

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 27, co. 1	Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.	Norme di attuazione secondo le modalità previste dagli statuti degli enti interessati 21 novembre 2011	Trentino Alto Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano Legge finanziaria 2010 ³ Friuli Venezia Giulia Legge di stabilità 2011 ⁴ Valle d'Aosta Legge di stabilità 2011 ⁵
art. 27, co. 7	Organizzazione del tavolo di confronto tra il Governo, le regioni a statuto speciale e le province autonome.	D.P.C.M. 21 giugno 2009	D.P.C.M. 6 agosto 2009 Istituzione del Tavolo di confronto tra il Governo e le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano (G.U. 14 settembre 2009, n. 213)

1.2 Attività della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Come già illustrato nella prima relazione semestrale, alla quale si rinvia per una più ampia trattazione del sistema di organi istituiti dalla legge delega, la **Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale**⁶ è una Commissione parlamentare bicamerale, composta da quindici deputati e quindici senatori, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati su designazione dei gruppi parlamentari in

³ La legge finanziaria 2010 (legge n. 191/2009 art. 2 commi 106-125) adegua l'ordinamento finanziario della Regione Trentino Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano agli obiettivi di perequazione e solidarietà stabiliti per le regioni a statuto speciale e le province autonome dall'articolo 27 della legge n. 42/2009, disciplinandone altresì il patto di stabilità. Determina, inoltre, il concorso delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà del federalismo fiscale attraverso la rinuncia alle quote dei fondi settoriali e l'assunzione a carico dei propri bilanci di nuove funzioni trasferite o delegate dallo Stato e attraverso il finanziamento di iniziative e progetti relativi anche ai territori confinanti.

⁴ La legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010, articolo 1, commi 149-157) definisce il contributo regionale all'attuazione del federalismo fiscale e disciplina il patto di stabilità. Modifica inoltre l'ordinamento finanziario regionale, riguardo i tributi locali e l'accertamento tributario, e detta norme generali per il coordinamento tra l'attuazione del federalismo fiscale e l'ordinamento finanziario della regione.

⁵ La legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010, articolo 1, commi 160-164) determina il contributo della regione agli obiettivi di perequazione e solidarietà e detta norme generali per il coordinamento dell'ordinamento finanziario della regione con l'attuazione del federalismo fiscale, nonché con le norme di attuazione (emanate con D.Lgs. 12/2011 che – conseguentemente – disciplina l'adeguamento dell'ordinamento finanziario della regione).

⁶ Articolo 3 della legge n. 42 del 2009.

modo da rispecchiarne la proporzione. Il Presidente della Commissione bicamerale è nominato tra i componenti della Commissione stessa dai Presidenti di Camera e Senato d'intesa tra loro. La Commissione formula osservazioni e fornisce elementi di valutazione utili al Governo per la predisposizione dei decreti legislativi attuativi della riforma, sugli schemi dei quali è chiamata ad esprimere il proprio parere. Ha, inoltre, il compito di verificare l'attuazione del federalismo fiscale, riferendo, ogni sei mesi, alle Camere. A tal fine può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale o dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

In attuazione di quanto previsto dalla legge n. 42, il Presidente del Senato e il Presidente della Camera dei deputati, hanno proceduto rispettivamente alla nomina dei quindici senatori⁷ e dei quindici deputati⁸ componenti della Commissione bicamerale nonché, d'intesa tra di loro, alla designazione del Presidente della stessa.

La prima seduta della Commissione ha avuto luogo mercoledì 17 marzo 2010. In tale seduta si è proceduto all'elezione dei due vicepresidenti e dei due segretari. Con la costituzione dell'Ufficio di Presidenza è stata pianificata la programmazione dei lavori della Commissione, inserendo come primo punto in agenda, sulla base di quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 3 della legge n. 42⁹, l'adozione di un proprio regolamento interno. Nella seduta del 13 aprile 2010 la Commissione ha approvato all'unanimità il proprio **regolamento interno**.

Con riferimento al **procedimento di adozione dei decreti legislativi**, si rammenta che i commi 3 e 4 dell'articolo 2 della legge n. 42 del 2009 prevedono che questi siano adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro delle riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione (nonché con altri ministri eventualmente competenti nelle materie oggetto dei decreti). Gli **schemi** di decreto legislativo sono adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata e successiva sottoposizione degli stessi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e alle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari.

In caso di mancanza di intesa in sede di Conferenza unificata, 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

⁷ Cfr. resoconto stenografico della seduta del Senato della Repubblica n. 322 di mercoledì 27 gennaio 2010, pagina 189.

⁸ Cfr. resoconto stenografico della seduta della Camera dei deputati n. 274 di mercoledì 27 gennaio 2010, pagina 72.

⁹ Tale norma dispone che "l'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei propri lavori".

deliberare, approvando allo stesso tempo una relazione, trasmessa alle Camere, in cui vengano motivate le ragioni per cui l'intesa non è stata raggiunta¹⁰.

A seguito della modifiche introdotte dalla legge n. 85 del 2011, le Commissioni parlamentari sono chiamate a esprimersi entro 90 giorni¹¹ dalla trasmissione dei testi; decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati, fatta salva l'ipotesi in cui il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, per la quale è previsto un ulteriore termine.

In questa ipotesi, il Governo ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, rendendo comunicazioni al riguardo davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo¹².

Si prevede infine che 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 raggiunta¹³.

Nel periodo preso in considerazione dalla presente relazione - vale a dire nel periodo dal 22 luglio 2011 al 29 febbraio 2012 - la Commissione, oltre alle ordinarie sedute, ha svolto le audizioni riepilogate nella tabella che segue, con la specificazione dei singoli soggetti auditi. Confermando la prassi instauratasi nei mesi precedenti, un'audizione è stata svolta **congiuntamente alla Commissione bilancio della Camera dei deputati**, al fine di condividere il patrimonio informativo utile alla redazione dei pareri parlamentari.

AUDIZIONE	Congiunta	DATA
Audizione del Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.		26 luglio 2011

¹⁰ Tale situazione si è determinata in relazione all'esame dello schema di decreto sul c.d. federalismo demaniale, su quello relativo al federalismo fiscale municipale, nonché sullo schema in materia di interventi speciali e su quello relativo ai meccanismi premiali e sanzionatori, come illustrato nella prima e nella seconda relazione semestrale, alle quali si rinvia.

¹¹ In luogo dei 60 giorni precedentemente previsti.

¹² Tale fattispecie si è verificata, anche se con talune peculiarità, in relazione all'emanazione del decreto sul federalismo fiscale municipale (D.Lgs. n. 23/2011), come più diffusamente illustrato nella seconda relazione semestrale, alla quale si rinvia.

¹³ Tale situazione si è determinata in relazione all'emanazione del decreto legislativo su Roma capitale (D.Lgs. n. 156/2010), per il decreto concernente i fabbisogni standard degli enti locali (D.Lgs. n. 216/2011) nonché per il federalismo fiscale regionale (D.Lgs. n. 68/2011), come illustrato nella prima e nella seconda relazione semestrale, alle quali si rinvia.

AUDIZIONE	Congiunta	DATA
Seguito audizione del Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.		27 luglio 2011
Audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in ordine all'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.		26 ottobre 2011
Audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato – schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante le modalità di sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi (atto n. 427).	V Camera	6 dicembre 2011
Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.		1° febbraio 2012
Audizione del presidente del Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici, Andrea Carandini, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale (atto n. 425)		14 febbraio 2012
Audizione del Sindaco di Roma Capitale, Gianni Alemanno, del Presidente della Provincia di Roma, Nicola Zingaretti, e del Presidente della Regione Lazio, Renata Polverini, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale (atto n. 425)		15 febbraio 2012
Audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in ordine all'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42		22 febbraio 2012

L'attività conoscitiva della Commissione ha risposto all'esigenza non solo di acquisire elementi informativi finalizzati all'esame degli schemi di decreto presentati dal Governo (attività consultiva), ma anche di svolgere le funzioni d'impulso e controllo sull'attuazione del federalismo fiscale, assegnate dalla legge n. 42. La Commissione, infatti, sulla base dell'attività conoscitiva svolta può, da un lato, formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi (attività che può qualificarsi come *propositiva*) e, dall'altro, verificare lo stato di attuazione della legge delega.

A tal fine, la Commissione, successivamente all'entrata in carica del Governo Monti, ha svolto sul tema dello stato di attuazione della legge n. 42 del 2009, l'Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, e del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009.

2. I DECRETI LEGISLATIVI E GLI ALTRI PROVVEDIMENTI PUBBLICATI DOPO IL 21 LUGLIO 2011

Rinviando alle precedenti relazioni semestrali del 30 novembre 2010 e del 21 luglio 2011 (Doc. XVI-*bis*, nn. 3 e 5) per una più diffusa esposizione degli aspetti procedurali dei provvedimenti emanati nei periodi considerati, nei paragrafi che seguono si dà conto dei provvedimenti che hanno concluso il loro iter dopo l'approvazione della precedente relazione semestrale.

2.1 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)¹⁴, 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

¹⁴ In attuazione della delega recata dall'articolo 2 della legge n. 196 del 2009.

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 audizioni¹⁵:

- 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 **rilievi 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 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 legislativi¹⁶.

Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, con lettera del 10 giugno 2011, ha pertanto inviato alle Camere la necessaria relazione¹⁷, nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità rispetto all'intesa.

Il decreto n. 118 è stato **emanato il 23 giugno 2011** e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 26 luglio 2011.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.

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

I principi contabili per gli enti territoriali

Nel provvedimento 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 il 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. L'applicazione di tale principio si configurerà 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 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 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 saranno 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 disciplina della **fase sperimentale** è affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, predisposto dal Governo ed assegnato il 29 novembre 2011 alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale ed alle Commissioni bilancio delle due Camere per l’espressione del parere, sulla base della procedura prevista per l’emanazione di tale DPCM dall’articolo 36 del D.Lgs. n. 118/2011 in commento (*cfr* punto 2.3). Conclusa tale procedura, la disciplina in questione è stata dettata con il **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2011**. Con un **ulteriore DPCM**, recante la medesima data, sono state individuate le **amministrazioni che partecipano alla sperimentazione** della nuova disciplina contabile. Entrambi i DPCM sono stati pubblicati sul supplemento ordinario n. 285 alla Gazzetta ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2011.

I principi contabili per il settore sanitario

La seconda parte del provvedimento reca una disciplina finalizzata ad assicurare l'uniformità dei conti sanitari delle regioni - che, com'è noto, assorbono la parte di gran lunga prevalente 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.

2.2 Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni

Lo schema di decreto legislativo recante la disciplina dei meccanismi sanzionatori e premiali nei confronti delle regioni e degli enti locali (**Atto 365**) è stato assegnato, in data 19 maggio 2011, alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e alle Commissioni bilancio delle due Camere.

Analogamente a quanto già avvenuto in passato¹⁸, 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 prescritta dalla medesima disposizione¹⁹.

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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

definita l'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 successivo 7 agosto.

Per quanto riguarda l'attività conoscitiva la Commissione ha audito i seguenti soggetti:

- Corte dei conti;
- Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF);
- Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali.

Conclusa l'attività conoscitiva, la Commissione ha avviato l'esame del provvedimento il 6 luglio 2011 ed ha approvato il **parere** nella seduta del **27 luglio 2011**.

Le **Commissioni bilancio** del Senato e della Camera dei deputati hanno reso autonomamente il parere, rispettivamente, nelle sedute del 26 e del 27 luglio 2011.

Sullo schema di decreto sono stati inoltre formulati **rilievi e osservazioni** dalle seguenti Commissioni, ciascuna per gli aspetti di propria competenza: 12^a Igiene e Sanità del Senato; I Affari costituzionali della Camera dei deputati. Sullo schema di decreto è stato acquisito, in data 6 luglio 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 28 luglio 2011. Emanato il **6 settembre 2011**, il **decreto legislativo n. 149** è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 20 settembre 2011.

Per quanto riguarda i **contenuti**, il decreto disciplina un sistema premiante nei confronti degli enti finanziariamente virtuosi e, di converso, sanzionatorio verso quegli enti che non garantiscono il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica loro assegnati.

I meccanismi sanzionatori

Il decreto istituisce per le regioni assoggettate a un piano di rientro della spesa sanitaria l'obbligo di redigere una "relazione 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 – unitamente ad un

rapporto di verifica della relazione predisposto da un organo esterno all'ente - sul sito istituzionale della regione stessa prima della scadenza della legislatura. La relazione va predisposta anche in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale. 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 "responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della Regione", ove sia accertato dalla Corte dei conti che le condizioni del dissesto siano riconducibili alla sua diretta responsabilità, con dolo o colpa grave, disponendosi conseguentemente la nomina di un commissario *ad acta*, in sostituzione del presidente rimosso, fino alla costituzione del nuovo Consiglio regionale. Per i successivi dieci anni il presidente rimosso non può essere candidato ad altre cariche elettive né può essere nominato a qualsiasi altra carica di governo degli enti territoriali, dello Stato e dell'Unione Europea. Il verificarsi del dissesto finanziario comporta inoltre la decadenza automatica dei direttori generali e, previa verifica delle rispettive responsabilità nel dissesto, dei dirigenti del servizio sanitario e dell'assessorato regionale competente, con interdizione per dieci anni da altre cariche in enti pubblici (l'interdizione è fino a dieci anni per i componenti del collegio dei revisori dei conti, in relazione alla gravità accertata).

Meccanismi analoghi sono previsti per gli enti locali. Anche per essi, infatti, qualora si trovino in situazione di dissesto finanziario, come disciplinata dalla vigente normativa, è prevista la relazione di fine mandato (in forma semplificata per i comuni fino a cinquemila abitanti) da parte del presidente della provincia o del sindaco. Per questi ultimi poi, qualora riconosciuti dalla Corte dei conti come aventi responsabilità nel dissesto del rispettivo ente, la "responsabilità politica", comporta la sanzione dell'incandidabilità per una durata decennale alle cariche elettive locali, nazionali ed europee, nonché il divieto di ricoprire posizioni di governo negli enti territoriali o cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Analogo divieto decennale di assunzione di cariche è stabilito per gli amministratori di cui sia stata riconosciuta la responsabilità nel dissesto; per i componenti del collegio dei revisori, in termini analoghi a quelli già stabiliti per le regioni, il divieto di nomina in altri enti locali (o in enti ed organismi riconducibili agli stessi riconducibili) è disposto per un periodo fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata.

Vengono altresì previste sanzioni a carico degli enti che non rispettino il patto di stabilità interno e si dispone per le regioni 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, e, per gli enti locali, una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio (o del fondo perequativo) in misura pari alla differenza predetta, nel limite comunque di un importo non superiore al 3% delle entrate correnti. Sia per le regioni che per gli enti locali è altresì previsto 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.

Una specifica norma prevede infine, anche ai fini di una valutazione dell'attività dei Ministri interessati, un raffronto tra fabbisogno di spesa delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato ed ammontare delle spese effettivamente sostenute a consuntivo, disponendo che annualmente i risultati di tale raffronto siano inviati dal Governo alle Camere, per le eventuali ulteriori determinazioni.

I meccanismi premiali

Il 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. In tal caso si autorizza l'ente interessato a 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 collegati ai risultati dell'attività di recupero dell'evasione fiscale: alle province che abbiano partecipato all'accertamento dei tributi viene attribuita una quota pari al 50 per cento delle maggiori somme accertate, relative a tributi statali riscossi a titolo definitivo. Per quanto concerne gli enti territoriali nel loro complesso si prevede che sulla base di un accordo tra Governo, regioni ed enti locali, finalizzato alla ricognizione delle capacità fiscali effettive e potenziali dei singoli territori, si definiscano gli obiettivi da raggiungere nell'attività di contrasto all'evasione fiscale, con contestuale fissazione delle misure premiali (o sanzionatorie) in relazione al raggiungimento di tali obiettivi. L'accordo deve intervenire entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, decorso il quale il Governo procederà all'attuazione di tale disposizione.

Si segnala che modifiche al testo originario del D.Lgs. n. 149 sono state disposte dai seguenti provvedimenti:

- l'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 3 – in tema di controversie relative all'interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti - è stato **sostituito** dall'articolo 1, comma 3, lett. a), n. 8), del D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al D.Lgs. n. 104 del 2010, recante Codice del processo amministrativo), il quale ha disposto l'applicazione dell'articolo 133 del Codice, in quanto la fattispecie in esame risulta specificamente richiamata alla lettera *z-quater*) dell'articolo 133. Il testo originario si limitava a devolvere la giurisdizione su tali fattispecie al giudice amministrativo;

- l'ultimo periodo del comma 1, dell'articolo 7 è stato **sostituito** dall'articolo 32, comma 23, della legge di stabilità 2012 (legge n. 183 del 2011), il quale ha precisato più dettagliatamente i termini in cui non si applica la sanzione del versamento al bilancio dello Stato dell'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato per la maggiore spesa per interventi correlati ai finanziamenti dell'Unione europea e realizzati con la quota di finanziamento nazionale;
- il comma 2, dell'articolo 7 - concernente la sanzione prevista dalla lettera a), vale a dire la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato – è stato **integrato** dall'articolo 31, comma 27, della legge di stabilità 2012 (legge n. 183 del 2011) disponendo che, nel caso di inadempienza delle regole del patto, i comuni delle regioni Sicilia e Sardegna siano assoggettati al taglio di risorse provenienti dal bilancio dello Stato.

2.3 Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi

Lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente le modalità di **sperimentazione** della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi (**atto n. 427**), in attuazione dell'articolo 36, commi 2 e 3, del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, è stato assegnato alla Commissione bicamerale, nonché alle Commissioni bilancio delle due Camere in data 29 novembre 2011. Il termine per **l'espressione** del parere è stato fissato al 29 dicembre 2011.

Dopo aver effettuato nella seduta del 6 dicembre 2011, unitamente alla V Commissione bilancio della Camera dei deputati, l'audizione di rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato, lo schema è stato esaminato nella seduta del 7 dicembre 2011, mentre nella seduta del 20 dicembre è stato espresso un parere favorevole con osservazioni.

Sullo schema era stata precedentemente espressa l'intesa da parte della Conferenza unificata, mai sensi dell'articolo 36, comma 2, del D.Lgs. n. 118 del 2011.

Il provvedimento è stato adottato con il **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2011** e pubblicato nel supplemento ordinario n. 304 della Gazzetta Ufficiale del 31 dicembre 2011.

Quanto al **contenuto** del decreto (D.P.C.M. 28 dicembre 2011), il Titolo I (articoli 1-5) reca disposizioni generali sulla tempistica, ambito operativo, finalità, e modalità della sperimentazione. La sperimentazione decorre dal 1° gennaio 2012 ed ha durata di due esercizi finanziari (articolo 1). La sperimentazione riguarda i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali in contabilità finanziaria ed in particolare: l'adozione del bilancio di previsione finanziario annuale di competenza e di cassa; la classificazione del bilancio finanziario per missioni e programmi; la definizione del principio contabile generale della competenza finanziaria (allegato 1 del D.P.C.M), secondo cui le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili con imputazione all'esercizio in cui vengono a scadenza. Tale principio trova applicazione, per gli enti in sperimentazione, in via esclusiva (articolo 2). Il D.P.C.M enuncia altresì i principi contabili applicati della contabilità finanziaria, della contabilità economico – patrimoniale e dei bilanci consolidati (allegati 2, 3 e 4).

E' oggetto della sperimentazione anche la classificazione per missioni e programmi da parte degli enti in contabilità civilistica coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse del SSN (articolo 33, D.Lgs. n. 118/2011).

Con riferimento agli schemi di bilancio, si prevede una sperimentazione "in parallelo" secondo modalità differenziate nel corso di ciascun anno del periodo di sperimentazione (articolo 2 e articolo 9). In particolare, nel 2012, gli schemi di bilancio vigenti conservano valore a tutti gli effetti giuridici; nel 2013 assumono valore giuridico, anche con funzione autorizzatoria, gli schemi di bilancio sperimentali che sono affiancati da quelli attualmente vigenti che conservano solo funzione conoscitiva.

Nel corso del 2012 gli enti in contabilità finanziaria in sperimentazione possono rinviare all'anno 2013 la sperimentazione relativa alla contabilità economico - patrimoniale, al piano integrato dei conti e al bilancio consolidato (articolo 2).

La sperimentazione può essere estesa agli enti che, entro il 15 settembre 2012, presentano domanda di parteciparvi per il successivo anno (articolo 3).

E' inoltre previsto un sistema premiante (articolo 4) per gli enti in sperimentazione, sotto forma di riduzione del contributo alla manovra imposta dal patto di stabilità per l'anno 2012. La misura premiale per tali enti è stata fissata complessivamente in 20 milioni di euro per il 2012.

Si prevede la revoca della sperimentazione e del sistema premiante per gli enti che non la applicano correttamente (articolo 5).

Il Titolo II (articoli da 6 a 14) reca la disciplina sperimentale per gli enti in contabilità finanziaria in sperimentazione, prevedendo che essi sono tenuti ad affiancare, a fini conoscitivi, la contabilità economico-patrimoniale (articolo 6).

Inoltre, tali enti, in attuazione del nuovo principio della competenza finanziaria:

- istituiscono nei propri bilanci un "fondo pluriennale vincolato", costituito da risorse accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive giuridicamente perfezionate esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata;

- procedono, prima di iscrivere i residui attivi e passivi nel rendiconto degli esercizi 2012 e 2013, al loro riaccertamento, sulla base dei criteri per la conservazione dei medesimi residui, fissati dal D.P.C.M. in attuazione del nuovo principio di competenza finanziaria.

In particolare, si prevede che siano conservati tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate e, tra i residui passivi, le spese impegnate, liquidate o liquidabili, ma non pagate.

Le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili; (articoli 6, 7 e articolo 14).

Il D.P.C.M. reca lo schema tipo del Piano dei conti integrato che sono tenute ad adottare le regioni e agli enti regionali in sperimentazione (allegato 5) e le province, i comuni e gli enti locali in sperimentazione (allegato 6).

Ai fini della movimentazione delle voci del Piano dei conti integrato, è elencata la struttura della codifica della transazione elementare, per consentire la tracciabilità di tutte le operazioni gestionali (articolo 13).

Sono inoltre allegati al D.P.C.M. gli schemi dei bilanci ed i relativi allegati che gli enti in contabilità finanziaria in sperimentazione dovranno adottare (articolo 9), accanto agli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti: bilancio di previsione finanziario annuale e pluriennale (allegato n. 7); rendiconto della gestione (allegato n. 8). Esso comprende anche il rendiconto della gestione degli organismi strumentali dell'ente, che a tal fine sono definiti nel D.P.C.M. quali articolazioni organizzative degli enti locali, dotate di autonomia gestionale e contabile e prive di personalità giuridica (articolo 9, comma 7).

Il D.P.C.M. reca altresì la disciplina sperimentale della flessibilità degli stanziamenti di bilancio degli enti in sperimentazione, stabilendo i casi in cui tale flessibilità è di competenza della giunta ovvero avviene con provvedimento amministrativo (articolo 10).

Quanto al risultato di amministrazione, esso è distinto in fondi liberi e vincolati, e trovano specifica indicazione le priorità di utilizzo dell'avanzo di amministrazione (articolo 12).

Il Titolo III (articoli 15-16) disciplina la sperimentazione per gli enti in contabilità economico patrimoniale, prevedendo che essi sono obbligati ad adeguarsi ai principi contabili generali dettati nel decreto legislativo n. 118/2011, nonché ai principi del codice civile.

Il Titolo IV (articoli 17 e 18) fa obbligo agli enti in sperimentazione, esclusi quelli coinvolti nella gestione della spesa sanitaria, di presentare un "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio", per illustrare gli obiettivi della gestione, di misurarne i risultati e di monitorarne l'effettivo andamento in termini di servizi forniti e di interventi realizzati.

Il Piano è parte integrante dei documenti di programmazione e di bilancio e deve raccordarsi al sistema di obiettivi e indicatori adottati da ciascuna amministrazione (articolo 17).

Il Titolo V (articoli 19-23) disciplina il bilancio consolidato degli enti in sperimentazione, che essi sono tenuti a redigere secondo lo schema esposto nel D.P.C.M. (allegato 11).