



Schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni: valutazione e miglioramenti apportati dal PD

(a cura degli on. Antonio Misiani e Marco Causi)

Il decreto “premi e sanzioni” di attuazione della legge 42 sul federalismo fiscale, approvato mercoledì 27 luglio dalla Commissione bicamerale con il voto favorevole della maggioranza e dell’Italia dei Valori e l’astensione del Partito Democratico e del Terzo Polo, è utilizzato dalla maggioranza, e soprattutto dalla Lega Nord, in modo becero e strumentale, soffiando sul fuoco della campagna “anti-politica” e affermando che si tratta della “norma di chiusura” della legge 42.

La maggioranza, e in particolare la Lega, vorrebbero così far dimenticare che i nuovi tagli inferti al comparto delle regioni e delle autonomie rappresentano un colpo durissimo all’attuazione del federalismo fiscale, sia per la loro dimensione (nel 2014 agli 8,5 miliardi di tagli già previsti se ne aggiungeranno altri 6,4), sia per la mancata attivazione delle sedi di concertazione previste dalla legge 42 (Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica).

E non è affatto vero che questo ottavo decreto “chiude” l’attuazione della legge 42. Nella Relazione semestrale della Commissione bicamerale approvata il 21 luglio 2011 sono indicate le tante questioni ancora da affrontare, un elenco approvato dall’intera Commissione con l’assenso del Ministro Calderoli. Un elenco che contiene i tre decreti ancora mancanti (TARSU-TIA e imposta comunale sui servizi, entrate e spese in conto capitale, Roma capitale), sei materie che dovranno essere oggetto di decreti integrativi e/o correttivi (la più importante delle quali è il completamento del sistema perequativo degli enti locali) e nove materie che, già disciplinate dai decreti finora emanati, andranno sottoposte a verifica.

Sul decreto “premi e sanzioni” il Partito Democratico ha lavorato, in accordo con le altre opposizioni, come sui precedenti, cercando di migliorare per quanto possibile una proposta di provvedimento che, nella sua versione originaria, era molto deludente e demagogica. Non sempre i nostri suggerimenti sono stati accolti. In particolare, non si è tenuto conto delle obiezioni, sollevate non solo dalle regioni ma anche dalla Commissione affari costituzionali della Camera, in merito alla probabile incostituzionalità delle norme relative alla incandidabilità dei Sindaci, Presidenti di Provincia e Presidenti di Regione che abbiano condotto i loro enti a situazioni di grave dissesto finanziario, con comportamenti di diretta responsabilità, di dolo e di colpa grave.

Per ciò che riguarda, invece, l’attuazione dell’articolo 126 della Costituzione (rimozione dei Presidenti di Regione e scioglimento dei Consigli regionali) in caso di grave dissesto finanziario, si tratta di una previsione esplicitamente contenuta nella legge delega (articolo 17, comma 1, lettera e: “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”). Ci siamo allora mossi con l’obiettivo di migliorare la norma proposta dal Governo, che nello schema iniziale dava un eccessivo e discrezionale potere al Consiglio dei ministri, introducendo tre elementi di forte garanzia:

- ✓ la Corte dei conti dovrà accertare la sussistenza delle condizioni di grave dissesto finanziario e la loro riconduzione alla diretta responsabilità, con dolo o colpa grave, del Presidente della Giunta regionale;
- ✓ il decreto proposto dal Consiglio dei ministri al Presidente della Repubblica può essere adottato previo parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti;
- ✓ alla riunione del Consiglio dei ministri che deve deliberare la richiesta di rimozione dovrà partecipare il Presidente della Giunta regionale interessato.

Le altre più importanti modifiche introdotte sullo schema originario sono undici:

1. Sono state cambiate alcune terminologie eccessivamente demagogiche e poco tecniche: l'“inventario” di fine legislatura è diventato una “relazione” e il “fallimento politico” è ora più correttamente definito “responsabilità politica” (in entrambi i casi sia per le regioni che per gli enti locali).
2. La relazione di fine mandato dovrà essere predisposta da tutte le regioni e non soltanto da quelle sottoposte ai piani di rientro; analogamente, non saranno soltanto gli enti locali in dissesto a dover presentare la relazione, ma ne viene stabilita l'estensione a tutti gli enti locali, prevedendo una forma semplificata dello schema per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.
3. Sono stati meglio definiti e ampliati gli indicatori e le informazioni che dovranno essere contenuti nella relazione di fine mandato.
4. In caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione della relazione di fine legislatura il Presidente della Regione o della Provincia ovvero il Sindaco sono tenuti a darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente.
5. Prima di giungere alla rimozione, sarà possibile prevedere la sostituzione del Presidente della giunta regionale con un commissario *ad acta* ex articolo 120 della Costituzione.
6. Per quanto riguarda i settori diversi dalla sanità, la nomina del commissario ad acta sarà originata dalla mancata attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dal mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio secondo quanto previsto dalle norme in materia di patto di convergenza.
7. In materia di verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile da parte della Ragioneria generale dello Stato, è stata inserita la previsione di adeguate forme di contraddittorio fra la stessa RGS e gli enti sottoposti alle verifiche.
8. La previsione delle sanzioni per l'ente locale che – a seguito della pronuncia della Corte dei conti attestante comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e atti tali da determinare il dissesto finanziario - non abbia adottato misure correttive nel termine assegnato dalla Corte medesima, è stata modificata nel senso di prevedere la trasmissione degli atti, oltre che al Prefetto, anche alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e, soprattutto, che deve essere accertato il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle misure correttive e non soltanto la sussistenza delle condizioni per il dissesto. E' stata inoltre accolta una nostra osservazione che impegna il Governo a rivedere la normativa sul dissesto degli enti locali disposta dal TUEL del 2000 alla luce delle innovazioni introdotte dal precedente decreto sull'armonizzazione dei bilanci.
9. In materia di patto di stabilità interno, è stata inserita una norma grazie alla quale la riduzione del fondo di riequilibrio o di quello perequativo per l'ente locale inadempiente non potrà superare il 3 per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo; tale disposizione

si applicherà in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2010 e successivi (questa norma riduce le penalità previste dalla normativa previgente).

10. È stata modificata la norma, estremamente discutibile, relativa alla determinazione del livello di evasione fiscale relativo ad ogni singola Regione e alla fissazione delle modalità di accesso al fondo perequativo regionale. Nella versione definitiva:
 - ✓ sarà un accordo (in luogo di un DPCM) in sede di Conferenza Unificata a stabilire annualmente le modalità per la ricognizione delle capacità fiscali effettive e potenziali dei singoli territori, tenendo conto del rapporto tra i dati fiscali dichiarati e i dati elaborati dall'Istituto Nazionale di Statistica;
 - ✓ è stato soppresso il legame fra livello complessivo di evasione e fissazione delle modalità di accesso ai fondi perequativi, particolarmente problematico considerato che le regioni e gli enti locali non hanno particolari compiti in materia di accertamento tributario dei tributi erariali. Si è stabilito, più opportunamente, che con il medesimo accordo sono definiti un programma pluriennale di attività di contrasto dell'evasione fiscale mediante la definizione delle modalità di concorso dei singoli enti dei vari livelli di governo, gli obiettivi intermedi che debbono essere raggiunti da ciascun ente, le misure premiali o sanzionatorie in relazione al raggiungimento degli obiettivi.
11. E' stata introdotto un procedimento per la verifica del raggiungimento dei costi *standard* anche nei ministeri centrali. Ciascun Ministro dovrà comunicare ogni anno al Parlamento il raggiungimento degli obiettivi di convergenza del suo ministero ai costi *standard* e, in caso di mancato raggiungimento, anche per il Ministro potrà scattare il principio di responsabilità politica che vale per gli amministratori regionali e locali tramite mozione di sfiducia in Parlamento.

27 luglio 2011