

CAMERA DEI DEPUTATI – XVI LEGISLATURA

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Giovedì 21 luglio 2011

Schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni.

Atto n. 365.

(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato, da ultimo, nella seduta del 13 luglio 2011.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, comunica che, in relazione alla richiesta deliberata dalla Commissione nella seduta del 13 luglio 2011, il Presidente della Camera dei deputati, d'intesa con il Presidente del Senato, ha disposto, sulla base di quanto previsto dall'articolo 3, comma 5, della legge n. 42 del 2009, la proroga di venti giorni del termine per l'espressione del parere da parte della Commissione sullo schema in esame. Il predetto termine verrà pertanto a scadere il 7 agosto 2011.

Enrico LA LOGGIA, *presidente e relatore*, nell'illustrare la proposta di parere, che è il risultato di una intensa attività istruttoria svoltasi, come di consueto, attraverso riunioni tecniche ed un confronto aperto e costruttivo tra i relatori e il Ministro, segnala come tale attività abbia reso possibile la predisposizione di un testo in larga parte condiviso, benché ad avviso dell'altro relatore rimangano alcune questioni, talune anche rilevanti e sulle quali si soffermerà il collega Misiani, ancora da approfondire e sulle quali si potrà intervenire nel prosieguo dei lavori. Ciò precisato, segnala come nella proposta siano previste significative innovazioni rispetto al testo dello schema di decreto, ad iniziare dalla rimodulazione della tempistica di presentazione dell'inventario di fine legislatura, che è stato anche rinominato come Relazione, rendendo più coerenti le procedure previste ed estendendo l'obbligo di presentazione a tutte le regioni e non più solo a quelle assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria; sono stati poi riformulati i contenuti della stessa - tra l'altro prevista anche in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale - per meglio dettagliare le principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura anche con riferimento all'indicazione dello stato del percorso di convergenza ai costi standard. Per quanto riguarda le modifiche proposte in riferimento alla responsabilità politica del presidente della giunta regionale, si è prevista la rimozione, in caso di grave dissesto finanziario, ai sensi dell'articolo 126 della Costituzione, ovvero la nomina un commissario ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che sostituisce il presidente della giunta regionale nominato commissario *ad acta*, graduando pertanto la sanzione in base alla gravità delle diverse fattispecie. Il presidente che sia stato rimosso è incandidabile a tutte le cariche pubbliche elettive per un periodo di tempo di dieci anni e non può essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle Regioni e dello Stato per un periodo di tempo di dieci anni. Nelle more dell'insediamento del nuovo presidente della giunta regionale, il commissario *ad acta* sarà inoltre chiamato ad esercitare tutte le competenze del presidente della giunta regionale concernenti l'ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili.

Osserva poi, con riguardo a settori ed attività regionali diversi dalla sanità, la previsione che ove una Regione dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché dei relativi costi

standard e la definizione degli obiettivi di servizio, non provveda alla attuazione dei LEP e al raggiungimento degli obiettivi di servizio, il presidente della giunta regionale sia nominato commissario *ad acta* per l'esercizio dei poteri sostitutivi; sono state elevate le sanzioni al verificarsi del grave dissesto finanziario in materia di decadenza automatica dei direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale, nonché dell'assessorato regionale competente, soggetti cui si applica l'interdizione da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo che da sette è stato aumentato a dieci anni. Per quanto riguarda l'obbligo di presentazione della relazione di fine mandato provinciale e comunale, lo stesso è stato esteso a tutte le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti; anche in tal caso è stata rimodulata la tempistica del procedimento di presentazione della relazione e riformulato il contenuto necessario della stessa; la facoltà di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile è stata prevista in via prioritaria nei confronti dei comuni capoluogo di provincia.

Rileva inoltre come nella proposta di parere risultino precisate le sanzioni a carico degli amministratori che la Corte dei conti abbia riconosciuto responsabili di danni cagionati con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario; i sindaci e i presidenti di Provincia ritenuti responsabili saranno dunque incandidabili, 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. Non potranno altresì ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Inoltre qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, alle sanzioni viene affiancato l'obbligo di segnalazione dell'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari. Appaiono meritevoli di segnalazione, a suo avviso, anche le modifiche apportate in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno; al riguardo, oltre ad un anticipo della entrata in vigore della disciplina, che troverà applicazione in caso di mancato rispetto del patto relativo agli anni 2010 e successivi, è stato previsto che l'ente locale inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, sia assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato, ma comunque per un importo non superiore al 5 per cento delle entrate correnti così come registrate nell'ultimo consuntivo. In relazione a tale anticipo viene previsto anche una conseguente riformulazione dei parametri di computo della premialità ora previsti dalla legge finanziaria per il 2011, prevedendo che l'importo della riduzione degli obiettivi annuali per comuni e province sia commisurato agli effetti finanziari determinati dall'applicazione della sanzione operata in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno a valere sul fondo sperimentale di riequilibrio e sul fondo perequativo. Per quanto concerne i meccanismi premiali si è convenuto di espungere il testo contenuto nello schema di decreto, essendo intervenuta la nuova disciplina in materia di parametri di virtuosità definita dal decreto legge di manovra n. 98 del 2011 approvato la scorsa settimana.

Nella proposta di parere si interviene anche ai fini del potenziamento delle misure per il contrasto all'evasione fiscale, specificando che la partecipazione delle Province all'accertamento fiscale sia incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 50 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento della Provincia che abbia contribuito all'accertamento stesso, anche attraverso la segnalazione all'Agenzia delle entrate ed alla Guardia di finanza di elementi utili ad integrare i dati contenuti nelle dichiarazioni presentate dai contribuenti per la determinazione di maggiori imponibili fiscali. Viene inoltre previsto un meccanismo pattizio tra Stato ed enti territoriali per la definizione di un percorso finalizzato alla convergenza delle capacità fiscali effettive dei singoli enti territoriali alle rispettive capacità potenziali, individuando modalità di concorso dei singoli enti dei vari livelli di governo al

progressivo raggiungimento del recupero fiscale, affiancato da misure premiali o sanzionatorie. Con una osservazione è stato ritenuto opportuno rimettere al Governo la valutazione dell'opportunità di prevedere con successivo decreto il coordinamento delle disposizioni relative al contrasto dell'evasione fiscale da parte di Regioni ed enti locali con le altre disposizioni vigenti relative al carattere effettivo della partecipazione di tale azione di contrasto.

Ritiene rilevante dal punto di vista istituzionale l'estensione dell'applicazione delle disposizioni del decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome; al riguardo, qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto non risultino concluse le procedure stabilite dall'articolo 27 della legge n. 42, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni del decreto troveranno immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome.

Tra le ulteriori innovazioni previste nella proposta di parere ritiene infine opportuno limitarsi a segnalare le nuove norme volte a integrare la disciplina in materia di *spending review* introdotta dal citato decreto legge di manovra n.98/11, prevedendo in particolare che gli esiti del raffronto tra i fabbisogni delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e le spese effettivamente siano trasmessi ogni anno dal Governo alle Camere, affinché possano essere adottate, nel rispetto dei regolamenti parlamentari, le iniziative ivi previste, incluse quelle di cui all'articolo 94 della Costituzione. Viene inoltre rimessa al Governo, con una osservazione, la valutazione in ordine all'opportunità di prevedere l'ineleggibilità del soggetto che abbia rivestito la carica di Ministro e sia stato singolarmente sfiduciato per avere disatteso immotivatamente i fabbisogni standard assegnati alle amministrazioni di cui abbia avuto la responsabilità; ineleggibilità che dovrebbe avere una durata di dieci anni ed estendersi a tutte le cariche pubbliche elettive. Segnala infine come sia prevista la costituzione, tra Ministero dell'economia, rappresentanti delle regioni e autonomie locali e l'Associazione bancaria italiana, di un tavolo tecnico finalizzato a realizzare, anche attraverso apposita convenzione aperta all'adesione delle banche e degli intermediari finanziari, interventi volti, tra l'altro, a sopperire alla mancanza di liquidità delle imprese determinata dai ritardi dei pagamenti degli enti territoriali.

Il deputato Antonio MISIANI (PD), *relatore*, valuta positivamente il lavoro sin qui svolto con il presidente La Loggia, anche con la collaborazione del Governo, che ha condotto ad un sensibile miglioramento del testo iniziale del provvedimento, rendendolo più coerente e credibile sotto diversi aspetti. Segnala come tale circostanza lo abbia condotto, per quanto concerne la proprio funzione di relatore, a non presentare una sua proposta di parere, pur in presenza di numerosi temi ancora da approfondire e sui quali sussistono alcune perplessità, che si riserva di esporre in apposite riformulazioni di parti della proposta presentata.

Pur convenendo con gli aspetti innovativi del parere illustrato dal presidente La Loggia, ritiene pertanto necessario evidenziare taluni punti di fragilità che a suo avviso permangono nel testo dello schema in esame, ad iniziare dall'articolo 2, che disciplina l'applicazione e l'attuazione dell'articolo 126 della Costituzione, che non è mai stato procedimentalizzato nel nostro ordinamento. In particolare, l'articolo 2, nel definire le fattispecie del grave dissesto finanziario e di grave violazione di legge, dalle quali scaturiscono una serie di sanzioni anche molto pesanti, si muove su un terreno estremamente delicato - e quindi da valutare con attenzione - sotto il profilo costituzionale, che attiene ai rapporti tra governo centrale e autonomie regionali, che rivestono un particolare rilievo nel disegno federalista che ha preso il via con la riforma del Titolo V della Costituzione e del quale il federalismo fiscale ne costituisce in parte l'attuazione.

Pur valutando positivamente, nel complesso, il tentativo di migliorare il procedimento di attuazione dell'articolo 126 della Costituzione, che vede il coinvolgimento della Corte dei conti nonché la partecipazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con l'espressione di pareri vincolanti, riterrebbe comunque preferibile in linea di principio l'applicazione dell'articolo 120 della Costituzione, che appare più garantista dell'autonomia regionale.

Diverso è il caso della responsabilità politica degli amministratori degli enti locali, laddove l'articolo 6 del provvedimento in esame non fa altro che ampliare il novero delle sanzioni già previste dal TUEL, ritenendo necessaria tuttavia, come evidenziato in una delle osservazioni del parere, una più compiuta definizione della fattispecie di dissesto finanziario, che ad oggi risulta piuttosto incerta e non tiene conto dell'evoluzione dell'organizzazione degli enti locali, come ad esempio le esternalizzazioni.

Pur condividendone le finalità esprime infine perplessità, sotto il profilo costituzionale, circa alcuni punti della proposta di parere, che appaiono non corrispondere, a suo avviso, ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega, quale ad esempio l'estensione dei fabbisogni standard alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e la responsabilità politica dei Ministri di cui all'articolo 13-*bis*, nonché gli interventi a favore del pagamento delle imprese creditrici degli enti territoriali previsti dall'articolo 13-*quater*, ritenendo, su tale ulteriore aspetto, che non sia necessario un decreto legislativo per istituire un tavolo tecnico sul settore creditizio, ma sia sufficiente anche un atto di natura amministrativa.

Il deputato Rolando NANNICINI (PD) sottopone all'attenzione della Commissione un caso particolare che si verrebbe a determinare ai sensi dell'articolo 2: nel caso che il presidente della giunta regionale, nominato a commissario *ad acta* per la predisposizione del piano di rientro sanitario, decidesse di non concordare il piano di rientro - con conseguente nomina a commissario di un soggetto terzo -, continuerebbe di fatto a svolgere le funzioni di governatore per le competenze non legate alla sanità ed eviterebbe quindi di essere dichiarato ineleggibile per dieci anni a tutte le cariche pubbliche. A suo avviso, è pertanto necessario porre molta attenzione a non creare norme-manifesto che rischierebbero di essere furbescamente aggirate. In relazione al patto di stabilità ricorda come in realtà gli amministratori locali siano impegnati a non sfiorare i saldi di bilancio, finendo con l'erogare alla cittadinanza servizi funzionali sempre più limitati; considerando che la recente manovra finanziaria impatterà nel 2013 e nel 2014 ulteriormente sugli enti territoriali, invita pertanto la Commissione a riflettere sulle conseguenze che ciò produrrebbe sulla ulteriore riduzione di tali servizi.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP) ritiene che i relatori abbiano svolto un buon lavoro nella nuova formulazione del testo del decreto, salvo che relativamente all'articolo 12, concernente forme premiali per l'azione di contrasto dell'evasione fiscale. Ricorda che lo scopo originario della disposizione aveva una funzione propositiva, al fine di individuare le radici dell'evasione fiscale attraverso il ricorso a sistemi statistici. Ora invece si afferma che l'ISTAT non è in grado di determinare analiticamente tale fenomeno, non si prevede più l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio, ma si rinvia ad una complicata procedura, prevedendo un accordo fra governo, regioni, province, e comuni in sede di Conferenza unificata, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. A suo avviso, di fronte alla dimensione enorme che riveste la piaga dell'evasione fiscale, sebbene si dichiari di volerla combattere in ogni modo, in realtà si è sminuito l'impatto del testo originario che invece, mirando in prospettiva a basare le forme premiali su dati concreti, era ben formulato. Preannuncia, pertanto, la presentazione di proposte emendative sulla parte del parere riferita a tale articolo.

Il deputato LANZILLOTTA (Misto-ApI) nel sottolineare l'importanza del provvedimento in esame sotto il profilo costituzionale, rileva alcuni punti di criticità che a suo avviso permangono nel testo come modificato nella proposta di parere. Un primo aspetto riguarda il funzionamento dei meccanismi sanzionatori, per i quali evidenzia la mancanza di un percorso di accertamento che consenta di definire un processo graduale di monitoraggio e correzione prima di arrivare alla sanzione più grave quale la rimozione degli amministratori. In relazione poi alla sanzione accessoria della incandidabilità, paventa possibili profili di incostituzionalità del decreto delegato dal momento

che la legge delega fa riferimento esclusivamente alla ineleggibilità degli amministratori locali e regionali.

Enrico LA LOGGIA, *presidente* precisa che la scelta di prevedere l'incandidabilità, in luogo della ineleggibilità, è stata operata in quanto quest'ultima rientra tra le materie di competenza regionale.

Il deputato Linda LANZILLOTTA (Misto-AP) evidenzia inoltre due aspetti che attengono alla capacità del sistema di accertare i presupposti su cui si basa la sanzione, rilevando in primo luogo alcune criticità che riguardano l'attività di revisione e di controllo della relazione affidata ad organismi che non rispondono ai necessari criteri di terzietà rispetto agli amministratori. Sottolinea, in secondo luogo, l'arbitrarietà e l'astrattezza della previsione di misure sanzionatorie e premiali connesse a parametri non finanziari, come i costi e i livelli delle prestazioni o degli obiettivi di servizio, ritenendo preferibile far riferimento ad indicatori finanziari dal momento che rappresentano elementi certi ed più attendibili.

Paventa inoltre il rischio di una giurisdizionalizzazione della responsabilità politica attraverso l'accresciuto ruolo della Corte dei conti nel procedimento di accertamento del sistema politico locale disciplinato dallo schema in esame, ritenendo invece che, ai fini del mantenimento dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, debba essere mantenuta una netta separazione della sfera politica, ferma restando la responsabilità amministrativa e contabile degli amministratori, la cui giurisdizione rimane in capo alla Corte dei conti.

Con riferimento alla relazione di fine mandato rileva che l'articolo 4 come modificato nella proposta di parere, limitando l'obbligo di redazione ai comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, ha l'effetto, da più parti scongiurato, di favorire la frammentazione dei comuni. Propone, al fine di incentivare l'aggregazione, di limitare l'applicazione della deroga a quei comuni di piccole dimensioni che hanno costituito le Unioni di comuni.

Rilevando inoltre una inappropriata utilizzazione dell'espressione «capacità fiscale» la quale non identifica la base imponibile ma la capacità potenziale determinata dal PIL e dal livello di sviluppo, ritiene a suo avviso più corretto far riferimento alla base imponibile potenziale da far convergere con la base imponibile effettiva.

Quanto infine alla questione della incandidabilità o ineleggibilità ritiene che la sanzione andrebbe estesa anche a tutti gli organi di governo dell'Unione europea.

Il ministro Roberto CALDEROLI con riferimento a tale ultima questione, concernente la previsione della incandidabilità in luogo della ineleggibilità precisa, come già ricordato dal presidente, che tale scelta è stata dettata dall'esigenza di rispettare il vincolo costituzionale delle differenti competenze legislative statali e regionali in tema di organi elettivi.

Ritiene inoltre condivisibile l'osservazione circa l'effetto disincentivante della norma che limita l'obbligo di redazione della relazione di fine mandato ai comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, prospettando ai relatori una riformulazione della proposta di parere introducendo elementi incentivanti come ora suggerito dall'onorevole Lanzillotta.

Il deputato Antonio MISIANI (PD), *relatore*, ritenendo l'obbligo di redazione della relazione uno strumento scarsamente incentivante all'aggregazione dei comuni, reputa più coerente estendere l'obbligo a tutti i comuni prevedendo per quelli di piccole dimensioni uno schema di relazione semplificata.

Il ministro Roberto CALDEROLI ritiene che l'applicazione della procedura dell'articolo 126 della Costituzione sia, come formulata nella proposta di parere, estremamente garantista dell'autonomia regionale, dal momento che oltre al coinvolgimento della Corte dei conti è previsto anche il voto a maggioranza qualificata dei due terzi della Commissione parlamentare per le questioni regionali, nonché la partecipazione alla riunione del Consiglio dei ministri del Presidente della Giunta

regionale interessato.

Nel concordare inoltre con l'osservazione dell'onorevole Nannicini in merito al mancato realizzarsi della fattispecie di grave dissesto finanziario per l'omessa redazione del piano di rientro, senza che si verificano anche le altre condizioni previste dall'articolo 2, precisa che tale questione potrebbe suggerire l'opportunità di una riformulazione della proposta di parere, al fine di tener conto dell'ipotesi in cui il presidente della giunta regionale non adotti un piano di rientro dai disavanzi sanitari.

Con riferimento infine alle perplessità sollevate dal senatore Franco circa la formulazione proposta dell'articolo 12, reputa che l'esito positivo della procedura di definizione delle forme premiali in relazione all'azione di contrasto dell'evasione fiscale sia sufficientemente garantito dal comma 3 che, decorso il termine temporale espressamente previsto dal comma stesso per il raggiungimento degli accordi, prevede che le misure possano comunque essere adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.30.