imposta di soggiorno e di altri tributi propri;
- distribuzione del fondo di riequilibrio di cui al decreto sul federalismo fiscale che tende a dare maggiori risorse ai Comuni che sono dentro questi parametri positivi.

La copertura finanziaria di queste misure può avere diverse fonti: ogni anno il comparto Comuni produce un surplus di obiettivo (dato dalla differenza fra obiettivo assegnato ed obiettivo realizzato) di oltre 1 miliardo di euro. Questo valore viene “tolto” dalla disponibilità dei Comuni e “confuso” con le altre voci del bilancio aggregato della Repubblica. Questa prassi va modificata e va previsto un meccanismo che consenta di mantenere nel comparto dei Comuni questo valore. Per l'anno 2012 ad esempio i Comuni potrebbero contare su un montante di circa 1 miliardo di euro pari al surplus dell'anno 2010.

Si potrebbe prevedere una rimodulazione della manovra a carico dei Comuni stabilendo delle misure peggiorative per i Comuni che non raggiungono una determinata media dei valori percentuali definiti con la valutazione della virtuosità. In sostanza si potrebbe avere una compensazione interna al comparto da realizzare o attraverso un peggioramento dell'obiettivo a carico degli enti non virtuosi.

Gli effetti della accelerazione della spesa per investimenti (come è dimostrato) producono effetti anche su IVA e IRPEF. Questo incremento di gettito potrebbe essere utilizzato per finanziare una parte delle spese necessarie per i virtuosi.

In termini di indebitamento netto lo spazio potrebbe essere garantito, inoltre, attraverso un vincolo da porre a carico delle regioni che intendono applicare le disposizioni relative al coordinamento regionale del patto di stabilità in modo che le “quote” di deficit siano messe a disposizione solo nei confronti dei Comuni virtuosi.