

- carenze della dotazione infrastrutturale di ciascun territorio;
- valutazione della specificità dei territori insulari;
- deficit infrastrutturale e di sviluppo;
- valutazione della rete viaria, soprattutto quella del Mezzogiorno.

In base al successivo comma 2, nella fase transitoria quinquennale di passaggio dal criterio della spesa storica a quello del fabbisogno *standard* e delle capacità fiscali, prevista dagli articoli 20 e 21, occorre procedere all'individuazione, sulla base della ricognizione di cui al comma 1, di interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione.

Viene altresì disposto che tale individuazione sia finalizzata al recupero del *deficit* infrastrutturale, incluso quello riguardante il trasporto pubblico locale, e debba essere calibrata sulla base della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza verso i costi o i fabbisogni *standard*.

L'ultimo periodo del comma 2 prevede l'inserimento degli interventi infrastrutturali così individuati - da effettuare nelle aree sottoutilizzate - nel Programma delle infrastrutture strategiche, che viene annualmente allegato al documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) ai sensi dell'art. 1, commi 1 e 1-bis, della legge n. 443 del 2001 (c.d. legge obiettivo).

Si ricorda, infine, che l'articolo 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 prevede l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 22 anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, conformemente ai rispettivi statuti, con esclusione degli enti locali ricadenti nel loro territorio.

Per quanto riguarda la ricognizione prevista in sede di prima applicazione (comma 1 dell'art. 22, della legge n. 42/2009), si segnala che è stato emanato il **decreto interministeriale 26 novembre 2010 (G.U. n. 75 del 1° aprile 2011)** volto a disciplinare la ricognizione degli interventi infrastrutturali, propedeutica alla perequazione infrastrutturale, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali, nonché i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e il collegamento con le isole. La ricognizione e l'individuazione degli interventi infrastrutturali sono mirate al recupero del *deficit* infrastrutturale del Paese nella fase transitoria e sono attuate in coerenza con l'azione strutturale a sostegno delle aree sottoutilizzate per la rimozione degli squilibri economici e sociali mediante risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali regolati ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 42.

L'articolo 2 interviene sulle modalità con cui effettuare la ricognizione infrastrutturale, prevedendo che venga effettuata confrontando, per ciascun settore di intervento, i livelli di servizio offerti al 31 dicembre 2010 con i corrispondenti standard di servizio misurati alla stessa data. Il confronto dovrà avvenire avvalendosi di appropriati indicatori che misurano gli eventuali

scostamenti sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Gli standard sono definiti sia a livello nazionale che comunitario. Il decreto specifica che per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese ricadenti nei settori individuati, indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni.

L'articolo 3 riguarda la determinazione del fabbisogno strutturale, mentre l'articolo 4 interviene circa la determinazione dei livelli di servizio, effettivi e standard (comma 1) e la metodologia di calcolo del fabbisogno infrastrutturale (comma 2). Infine l'articolo 5 reca norme circa la ricognizione degli interventi.

La norma non prevedeva alcuna forma di esame del testo da parte del Parlamento. Il Governo ha reso una informativa in sede di Conferenza unificata il 3 marzo 2011.

3. GLI SCHEMI DI DECRETO LEGISLATIVO ESAMINATI E NON ANCORA PUBBLICATI, OVVERO IN CORSO D'ESAME

Alla data di redazione della presente relazione la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha avviato l'esame dello schema di decreto recante disposizioni in materia di **armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi** (atto n. 339). Concluso l'esame da parte delle Commissioni parlamentari si è in attesa della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto, il cui testo definitivo è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 9 giugno 2011.

Inoltre, in data 19 maggio 2011 è stato assegnato alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che ne ha avviato l'esame nel corso del mese di giugno, ed alle Commissioni bilancio delle due Camere lo schema di decreto legislativo recante **meccanismi sanzionatori e premiali** relativi a regioni, province e comuni (atto n. 365).

Nei paragrafi che seguono si dà conto dell'attività della Commissione in ordine agli schemi di decreto sopra richiamati, rammentando che questi restano esclusi dall'applicazione delle nuove disposizioni relative all'emanazione dei pareri parlamentari introdotte dalla legge n. 85 del 2011 in quanto alla data del 18 giugno 2011 (data di entrata in vigore della citata legge) risultano già trasmessi alla Conferenza Unificata ai fini dell'intesa prevista dall'articolo 2, comma 3, della legge n. 42. Per tali provvedimenti, pertanto, rimane fermo il termine di sessanta giorni (eventualmente prorogato di venti) per l'espressione del parere parlamentare.

Per quanto concerne invece il termine di delega, per i due schemi in questione è scattato il meccanismo di "scorrimento automatico" del termine finale per l'esercizio della delega, dal momento che il termine per l'espressione dei pareri parlamentari rientrava nella fattispecie prevista dall'articolo 3, comma 6, della legge 42. Pertanto, per l'esame e l'adozione dei citati provvedimenti il termine finale di esercizio della delega viene automaticamente prorogato di novanta giorni, dal 21 maggio 2011 al 19 agosto 2011.

3.1 Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali

Lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di **armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi** (atto n. 339), è stato assegnato, in data 14 marzo 2011, alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e alle Commissioni bilancio delle due Camere.

In relazione alla complessità del tema, il termine previsto per l'espressione del parere, stabilito al 13 maggio 2011, è stato prorogato di venti giorni (e, pertanto, posticipato alla data del successivo 2 giugno 2011), in base a quanto consentito dall'articolo 3, comma 6, della legge n. 42. Sullo schema è stata espressa l'intesa da parte della Conferenza unificata, sulla base di quanto previsto dell'articolo 2, comma 3, della legge delega.

Le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno concluso l'esame dello schema di decreto l'8 giugno 2011, con l'approvazione di due distinti pareri favorevoli con condizioni e osservazioni.

Con particolare riferimento all'*iter* presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, l'esame dello schema di decreto è iniziato il 3 maggio 2011 e si è concluso l'8 giugno 2011, con l'approvazione di un parere favorevole con condizioni e osservazioni.

Si evidenzia che i pareri parlamentari, anche in relazione all'esigenza di approfondire ulteriormente la materia e di coordinare le norme del decreto in argomento con quello relativo all'adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche diverse dagli enti territoriali (atto n. 359)⁴⁰, sono stati resi in una data successiva rispetto alla scadenza del relativo termine (2 giugno 2011). Il Governo, concordando con quanto emerso nel corso dell'esame presso la Commissione bicamerale, ha stabilito di attendere l'espressione del relativo parere per l'emanazione del decreto definitivo, come già avvenuto per l'adozione del decreto legislativo in materia di federalismo municipale e quello relativo alle risorse aggiuntive ed interventi speciali.

Nell'ambito dell'esame del citato provvedimento la Commissione ha svolto nel complesso sette sedute, tra le quali le seguenti audizioni⁴¹:

- Ragioneria generale dello Stato;
- Corte dei conti;
- Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI);
- Unione delle province d'Italia (UPI);
- Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Come per l'esame degli altri decreti, la suddetta attività conoscitiva si è svolta, in parte, in collaborazione con la Commissione bilancio della Camera dei deputati.

Sullo schema di decreto sono stati inoltre formulati **rilevi e osservazioni** dalle seguenti Commissioni, ciascuna per gli aspetti di propria competenza: 12^a Commissione Igiene e Sanità del Senato e I Commissione Affari costituzionali

⁴⁰ In attuazione della delega recata dall'articolo 2 della legge n. 196 del 2009.

⁴¹ Si precisa che gli atti delle audizioni sono consultabili sul sito *internet* della Camera dei deputati nella sezione appositamente dedicata all'attività della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Si segnala inoltre che in data 18 maggio 2011, al fine di approfondire talune questioni tecniche, si è svolto un incontro informale con alcuni esperti del settore, la cui documentazione è disponibile presso la segreteria della Commissione stessa.

della Camera dei deputati. Sullo schema di decreto è stato acquisito, in data 31 maggio 2011, anche il parere del Comitato per la legislazione.

Concluso l'esame parlamentare, il Consiglio dei ministri ha approvato definitivamente il testo nella riunione del 9 giugno 2011. Il testo del decreto presenta talune difformità rispetto al testo sul quale è stata sancita l'intesa in sede di Conferenza Unificata, come già accaduto in occasione di precedenti decreti legislativi⁴².

Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, con lettera del 10 giugno 2011, ha pertanto inviato alle Camere la necessaria relazione⁴³, nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità rispetto all'intesa.

Quanto al **contenuto** il provvedimento detta regole sulla armonizzazione dei sistemi contabili, dirette a garantire la trasparenza e la comparabilità dei dati di bilancio, che trovano applicazione sia per i bilanci degli enti territoriali, nonché dei loro enti ed organismi strumentali, sia per i conti del settore sanitario.

Nella prima parte del provvedimento, riguardante i **principi contabili per gli enti territoriali**, si afferma che l'armonizzazione dei bilanci delle regioni e degli enti locali costituisce una operazione necessaria per disporre di dati contabili omogenei e confrontabili per il consolidamento dei conti delle pubbliche amministrazioni, anche al fine della raccordabilità dei sistemi di bilancio degli enti territoriali con i sistemi adottati in ambito europeo secondo le regole sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Si dispone pertanto che le regioni, gli enti locali ed i loro enti strumentali (aziende, società, consorzi ed altri) adottino la contabilità finanziaria, cui devono affiancare, a fini conoscitivi un sistema di contabilità economico-patrimoniale, per garantire, precisa lo schema di decreto, "la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale". In considerazione della complessità di tale operazione viene prevista una fase sperimentale di due anni, al termine della quale, ed in base ai risultati della stessa, verranno precisate le regole contabili definitive a regime dal 2014, con particolare riferimento, tra l'altro, ai contenuti del nuovo principio della competenza finanziaria: questo ai fini della sperimentazione andrà configurato prevedendo che le obbligazioni attive e passive (che danno luogo, rispettivamente, alle entrate ed alle spese) vadano registrate nell'esercizio nel quale le stesse vengono a scadenza. La fase sperimentale verrà disciplinata con apposito DPCM, previo parere della Commissione

⁴² Decreto legislativo n. 156/2010 (Roma capitale), decreto legislativo n. 216/2010 (Costi e fabbisogni standard enti locali) e decreto legislativo n. 68/2010 (Federalismo fiscale regionale e provinciale).

⁴³ L'articolo 2, comma 4, terzo periodo, della legge delega prevede che, al termine dell'iter parlamentare relativo alla procedura di adozione dei decreti, il Governo, qualora, anche a seguito dei pareri parlamentari, Intenda discostarsi dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, debba trasmettere alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione in cui siano indicate le motivazioni per il possibile esito difforme rispetto all'intesa precedentemente raggiunta.

parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni bilancio delle due Camere.

Tra gli strumenti introdotti per la realizzazione dei nuovi documenti contabili si prevedono, in particolare: a) l'adozione di un piano dei conti integrato (raccordato con la classificazione SIOPE, che è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche) volto a consentire il monitoraggio dei conti pubblici nonché la raccordabilità dei conti medesimi con il sistema europeo dei conti nazionali. Il piano è composto dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari sia del bilancio gestionale che dei conti economico-patrimoniali. Per facilitare il confronto delle grandezze di finanza pubblica rispetto al consuntivo le amministrazioni devono allegare al bilancio un documento conoscitivo concernente le previsioni relative alle voci (aggregati) corrispondenti a quelle riportate nel piano in questione; b) l'introduzione dell'elemento di costruzione dei conti costituito dalla "transazione elementare", che deve essere riferita ad ogni atto gestionale: ad essa viene attribuita una codifica che deve consentire di tracciare le operazioni contabili, ed i sistemi dovranno essere organizzati in modo da non consentire l'esecuzione delle transazioni in assenza di una codifica completa che ne permetta l'identificazione; c) la definizione delle finalità del sistema di bilancio delle amministrazioni regionali e locali, che oltre a costituire lo strumento essenziale per il processo di programmazione, gestione e rendicontazione, ha la funzione di fornire informazioni in favore dei soggetti interessati al processo di decisione politica e finanziaria: andranno pertanto adottati comuni schemi di bilancio, anche con la costruzione di un sistema di indicatori di risultato che, precisa il testo, debbono essere "semplici e misurabili"; d) l'articolazione del bilancio in missioni (gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni) e programmi (attività omogenee volte a perseguire il risultato della missione), secondo quanto già previsto per il bilancio dello Stato: ciò consentirà di evidenziare le finalità della spesa e, in tal modo, di assicurare maggior trasparenza alle decisioni di allocazione delle risorse pubbliche; e) la previsione che anche gli enti e gli organismi strumentali delle regioni e degli enti locali (i cui bilanci andranno pubblicati su internet) elaborino un apposito prospetto in cui si ripartisce la spesa per missioni e programmi, con una classificazione secondo i criteri previsti a livello europeo che ne deve consentire il consolidamento dei dati con quelli delle altre amministrazioni pubbliche; f) l'obbligo per le regioni e gli enti locali di predisporre schemi di bilancio consolidato con i propri enti strumentali, aziende e società controllate e partecipate, nonché di allegare al bilancio una rappresentazione riassuntiva delle spese per i costi sostenuti per le funzioni concernenti i livelli essenziali delle prestazioni, anche per consentirne il raffronto con i costi standard (quando questi risulteranno definiti).

Il nuovo sistema contabile è sottoposto ad una fase sperimentale di due anni, nel corso della quale potranno essere apportate le necessarie correzioni, onde consentire l'entrata in vigore del sistema medesimo a decorrere dal 2014. Esso verrà applicato anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, qualora esse non provvedano direttamente ad applicarlo entro sei mesi dall'entrata in vigore dei

decreti legislativi che detteranno le regole definitive (in vigore, come detto, dal 2014) del nuovo sistema contabile in questione.

La seconda parte del provvedimento, relativa ai **principi contabili generali e applicati per il settore sanitario**, reca una disciplina finalizzata ad assicurare l'uniformità dei conti sanitari delle regioni - che, com'è noto, assorbono la quasi totalità delle risorse regionali - nonché degli enti sanitari (aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, policlinici universitari ed altri). L'armonizzazione è diretta a garantire la trasparenza dei dati di bilancio e dei conti, mediante l'individuazione di un modello contenente l'elenco dettagliato delle voci di bilancio utilizzabili, nonché attraverso l'applicazione di criteri omogenei, espressamente precisati nel testo, per procedere alla valutazione delle voci di bilancio nei numerosi casi in cui ciò sia necessario, ad esempio per le rimanenze di magazzino ovvero per la distribuzione sul piano economico dell'importo dei beni ammortizzabili.

Di rilievo appare nella nuova disciplina l'esatta perimetrazione, nel bilancio, delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario, per consentire la confrontabilità tra le entrate e le spese iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti che determinano il fabbisogno sanitario della regione e che, correlativamente, ne individuano le fonti di finanziamento. Per le entrate si dispone la distinzione tra finanziamento ordinario corrente, finanziamento aggiuntivo corrente (derivante dagli automatismi per la copertura dei disavanzi, dagli aumenti delle aliquote fiscali ed altro), finanziamento regionale del disavanzo pregresso e finanziamento per investimenti. Per la spesa si dispone, specularmente, la distinzione tra spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA (livelli essenziali di assistenza), spesa per livelli di assistenza superiori ai LEA, spesa per il ripiano del disavanzo pregresso e spesa per investimenti. Anche i flussi di cassa vengono contabilizzati in maniera differenziata (anche con distinti codici SIOPE) tra le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno regionale standard, che confluiscono in appositi conti di tesoreria unica intestati a ciascuna regione, dai quali si effettuano le erogazioni mensili, e le risorse ulteriori, che vanno in appositi conti correnti intestati alla sanità presso il tesoriere dell'ente regionale.

I modelli gestionali sono differenziati in base alla sussistenza o meno della gestione sanitaria accentrata. Le Regioni che scelgono di gestire direttamente una quota di finanziamento del proprio servizio sanitario in regime di contabilità economico-patrimoniale devono a tal fine individuare nella propria struttura organizzativa uno specifico centro di responsabilità, denominato appunto "gestione sanitaria accentrata presso la regione" con il compito di implementare e tenere una contabilità di tipo economico-patrimoniale in grado di rilevare i rapporti economici, patrimoniali e finanziari intercorrenti fra la singola regione e lo Stato, le altre regioni, le aziende sanitarie e gli altri enti pubblici. Le regioni che non operano tale scelta possono effettuare, a valere sui capitoli di spesa dedicati alla sanità, solo operazioni di trasferimento verso enti del servizio sanitario regionale, ai quali destinano, in ciascun esercizio, l'intero importo del finanziamento previsto nell'esercizio di riferimento; conseguentemente, presso la regione sono trattate le sole operazioni di consolidamento degli enti medesimi.

I bilanci di previsione ed i bilanci di esercizio annuali della gestione accentrata e di tutti gli enti del servizio sanitario regionale sono sottoposti all'approvazione dalla Giunta regionale. E' previsto inoltre il bilancio consolidato del servizio sanitario medesimo, che comprende sia la gestione accentrata che tutti gli enti sanitari. Oltre ai necessari documenti contabili, tale bilancio deve recare, in una nota integrativa, una serie di prospetti tesi a fornire una rappresentazione completa della situazione dei conti sanitari, ed in particolare: a) un prospetto che illustri l'integrale raccordo tra le poste iscritte nel bilancio d'esercizio consolidato e quelle iscritte nel rendiconto di contabilità finanziaria; b) un prospetto che indichi i valori, gli utili e/o le perdite e le quote possedute per ogni eventuale partecipazione detenuta dalle aziende del servizio sanitario regionale presso altri soggetti; c) un prospetto che rechi tali ultime informazioni anche per ogni altra società partecipata o ente dipendente dalla regione che riceva a qualsiasi titolo una quota delle risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale. Una specifica disposizione è volta infine a favorire la raccolta di dati sulla base delle prestazioni di cura erogate, al fine di migliorare i sistemi informativi e statistici del settore sanitario.

3.2 Meccanismi sanzionatori e premiali

In data 19 maggio 2011 è stato assegnato alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che ne ha avviato l'esame nel corso del mese di giugno, ed alle Commissioni bilancio delle due Camere lo schema di decreto legislativo recante **meccanismi sanzionatori e premiali** relativi a regioni, province e comuni (atto n. 365).

Analogamente a quanto già avvenuto in passato⁴⁴, lo schema di decreto è stato trasmesso alle Camere **privo dell'intesa in sede di Conferenza Unificata**, prevista dall'articolo 2, comma 3, della legge n. 42, come precisato nella relazione governativa in tale caso prescritta dalla medesima disposizione⁴⁵.

La relazione, indicando le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta, precisa che il provvedimento è stato inviato il 15 aprile 2010 alla Conferenza unificata, che ne ha avviato formalmente l'esame il successivo 20 aprile; non essendosi in seguito pervenuti all'intesa entro il termine dei 30 giorni, il 19 maggio il Consiglio dei ministri ha deliberato la trasmissione dello schema di decreto legislativo alle Camere.

Il termine per l'espressione del parere, stabilito al 18 luglio 2011, è stato successivamente prorogato di 20 giorni, venendo pertanto a scadere il

⁴⁴ Anche gli schemi di decreto relativi al federalismo demaniale (atto n. 196), federalismo municipale (atto n. 292) e quello in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali (atto n. 328) sono stati trasmessi alle Camere privi dell'intesa prevista ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge n. 42/2009.

⁴⁵ L'articolo 2, comma 3 della legge n. 42 prevede infatti che, in mancanza di intesa, e trascorsi trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui gli schemi dei decreti legislativi siano posti all'ordine del giorno, il Consiglio dei ministri può comunque deliberare, approvando allo stesso tempo una relazione, trasmessa alle Camere, in cui vengano motivate le ragioni per cui l'intesa non è stata raggiunta.

successivo 7 agosto. La Commissione ha avviato l'esame del provvedimento nella seduta del 6 luglio, pervenendosi alla **presentazione della proposta di parere dai parte dei relatori nella seduta del 21 luglio**.

Con riguardo al **contenuto**, il provvedimento completa la normativa attuativa del federalismo fiscale finora emanata introducendo, con la finalità di sostanziare i criteri di responsabilità ed autonomia che caratterizzano la nuova governance degli enti territoriali, elementi sanzionatori nei confronti degli enti che non rispettano gli obiettivi finanziari e, invece, sistemi premiali verso gli enti che assicurano qualità dei servizi offerti e assetti finanziari positivi.

I **meccanismi sanzionatori**. Lo schema di decreto istituisce per le regioni assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria l'obbligo di redigere un "inventario di fine legislatura regionale", consistente in un documento del Presidente della Giunta regionale, certificato dagli organi di controllo interno dell'ente. Il documento costituisce in sostanza uno strumento di rendicontazione delle condizioni finanziarie della regione, e deve essere pubblicato sul sito istituzionale della regione stessa almeno dieci giorni prima delle elezioni. Vengono inoltre elencate le condizioni al cui verificarsi si determina la fattispecie di "grave dissesto finanziario" riferito al disavanzo sanitario: il manifestarsi di tale fattispecie costituisce, precisa il provvedimento, grave violazione di legge e determina la rimozione del presidente della Giunta regionale per "fallimento del proprio mandato di amministrazione dell'ente Regione". Il presidente è interdetto per dieci anni da qualsiasi carica in organismi vigilati o partecipati da enti pubblici e, inoltre, i rimborsi elettorali per il rinnovo del consiglio regionale sono decurtati del 30% nei confronti di liste che presentino nuovamente la candidatura del presidente rimosso a qualsiasi carica elettiva prima che siano trascorsi dieci anni. Il verificarsi del dissesto finanziario comporta inoltre la decadenza automatica dei dirigenti del servizio sanitario e dell'assessorato regionale competente, previa verifica delle rispettive responsabilità nel dissesto, con interdizione da sette a dieci anni da altre cariche pubbliche.

Meccanismi analoghi sono previsti per gli enti locali, prevedendosi anche per essi, qualora si trovino in situazione di dissesto finanziario, come disciplinata dalla vigente normativa, l'inventario di fine mandato da parte del presidente della provincia o del sindaco, prevedendosi per questi ultimi, qualora riconosciuti dalla Corte dei conti come aventi responsabilità nel dissesto del rispettivo ente, il "fallimento politico", vale a dire l'ineleggibilità per una durata decennale alle cariche elettive locali, nazionali ed europee. Se inoltre la Corte medesima accerti gravi responsabilità nell'attività dei revisori, gli stessi non potranno essere nominati nei collegi di revisori degli enti locali per un periodo fino a dieci anni.

Specifiche sanzioni sono infine previste a carico degli enti che non rispettino il patto di stabilità interno disponendosi, sia per le regioni che per gli enti locali, il versamento allo Stato (nell'anno successivo a quello in cui si verifica l'inadempienza) della differenza tra il risultato finanziario effettivo e quello programmato, uno stringente limite all'impegno delle spese correnti, il divieto di indebitamento per investimenti, il divieto di assunzione di

personale e, infine, l'obbligo di ridurre del 30 per cento le indennità di funzione ed i gettoni di presenza dei componenti degli organi di governo degli enti interessati.

I **meccanismi premiali**. Lo schema di decreto istituisce altresì un sistema di premialità per gli enti "virtuosi", (vale a dire le regioni e gli enti locali che abbiano rispettato il patto di stabilità interno), che si attiva qualora l'obiettivo programmatico assegnato all'ente sia stato raggiunto, consentendosi in tal caso all'ente interessato di ridurre nell'anno successivo l'obiettivo di saldo finanziario ad esso assegnato. Tale riduzione è determinata in base alla valutazione della posizione di ciascun ente rispetto ad un insieme di indicatori economico-strutturali: grado di rigidità strutturale dei bilanci e di autonomia finanziaria, risultati dell'attività finanziaria, livello dei servizi e della pressione fiscale. L'ammontare dello "sconto", che si applica dal 2014, è determinato in funzione della distanza di ciascun ente dal valore medio di tali indicatori. Una specifica misura premiale — che verrà determinata con apposito provvedimento — è altresì introdotta in favore delle regioni che istituiscono una Centrale unica per gli acquisti e l'aggiudicazione di gare per l'approvvigionamento di beni e servizi.

Ulteriori meccanismi premiali sono previsti infine distintamente per le province e per le regioni: quanto alle prime, si dispone l'attribuzione di una quota del gettito derivante dalla partecipazione delle stesse all'accertamento dei tributi, nella misura del 50 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo; per le regioni, si prevede che i trasferimenti ad esse attribuibili a valere sulle risorse del fondo perequativo regionale (di cui all'articolo 15 del D.Lgs. 68/2011) terranno conto dei risultati conseguiti da ciascuna regione nella lotta all'evasione, quantificati sulla base del maggior gettito conseguito.

4. L'ATTIVITÀ DEGLI ALTRI ORGANI PREVISTI DALLA LEGGE N. 42 DEL 2009

Com'è noto, la legge di delega istituisce oltre alla Commissione parlamentare, due nuovi organi: la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), al quale viene attribuito il compito di presiedere, a livello tecnico-operativo al processo di attuazione della delega sul federalismo fiscale, e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Rinviando alla prima relazione semestrale per una più ampia trattazione del sistema di organi istituiti dalla legge n. 42 del 2009, nei paragrafi che seguono si dà conto dell'attività della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) nonché della costituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica da parte del decreto legislativo n. 68 del 2011.

4.1 La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)

La **Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale** (COPAFF) ha il principale compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione, da parte del Governo, degli schemi dei decreti legislativi di attuazione della delega in materia di federalismo fiscale.

La Commissione si presenta quale organo tecnico consultivo del Governo, ma anche del Parlamento e di tutti gli enti territoriali coinvolti nel processo di attuazione del federalismo fiscale. È chiamata a operare quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie, formate avvalendosi degli elementi informativi forniti dalle amministrazioni statali, regionali e locali, a promuovere la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi, a svolgere attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

La Commissione, costituita da trentadue componenti, svolge la propria attività in gruppi di lavoro tematici: 1. Armonizzazione dei bilanci delle regioni e degli enti locali; 2. Entrate delle regioni e degli enti locali; 3. Fabbisogni/costi standard, LEA, LEP e funzioni essenziali; 4. Perequazione; 5. Interventi speciali, perequazione infrastrutturale e soppressione trasferimenti statali; 6. Coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo.⁴⁶

⁴⁶ Per quanto riguarda le riunioni della COPAFF si rinvia al seguente link: <http://www.mef.gov.it/documenti/open.asp?idd=26479>

Per quanto concerne l'attività finora espletata dalla Commissione, gli esiti della stessa sono esposti nel proprio sito internet⁴⁷, nel quale si dà conto della seguente documentazione:

- Distribuzione IRPEF per provincia - anni 2008, 2009 e 2010;
- Base imponibile addizionali IRPEF;
- IRAP Regioni versato 2008-2010;
- Federalismo municipale - Imposte su immobili per comune (22 novembre 2010);
- I bilanci delle regioni in sintesi – 2009;
- Spesa delle Regioni in base ai bilanci regionali riclassificati ex art. 19 *bis* DL 135 del 2009;
- Elaborazioni del Dipartimento delle Finanze su compartecipazioni, addizionali regionali, tasse automobilistiche, accisa benzina e gasolio;
- Il sistema sanzionatorio in materia di sanità;
- Prime basi informative relative ai costi standard sanitari;
- Prime basi informative relative all'autonomia impositiva dei Comuni.

4.2 La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

La **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, disciplinata dagli articoli da 33 a 37 del D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Federalismo regionale, provinciale e settore sanitario) che ne prevede le funzioni e la composizione in attuazione della delega contenuta all'articolo 5 della legge n. 42 del 2009, è istituita nell'ambito della Conferenza Unificata, quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra lo Stato e i diversi livelli di governo territoriale.

La legge delega ha previsto in particolare alcune disposizioni di principio relativamente ai compiti ad essa assegnati, riconducibili, tra l'altro, agli obiettivi di finanza pubblica per comparto, all'utilizzo dei fondi perequativi, alla copertura del fabbisogno standard relativo alle spese essenziali delle regioni, ai dati e alle basi informative finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali e alla realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard. In base alle norme di delega, inoltre, la Conferenza è chiamata a mettere a disposizione del Parlamento e dei Consigli regionali e delle province autonome gli elementi informativi raccolti, nonché a trasmettere alle Camere le proprie determinazioni.

⁴⁷ <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/>

La Conferenza è composta dai diversi **rappresentanti dei vari livelli istituzionali di governo** ed è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da uno o più Ministri da lui delegati. Ne fanno altresì parte sette Ministri (economia e finanze, rapporti con le regioni, interno, riforme per il federalismo, semplificazione normativa, pubblica amministrazione e innovazione, salute), i tre rappresentanti delle principali associazioni degli enti territoriali (Conferenza regioni, ANCI, UPI o loro delegati), sei presidenti o assessori di regione, quattro sindaci e due presidenti di provincia. Alle riunioni possono essere invitati anche i rappresentanti di altri enti o organismi.

La prima **riunione di insediamento** della Conferenza è convocata **entro trenta giorni** dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo istitutivo (vale a dire entro il 26 giugno 2011, atteso che il D.Lgs. n. 68/2011 ha efficacia dal 27 maggio dell'anno) e in ogni caso, la convocazione deve avvenire almeno una volta ogni due mesi ovvero quando ne faccia richiesta un terzo dei suoi membri. Su proposta del suo presidente, con apposito atto d'indirizzo essa delibera **l'avvio dell'espletamento delle funzioni** e dei poteri ad essa assegnati dalla legge e ne stabilisce, ove necessario, le relative modalità di esercizio e di svolgimento in relazione all'oggetto.

A tal fine, i presidenti della Conferenza regioni e province autonome, dell'ANCI e dell'UPI sono, in qualità di singole componenti, titolati ad avanzare apposite proposte di deliberazione ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno.

La regola per l'adozione delle **determinazioni della Conferenza è l'unanimità** delle componenti specificamente nelle ipotesi in cui la stessa sia chiamata a concorrere a definire **la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica** per sottosettore istituzionale ovvero quando debba avanzare proposte circa la **determinazione degli indici di virtuosità** e dei relativi incentivi e circa la fissazione dei criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza. Nel caso in cui l'unanimità non venga raggiunta, l'assenso delle regioni, delle province e dei comuni può essere espresso, per l'ambito di competenza, anche secondo la regola della maggioranza.

Nelle altre ipotesi in cui la Conferenza sia chiamata a svolgere le **funzioni di verifica**, di **promozione della conciliazione degli interessi** fra i diversi livelli di governo, nonché di **vigilanza** sull'applicazione dei meccanismi di premialità, le determinazioni della Conferenza possono essere poste in votazione, su conforme avviso del suo presidente, da parte dei presidenti della Conferenza regioni e province autonome, dell'ANCI e dell'UPI in qualità di singole componenti. In ordine alle modalità di funzionamento si applicano in ogni caso, in quanto compatibili, le disposizioni che disciplinano la Conferenza unificata ai sensi del D.Lgs. n. 281 del 1997.

Oltre alle funzioni di definizione della ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per sottosettore istituzionale e di proposta in ordine alla determinazione

degli indici di virtuosità e alla fissazione dei criteri di utilizzo dei fondi perequativi, (funzioni per le quali, come sopra illustrato, le determinazioni della Conferenza sono approvate secondo la regola dell'unanimità), la medesima svolge la **verifica** dell'utilizzo dei fondi stanziati per gli **interventi speciali** volti alla rimozione degli squilibri economici-sociali, del **funzionamento del nuovo ordinamento finanziario** degli enti territoriali e delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, nonché della **congruità dei dati** e delle basi informative, finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali, della **realizzazione del percorso di convergenza** ai costi e ai fabbisogni standard ed agli obiettivi di servizio. Anche ai fini dell'attuazione di quest'ultima funzione si prevede che la Conferenza provveda, con **cadenza trimestrale**, ad illustrare, in sede di Conferenza unificata, i lavori svolti.

La Conferenza inoltre mette a disposizione del Parlamento e dei Consigli regionali tutti gli elementi informativi raccolti. Essa è altresì chiamata a **promuovere la conciliazione degli interessi** fra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale e a vigilare sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento.

Come già previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale, le funzioni di **segreteria tecnica** e di supporto sono esercitate dalla COPAFF, nell'ambito della quale è istituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una **specifico struttura di segreteria**. Per lo svolgimento delle funzioni di propria competenza, la Conferenza permanente ha **accesso diretto alla sezione della banca dati** delle **pubbliche amministrazioni** prevista dall'articolo 13 della legge di contabilità n. 196/2009, nella quale sono contenuti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale. La Conferenza medesima, con il supporto tecnico della COPAFF, concorre con il Ministero dell'economia alla individuazione dei contenuti della sezione stessa, alla quale avrà accesso anche la Conferenza unificata secondo le modalità stabilite con un successivo provvedimento.

5. LE QUESTIONI DA AFFRONTARE

Nella prima relazione semestrale l'individuazione delle questioni ancora da affrontare nell'ambito della definizione dei nuovi assetti legislativi e fiscali delineati dalla legge delega era stata condotta, in larga parte, esponendo in riferimento ai principi ed ai criteri di delega i provvedimenti attuativi non ancora intervenuti alla data di predisposizione della relazione medesima.

Il prospetto sullo stato attuativo della legge n. 42 del 2009 riportato al §2.1 evidenzia come tutti i principi e criteri della delega trovino ora riscontro nella legislazione delegata, con la precisazione che tale elemento – come già ivi segnalato – non comporta di per sé che debba necessariamente ritenersi completato il percorso di attuazione, atteso che lo stesso potrebbe risultare comunque non ancora ultimato, ad esempio nel caso di principi attuabili con più decreti legislativi o nel caso delle numerose norme delegate recanti rinvii ad ulteriori provvedimenti per specifici profili attuativi. L'unico decreto legislativo formalmente mancante appare quello relativo alle funzioni ed alle risorse umane e materiali previste dall'articolo 24, comma 5, lettera a) della legge n. 42 del 2009, alla cui futura emanazione fa espressamente rinvio il D.Lgs. 17 settembre 2010, n.156, sull'ordinamento transitorio di Roma Capitale. Potrebbero altresì intervenire ulteriori decreti legislativi per l'istituzione delle città metropolitane, all'esito della procedura in tal senso prevista dall'articolo 23 della delega, il cui termine di attuazione, peraltro, è per tale norma stabilito in 48 mesi dall'entrata in vigore della legge n. 42.

L'individuazione delle questioni ancora da affrontare è stato pertanto ora effettuato non più – se non solo residualmente – sulla base di una ricognizione condotta sul piano degli adempimenti normativi rispetto ai singoli principi di delega, bensì con riferimento ai profili sostanziali della adeguatezza ed esaustività della disciplina contenuta nei decreti legislativi finora entrati in vigore.

In tal senso la Commissione aveva effettuato una prima riflessione nella seduta del 19 aprile 2011, avente come tema, per l'appunto, lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009. In tale seduta, si segnala, è stato depositato un documento in cui si riporta, in relazione ad un intervento di un parlamentare del gruppo del partito democratico, la posizione del gruppo medesimo in proposito.

Successivamente, in vista della predisposizione della presente relazione, la Commissione nel mese di giugno ha avviato un ciclo di audizioni, conclusosi il 7 luglio 2011, al fine di acquisire dati ed informazioni utili a delineare un quadro il più ampio possibile della situazione attuativa della legge delega. Nella tabella che segue sono riepilogate le audizioni in questione.

AUDIZIONI IN ORDINE ALLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 42 DEL 2009	DATA
Audizione del direttore dell'Agenzia del Demanio, Maurizio Prato.	22 giugno 2011
Audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009.	23 giugno 2011
Audizione di rappresentanti di CGIL, CISL, UIL e UGL.	28 giugno 2011
Audizione di rappresentanti della Confederazione Cooperative Italiane (Confcooperative), della Lega nazionale delle cooperative e mutue (Legacoop) e dell'Associazione Generale Cooperative Italiane (AGCI).	29 giugno 2011
Audizione di rappresentanti di Confindustria e di rappresentanti di R.ETE. Imprese Italia (Casartagiani, CNA, Confartigianato, Confcommercio e Confesercenti)	5 luglio 2011
Audizione di rappresentanti della Società per gli studi di settore (SOSE SpA)	7 luglio 2011

Sulla base di tale attività la Commissione ritiene che le questioni da affrontare possano sinteticamente prospettarsi come segue.

1. Materie che dovrebbero essere oggetto di nuovi decreti legislativi ovvero di decreti legislativi correttivi

- Nuova disciplina della TARSU/TIA e imposta comunale sui servizi;
- entrate e spese in conto capitale ordinarie di regioni ed enti locali;
- Roma capitale.

2. Aspetti sui quali si dovrebbe intervenire con elementi integrativi e/o correttivi dei decreti legislativi in vigore

- Completamento del sistema perequativo degli enti locali;
- completamento destinazione di risorse aggiuntive e di interventi speciali;
- clausola di salvaguardia per gli enti locali e compartecipazione al gettito dell'IVA (D.Lgs. n. 23 del 2011);
- completamento dei fondi perequativi delle regioni (art. 2 e 10 D.Lgs. n. 68 del 2011);
- funzionamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione (D.Lgs. n. 88 del 2011);
- estensione a Comuni e Province delle regioni a statuto speciale della raccolta dati statistici su costi e fabbisogni standard.