

XVI legislatura

**Schema di decreto legislativo
recante meccanismi sanzionatori
e premiali relativi a regioni,
province e comuni
(Atto del Governo n. 365)**

Luglio 2011
n. 109



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

*Ha collaborato la dott.ssa Claudia Sanna nell'ambito
di uno stage di studio presso il Servizio Bilancio del
Senato.*

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

Capo I Meccanismi sanzionatori	1
<i>Articolo 1 (Inventario di fine legislatura regionale)</i>	1
<i>Articolo 2 (Fallimento politico del Presidente della Giunta regionale)</i>	2
<i>Articolo 3 (Decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali) ...</i>	3
<i>Articolo 4 (Inventario di fine mandato provinciale e comunale)</i>	3
<i>Articolo 5 (Regolarità della gestione amministrativo-contabile)</i>	4
<i>Articolo 6 (Fallimento politico del Presidente di Provincia e del sindaco)</i>	5
<i>Articolo 7 (Mancato rispetto del Patto di Stabilità Interno)</i>	5
Capo II Meccanismi premiali	8
<i>Articolo 8 (Patto di Stabilità Interno)</i>	8
<i>Articolo 9 (Ulteriori meccanismi premiali)</i>	10
<i>Articoli 10-12 (Contrasto all'evasione fiscale - Collaborazione nella gestione organica dei tributi - Ulteriori forme premiali per l'azione di contrasto all'evasione fiscale)</i>	11
Capo III Disposizioni finali	15
<i>Articolo 13 (Applicazione alle regioni speciali)</i>	15

Capo I
Meccanismi sanzionatori

Articolo 1
(Inventario di fine legislatura regionale)

La norma prevede la redazione di un inventario di fine legislatura da parte delle regioni assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria. Le altre regioni hanno invece la facoltà di istituire il citato inventario.

Redatto a ridosso delle nuove elezioni è certificato dagli organi di controllo interno regionale e trasmesso al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica che effettua una verifica di conformità dei dati trasmessi con quelli posseduti. La verifica si conclude con una relazione al Presidente della Giunta regionale. Per il settore sanitario la verifica è effettuata dai Tavoli tecnici deputati alla verifica dei Piani di rientro. La relazione e l'inventario di fine legislatura sono pubblicati sul sito istituzionale della Regione almeno dieci giorni prima delle elezioni e sono trasmessi anche alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

L'inventario di fine legislatura descrive le principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura e, tra l'altro, gli esiti dei controlli interni, i rilievi della Corte dei conti, le carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati e del servizio sanitario regionale e le azioni di rimedio intraprese, le azioni avviate per il contenimento della spesa sanitaria, lo stato di percorso di convergenza ai costi standard, la situazione economica e finanziaria del settore sanitario, la quantificazione certificata dell'indebitamento regionale e della spesa sanitaria nell'ambito del bilancio regionale.

Con atto regolamentare, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, viene adottato uno schema tipo per la redazione dell'inventario di fine legislatura differenziandolo eventualmente per le regioni non assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria.

La RT afferma che la norma ha carattere ordinamentale e risulta priva di effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare apparendo plausibile che le attività connesse alla redazione dell'inventario di fine legislatura regionale e i successivi adempimenti, possano essere svolte avvalendosi delle sole risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 2

(Fallimento politico del Presidente della Giunta regionale)

La norma elenca le condizioni al cui verificarsi danno luogo alla fattispecie di grave dissesto finanziario, con riferimento al disavanzo sanitario in una Regione assoggetta a piano di rientro. Tali condizioni sono:

- il Presidente della Giunta regionale, in qualità di Commissario *ad acta*, non adempie senza motivo, in tutto o in parte, all'obbligo di redigere il piano di rientro o agli obblighi da esso discendenti;
- in sede di verifica annuale si riscontra il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con permanenza del disavanzo sanitario oltre la misura consentita o suo aggravamento;
- per due esercizi consecutivi viene adottato un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef al livello massimo previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011.

Il citato dissesto finanziario è considerato grave violazione di legge e costituisce condizione affinché il Presidente del Consiglio dei Ministri proponga la rimozione del Presidente della Giunta regionale per fallimento nel proprio mandato di amministrazione delle ente Regione.

Con DPCM il Presidente rimosso è interdetto per dieci anni da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Contro il provvedimento di interdizione è ammesso ricorso alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Nel caso in cui il Presidente rimosso sia candidato a qualsiasi altra carica pubblica elettiva prima del decorso dei dieci anni dalla rimozione, si dispone la decurtazione del 30 per cento del rimborso delle spese elettorali previste dalla legge n. 157 del 1999, in capo al partito politico, alla lista o alla coalizione che ha proceduto alla candidatura.

Nelle more dell'insediamento del nuovo Presidente della Giunta regionale il Consiglio dei Ministri procede a nominare un nuovo commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro sanitario.

Restano ferme le disposizioni stabilite dall'articolo 3, comma 2 del decreto legislativo n. 68 del 2011 in materia di copertura del fabbisogno sanitario regionale standard e di finanziamento della spesa sanitaria.

La RT afferma che la norma ha carattere ordinamentale e risulta prima di effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 3

(Decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali)

L'articolo dispone che nel caso si verifichi il grave dissesto finanziario di cui al precedente articolo 2, si determina l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 79, lettera a) della legge n. 191 del 2009, in materia di decadenza automatica dei direttori generali, amministrativi e sanitari degli enti del servizio sanitario regionale, e dell'assessorato regionale competente, previa verifica delle rispettive responsabilità del dissesto.

Con DPCM i medesimi soggetti sono interdetti per un periodo di tempo da sette a dieci anni da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Contro il provvedimento di interdizione è ammesso ricorso alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo

La RT afferma che la norma ha carattere ordinamentale e risulta prima di effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 4

(Inventario di fine mandato provinciale e comunale)

La norma prevede la redazione di un inventario di fine mandato da parte delle Province e dei Comuni che si vengono a trovare in una situazione di dissesto finanziario ai sensi dell'articolo 244 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Gli altri Comuni e Province hanno invece la facoltà di istituire il citato inventario di fine mandato.

Redatto a ridosso delle nuove elezioni è certificato dall'organo di revisione dell'ente locale e trasmesso al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica che effettua una verifica di conformità dei dati trasmessi con quelli posseduti. La verifica si conclude con una relazione al Presidente della Provincia o al Sindaco. La relazione e l'inventario di fine mandato sono pubblicati sul sito istituzionale della Provincia o del Comune almeno dieci giorni prima delle elezioni e sono trasmessi anche alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

L'inventario di fine mandato descrive le principali attività normative e amministrative svolte durante la consiliatura e, tra l'altro, evidenzia gli eventuali rilievi della Corte dei conti, le azioni di rimedio intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard, la situazione finanziaria e patrimoniale con evidenziazione delle carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati, le azioni intraprese per contenere la spesa, la quantificazione della misura dell'indebitamento.

Con atto non regolamentare, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, viene adottato uno schema tipo per la redazione dell'inventario di fine mandato.

La RT afferma che la norma ha carattere ordinamentale e risulta prima di effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, *a latere* si segnala che a differenza dell'inventario di fine legislatura regionale nel contenuto dell'inventario in esame non figurano il sistema e gli esiti dei controlli interni. Sulla restante parte nulla da osservare in quanto appare plausibile che le attività connesse alla redazione dell'inventario di fine legislatura e i successivi adempimenti possano essere svolte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 5

(Regolarità della gestione amministrativo-contabile)

La norma prevede l'attivazione di verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile da parte del Ministero dell'economia e delle finanze qualora un Ente evidenzi situazioni di squilibrio finanziario riferibili al ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, al disequilibrio consolidato della parte corrente di bilancio, ad anomale modalità di gestione dei servizi per conto terzi. Mediante decreto ministeriale sono definite le modalità di attuazione delle citate verifiche.

La RT afferma che la norma ha carattere ordinamentale e risulta prima di effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, andrebbe assicurato che alle attività di verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze si farà fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 6

(Fallimento politico del Presidente di Provincia e del sindaco)

La disposizione aggiunge un periodo al comma 5 dell'articolo 248 del decreto legislativo n. 267 del 2000 riguardante le conseguenze della dichiarazione di dissesto finanziario. In particolare si stabilisce la ineleggibilità a cariche elettive per 10 anni dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia ritenuti responsabili del dissesto da parte della Corte dei conti. Gli stessi sono altresì interdetti per 10 anni da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Qualora le gravi responsabilità nella dichiarazione di dissesto siano accertate dalla Corte dei conti nei confronti del collegio dei revisori, i componenti responsabili non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a 10 anni, in funzione della gravità accertata.

Inoltre è previsto che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti, qualora accerti l'inadempienza dell'ente a porre in essere le misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005 per rimediare ai comportamenti, alle violazioni e irregolarità contabili in grado di provocare il dissesto economico, trasmetta gli atti al Prefetto ai fini della deliberazione dello stato di dissesto e della procedura di scioglimento del Consiglio. Se il Prefetto accerta la sussistenza delle condizioni di dissesto finanziario, assegna al Consiglio un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. In caso di inadempimento il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione del dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente.

La RT afferma che la norma ha carattere ordinamentale e risulta prima di effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, pur confermandosi il carattere ordinamentale della disposizione, andrebbe assicurato che le attività discendenti dalla norma possono essere espletate nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente.

Articolo 7

(Mancato rispetto del Patto di Stabilità Interno)

Il comma 1 e 2 stabiliscono le sanzioni in cui incorrono le Regioni, le Province autonome e gli enti locali in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno.

In particolare, tali enti:

- devono versare all'entrata del bilancio statale l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo

programmatico predeterminato¹. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detta differenza a valere sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale. Nel caso in cui l'ente non trasmetta la certificazione relativa al patto di stabilità e fino alla sua acquisizione, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti di tesoreria. La sanzione in esame non si applica nel caso in cui lo sfioramento dal patto è dovuto per effetto della maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente;

- non possono impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- non possono ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
- non possono procedere ad assunzione di personale a qualsiasi titolo e stipulare contratti di servizio elusivi;
- sono tenuti a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della giunta nonché di quelle indicate all'articolo 82 del decreto legislativo n. 267 del 2000, con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

Si stabilisce inoltre che le suddette sanzioni possono essere ridefinite con legge sulla base delle proposte avanzate dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e che le medesime trovano applicazione a decorrere dall'anno 2014.

La RT afferma che le sanzioni previste dalla norma determinano effetti positivi sui saldi di finanza pubblica, non stimabili *ex ante* in quanto non è prevedibile il numero degli enti che risulteranno inadempienti ai patti di stabilità futuri e, tantomeno, risulta prevedibile la misura finanziaria dell'inadempienza. L'effetto finanziario positivo è ridistribuito agli enti locali virtuosi in base al meccanismo premiale previsto al successivo articolo 8. Pertanto, l'effetto combinato degli articoli 7 e 8 non altera i saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, si rileva che i meccanismi sanzionatori stabiliti dalla norma ricalcano sostanzialmente quelli già previsti a legislazione vigente fino all'anno 2013. La sanzione del versamento all'entrata del bilancio statale dell'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico determinato in parte è innovativa in quanto a legislazione vigente per gli enti locali è prevista la riduzione dei trasferimenti erariali in misura pari alla citata differenza e non il versamento all'entrata del

¹ Per gli enti per i quali il patto di stabilità interno è riferito alla spesa si assume come differenza il maggiore degli scostamenti registrati in termini di cassa o di competenza.

bilancio dello Stato. Non risulta invece prevista a legislazione vigente l'esclusione del versamento all'entrata del bilancio statale dell'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato, nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente. Tale ultima circostanza, pur non pregiudicando le altre sanzioni connesse al mancato rispetto del patto, sembra in un qualche modo rendere meno gravosi gli effetti di un eventuale inadempimento del patto e, di conseguenza, potrebbe in un qualche modo incentivare gli enti² a non rispettare il patto e a non conseguire i connessi obiettivi di finanza pubblica. In particolare, la norma potrebbe incentivare a destinare agli interventi correlati ai finanziamenti dell'Unione europea le risorse eventualmente conseguite in altre voci di spesa. Appare quindi opportuno chiarire se la suddetta previsione possa incidere sull'andamento tendenziale dei risparmi connessi al pieno rispetto del patto di stabilità interno e, di conseguenza, se occorra apportare cautelativamente le dovute correzioni ai citati tendenziali.

In proposito, come rilevato peraltro anche dalla Corte dei conti³ andrebbe valutata l'opportunità di prevedere che, in presenza di una accertata inattendibilità della certificazione inviata al MEF da parte dell'ente, le sanzioni siano comminate nell'anno in cui viene accertata l'inadempienza e non nell'anno successivo al fine di evitare comportamenti elusivi dei meccanismi sanzionatori attraverso certificazioni non attendibili o non corrette.

² Anche se sembra abbastanza remota, si pensi all'ipotesi di un ente che non ha in programmazione investimenti tramite l'indebitamento e non prevede di aumentare le proprie spese correnti, ne di procedere ad assunzione di personale.

³ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Audizione della Corte dei conti del 15 giugno 2011, della documentazione presentata, pag. 11.

Capo II
Meccanismi premiali

Articolo 8
(Patto di Stabilità Interno)

La norma prevede dei meccanismi di premialità in favore degli enti cd. "virtuosi", che hanno cioè rispettato il patto di stabilità interno. In particolare tali enti possono, nell'anno successivo a quello di riferimento, ridurre l'obiettivo del patto di un importo determinato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. La virtuosità degli enti è determinata in base alla posizione che ciascun ente detiene rispetto a un insieme di indicatori economico-strutturali. In base alla distanza ponderata di ciascun ente virtuoso dal valore medio degli indicatori si determina l'entità dell'importo da escludere dall'obiettivo del patto. Affinché sia virtuoso un ente deve presentare, relativamente a tutti gli indicatori, valori migliori rispetto al valore medio. Il valore medio degli indicatori viene determinato distintamente per le Regioni a statuto ordinario e per le autonomie speciali, mentre per gli enti locali esso è determinato in base alle classi demografiche e tenendo conto delle aree geografiche da individuare con decreto.

Gli indicatori tra l'altro misurano il grado di rigidità strutturale dei bilanci, il grado di autonomia finanziaria, l'effetto dell'attività finanziaria e il livello dei servizi e della pressione fiscale.

Gli indicatori possono essere ridefiniti con legge sulla base di proposte avanzate dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

I meccanismi di premialità e l'individuazione degli indicatori sono definiti con decreto del Ministro dell'interno per gli enti locali e con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per le regioni e le province autonome. Le disposizioni in esame si applicano a decorrere dall'anno 2014.

La RT afferma che la norma è neutrale rispetto ai saldi di finanza pubblica, in quanto la riduzione dell'obiettivo operata nei confronti degli enti virtuosi è commisurata agli effetti positivi finanziari rivenienti dall'applicazione delle sanzioni di cui al precedente articolo 7.

Al riguardo, si osserva che la commisurazione della riduzione degli obiettivi nei confronti degli enti virtuosi agli effetti positivi finanziari rivenienti dall'applicazione delle sanzioni per gli enti inadempienti non è contemplata in norma ma solamente citata in RT a dimostrazione della neutralità finanziaria della norma. Anche se gli importi corrispondenti alle riduzioni degli obiettivi del patto di stabilità interno per i singoli enti virtuosi saranno rimessi ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, appare comunque

necessario che la norma indichi l'equivalenza tra gli importi rivenienti dalle sanzioni inflitte agli enti inadempienti e quelli delle riduzioni degli obiettivi del patto nei confronti degli enti virtuosi.

Inoltre, come segnalato dalla Corte dei conti⁴, si evidenzia che le classi demografiche in cui sono suddivise province e comuni, ai fini della determinazione del valore medio degli indicatori, potrebbero essere eccessivamente ampie per una calibrata determinazione degli indicatori⁵.

Infine, si segnala che l'articolo 20 del decreto legge n. 98 del 2011, ai fini di ripartire, tra gli enti del singolo livello di governo, l'ammontare del concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2013, dalla normativa relativa al patto di stabilità interno, classifica i Comuni in quattro classi di virtuosità in base ad una serie di parametri di virtuosità. Inoltre, si stabilisce che gli enti collocati nella classe più virtuosa, fermo l'obiettivo del comparto, non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica discendenti dalla normativa del patto di stabilità interno.

Sul punto, andrebbe chiarito in quale modo i meccanismi di premialità contenuti nell'articolo si coordinano con quanto stabilito al citato articolo 20 del decreto legge n. 98 del 2011. In particolare, andrebbe specificato:

- a quali classi di enti virtuosi si applicheranno i meccanismi di premialità e se questi ultimi risultano ancora validi alla luce di quanto previsto dal citato decreto legge;
- se gli indicatori economico-strutturali considerati vadano modificati o integrati in base a quelli elencati dal citato decreto legge per determinare le quattro classi di virtuosità degli enti del singolo livello di governo.

⁴ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, audizione cit. pag. 13.

⁵ Secondo la Corte dei conti 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). Cfr. ibidem, pag. 13-14.

Articolo 9

(Ulteriori meccanismi premiali)

Il comma 1 nell'aggiungere un periodo al comma 20 dell'articolo 6 del decreto legge n. 78 del 2010 chiarisce che l'accantonamento del 10 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni a statuto ordinario da destinare alle regioni a statuto ordinario che hanno attuato quanto stabilito dall'articolo 3 del decreto legge n. 2 del 2010 in tema di interventi urgenti per il contenimento delle spese nelle regioni, spetta alle Regioni a statuto ordinario che hanno registrato un rapporto uguale o inferiore alla media nazionale fra spesa di personale e spesa corrente al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal patto di stabilità e che hanno rispettato il patto stesso.

Il comma 2 dispone che l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 163 del 2006, al fine di mettere a disposizione delle regioni strumenti operativi di controllo e razionalizzazione della spesa, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, fornisca alle regioni un'elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza dei beni, delle prestazioni e dei servizi sanitari e non sanitari, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico del SSN. Nel caso in cui gli acquisti si discostino dai prezzi di riferimento, il legale rappresentante dell'ente dovrà farne segnalazione alla Corte dei conti.

Il comma 3 nell'aggiungere un ulteriore comma all'articolo 2 della legge n. 191 del 2009, dispone che con decreto ministeriale si stabiliscano forme premiali a valere sulle risorse ordinarie previste dalla legislazione vigente per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, applicabili a decorrere dall'anno 2012, per le regioni che istituiscano una Centrale regionale per gli acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gare per l'approvvigionamento di beni e servizi per un importo minimo annuo determinato con il medesimo decreto. L'accertamento delle condizioni per l'accesso alle predette forme premiali è effettuato nell'ambito del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali.

La RT afferma che quanto disposto per l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture non comporta nuovi o maggiori oneri in quanto si tratta di attività già previste a legislazione vigente in capo all'Osservatorio.

Con riferimento alla erogazione di una quota premiale alle regioni che istituiscono una centrale regionale degli acquisti la RT afferma che l'assegnazione della quota premiale è individuata a valere sulle ordinarie risorse già previste a legislazione vigente per il finanziamento del SSN e per tale motivo la disposizione non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Al riguardo, relativamente al comma 2, alla luce di quanto affermato dalla RT non vi sono osservazioni da formulare.

Con riferimento al comma 3 ed all'assegnazione alle regioni che istituiscono una centrale degli acquisti di una quota premiale a valere sulle ordinarie risorse già previste a legislazione vigente per il finanziamento del SSN, si osserva che gli stanziamenti di competenza previsti per il finanziamento del SSN, costruiti in base al criterio della legislazione vigente, non dovrebbero scontare l'assegnazione della suddetta quota premiale. In tal senso la previsione in esame sembra quindi configurarsi come una copertura di onere nuovo su stanziamenti di bilancio vietata dalle norme di contabilità.

Inoltre, andrebbe chiarito se le risorse finanziarie previste a legislazione vigente siano compatibili con il complesso degli interventi previsti dalla presente disposizione e quindi sufficienti a coprire sia gli interventi previsti a legislazione vigente sia quelli introdotti con la normativa in parola.

Articoli 10-12

(Contrasto all'evasione fiscale - Collaborazione nella gestione organica dei tributi - Ulteriori forme premiali per l'azione di contrasto all'evasione fiscale)

L'articolo 10 prevede un incentivo riguardante la partecipazione delle Province all'accertamento fiscale riconoscendo alla Provincia che contribuisce all'accertamento una quota pari al 50 per cento delle maggiori somme relative ai tributi statali riscosse a titolo definitivo. I tributi su cui calcolare la suddetta quota, le modalità di attribuzione della stessa e le forme di incentivazione per la collaborazione delle Regioni, delle Province e dei comuni all'accertamento fiscale sono individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e di intesa con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali.

Le modalità tecniche di accesso alle banche dati e di trasmissione alle Province delle informazioni reddituali relative ai contribuenti in esse residenti, nonché quelle della partecipazione delle Province all'accertamento sono stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate. Le Province, per l'attività di supporto all'esercizio della funzione di accertamento fiscale, possono avvalersi delle società e degli enti partecipati dalle Province stesse ovvero degli affidatari delle entrate provinciali.

Ai sensi dell'articolo 11 le Province definiscono con l'Agenzia delle entrate i criteri per la gestione organica dei tributi e delle compartecipazioni e possono stipulare con l'Agenzia stessa convenzioni per instaurare forme di collaborazione, per la gestione organica dei tributi propri derivati e per definire i termini e le modalità per la corresponsione del rimborso spese. Inoltre le Province, mediante

apposita convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze, possono definire le modalità gestionali e operative di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione.

L'articolo 12 prevede che mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, siano stabilite le modalità per:

- a) la determinazione del livello di evasione fiscale relativo ad ogni singola Regione;
- b) l'accesso al fondo perequativo di cui all'articolo 15 del D.lgs. n. 68 del 2011⁶ da parte delle regioni a statuto ordinario, tenendo conto dei risultati conseguiti in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto all'evasione fiscale.

La RT riferita ai tre articoli afferma che le disposizioni in essi contenute comportano un impatto positivo sui saldi di finanza pubblica, in quanto consentono un'emersione di base imponibile con conseguenti maggiori entrate a livello centrale e locale, anche se allo stato di difficile quantificazione.

Al riguardo, si rileva che la RT - pur non associando effetti finanziari quantificati alle norme in esame - non fornisce elementi concreti che consentano di stimare l'effetto del contributo atteso in relazione al coinvolgimento delle province nell'accertamento fiscale.

In particolare, con riferimento a quanto previsto dall'articolo 10, si sottolinea che la mancanza di informazioni in merito alle modalità applicative delle disposizioni introdotte, interamente demandate ad un successivo decreto interministeriale, non consente una verifica puntuale degli effetti finanziari associabili all'incentivo in esame. Si evidenzia che già esistono disposizioni analoghe a favore dei comuni e delle regioni che contribuiscono all'accertamento fiscale e contributivo. Infatti, in relazione ai comuni, l'articolo 2, comma 10, lettera b), del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in materia di federalismo fiscale municipale, prevede la devoluzione del 50 per cento (a fronte della quota del 33 per cento a suo tempo prevista dal decreto-legge n. 203 del 30 settembre 2005) delle maggiori somme riscosse anche a titolo non definitivo; per quanto concerne le regioni, l'articolo 9 del decreto legislativo n. 68 del 2011 disciplina l'attribuzione a tali enti del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale.

La disposizione in esame determina quindi un'assimilazione tra i suddetti enti territoriali sotto il profilo della partecipazione all'accertamento tributario attraverso meccanismi premiali; si osserva

⁶ In materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province.

peraltro che la disposizione relativa ai comuni prevede l'attribuzione della quota del 50 per cento, in via provvisoria, anche in relazione alle somme riscosse a titolo non definitivo e che la norma che interessa le regioni è strutturata in modo più articolato, nel senso che è assicurato il riversamento diretto alle regioni dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali ed è altresì attribuita alle regioni, in relazione al principio di territorialità, una quota del gettito riferibile al concorso della regione nell'attività di recupero fiscale in materia di IVA.

Un aspetto di importanza cruciale ai fini dell'analisi in oggetto attiene alla circostanza che la neutralità finanziaria della disposizione in parola ai fini dei rapporti tra lo Stato e le Province si basa sul presupposto che le risorse attribuite alle province stesse si riferiscano ad accertamenti nuovi o comunque di maggiore entità rispetto a quelli che avrebbero avuto luogo a legislazione vigente; in caso contrario, infatti, a fronte delle maggiori entrate per le Province potrebbe determinarsi un effetto di minor gettito in termini di bilancio dello Stato.

Con riguardo a tale tematica si segnala, peraltro, quanto rilevato dalla Corte dei conti⁷, ovvero che allo stato attuale il coinvolgimento dei comuni non ha prodotto risultati significativi in termini di potenziamento operativo dell'amministrazione fiscale, cosicché l'apporto dei comuni rischia di tradursi in un trasferimento di parte delle entrate da accertamento e controllo dalla contabilità statale alla finanza locale.

Si osserva quindi che il concreto effetto positivo per la finanza pubblica, nel suo complesso e per i comparti interessati dalla norma, appare subordinato all'effettiva capacità operativa delle singole amministrazioni nel senso indicato dalla norma; infatti, il potenziale premio introdotto sul versante del gettito comporta comunque un'attività amministrativa onerosa.

Appare dunque opportuno acquisire adeguate delucidazioni sulle questioni sollevate.

Con riferimento all'articolo 11 pare opportuno un chiarimento sul rimborso spese previsto dal comma 2 in relazione alle possibili convenzioni tra le Province e l'Agenzia delle entrate, con la finalità di instaurare forme di collaborazione volte alla gestione organica dei

⁷ Cfr. Corte dei conti, "Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica", maggio 2011, p. 87.

tributi propri derivati; in particolare, non risulta chiaro con quali risorse le Province debbano far fronte a detto rimborso spese nei confronti dell'Agenzia delle entrate.

Per quanto riguarda le modalità operative ai fini della ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione, di cui al successivo comma 3 del medesimo articolo 11, si rileva la possibilità contemplata dalla norma di definirle con specifica convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze.

In proposito, è utile acquisire chiarimenti in merito alla tipologia di tributi interessata (ovvero se ci si riferisca solo ai tributi propri derivati o anche a quelli statali di cui al precedente articolo 10), nonché al coordinamento di detta disposizione con quelle contenute nello stesso articolo 10 (che demandano ad un decreto interministeriale l'attribuzione del 50 per cento dei tributi individuati dal decreto stesso)⁸.

Con riferimento all'articolo 12, si segnala che la generica previsione in base alla quale un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze - provvederà a disciplinare le modalità di accesso al fondo perequativo di cui all'articolo 15 del decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, tenendo conto dei risultati conseguiti nel recupero dell'evasione fiscale, lascia del tutto aperte le modalità concrete attraverso le quali si intende premiare gli enti che si siano maggiormente impegnati in tale ambito.

In particolare, poiché il rinvio è effettuato genericamente al citato articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011, il quale, nel disciplinare la fase a regime del fondo perequativo, tratta sia delle spese attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni (Lep) che di quelle non attinenti a detti livelli (non-Lep), non viene specificato se ci si riferisca al fondo perequativo attinente ai Lep ovvero alla perequazione non relativa ai Lep. In merito a tale punto, si ricorda che la Copaff ha evidenziato⁹ che sarebbe improprio disporre riduzioni, per quanto limitate, del fondo perequativo finalizzato al finanziamento dei

⁸ Si ricorda che un'osservazione di analogo tenore è stata sollevata dall'UPI nel corso dell'audizione sul provvedimento in oggetto. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, audizione dell'UPI del 23 giugno 2011, documentazione depositata, pag. 10.

⁹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI-SENATO DELLA REPUBBLICA, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Audizione del Presidente della COPAFF, prof. Antonini, del 16 giugno 2011, documentazione depositata, pag. 13.

costi standard relativo a diritti fondamentali della persona, mentre sarebbe possibile agire sulla perequazione non relativa ai Lep.

Si ricorda che la precisa definizione di quanto sopra trattato viene demandata ad un successivo provvedimento amministrativo; appare tuttavia opportuno, per verificare il possibile impatto delle norme in esame, conoscere almeno indicativamente i criteri di base al quale esso dovrà corrispondere e gli elementi sui quali dovrà intervenire.

Capo III

Disposizioni finali

Articolo 13

(Applicazione alle regioni speciali)

L'articolo estende alle Regioni a statuto speciale ed agli enti locali appartenenti ai rispettivi territori le disposizioni contenute nel presente provvedimento. L'applicazione delle norme deve avvenire nelle procedure e nei tempi stabiliti dall'articolo 27 della legge delega n. 42 del 2009, in maniera concordata con ciascuna autonomia.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>