

Anche sulle misure recate dall'articolo 16, comma 7, del decreto-legge n. 95 del 2012 sono intervenute le previsioni di slittamento dei termini recate dal **comma 2 dell'articolo 8 del decreto-legge n. 174 del 2012**, già illustrate con riferimento al **Fondo sperimentale di riequilibrio dei comuni** (*si veda sopra, paragrafo 4*). Al 15 ottobre 2012 è stata fissata pertanto la data per l'adozione del decreto del Ministro dell'interno con cui si stabiliscono le riduzioni da imputare a ciascuna provincia per l'anno 2012, come determinate dalla Conferenza Stato-città; per le riduzioni da operare negli anni successivi, il termine per l'adozione del decreto è fissato al 31 gennaio 2013. In assenza di deliberazione della Conferenza Stato-città, il decreto del Ministro dell'interno deve essere comunque adottato entro i 15 giorni successivi ai termini sopra indicati.

In modo corrispondente con quanto stabilito per il fondo sperimentale di riequilibrio comunale, la **legge di stabilità per il 2013** ha quindi rideterminato (**comma 121 dell'articolo 1**) gli importi delle riduzioni stabilite dal decreto-legge n. 95 del 2012, modificando il comma 7 dell'articolo 16.

Le riduzioni, come rideterminate dalla legge di stabilità, risultano pari a:

- **1.200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014;**
- **1.250 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015.**

Si precisa, in analogia con quanto previsto per i comuni, che le riduzioni da imputare a ciascuna provincia sono determinate dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base dell'istruttoria condotta dall'UPI, tenendo conto, oltre che delle analisi della spesa effettuate dal Commissario straordinario, anche degli elementi di costo nei singoli settori merceologici, dei dati raccolti nell'ambito della procedura per la determinazione dei fabbisogni standard, nonché dei fabbisogni standard stessi, e dei conseguenti risparmi potenziali per ciascun ente.

Costi e fabbisogni standard del settore sanitario

Come già segnalato nel paragrafo 5.3 del presente capitolo, il decreto legislativo n. 68 del 2011 è stato altresì richiamato dal **comma 25-ter dell'articolo 15 del D.L. n. 95 del 2012**, con il quale si è previsto che, in relazione alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel **settore sanitario**, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 68, il Governo avrebbe dovuto provvedere all'**acquisizione** e alla **pubblicazione** dei relativi dati **entro il 31 ottobre 2012**, nonché a ridefinire i tempi per l'attuazione del medesimo decreto nella parte relativa ai costi e fabbisogni standard nel settore sanitario, entro il 31 dicembre 2012.

Misure in materia di addizionale regionale all'IRPEF

La legge di stabilità per il 2013 è intervenuta anche in materia di **disciplina dell'addizionale regionale all'IRPEF**.

In particolare, **l'articolo 1, comma 555, della legge n. 228 del 2012 posticipa dal 2013 al 2014 la decorrenza** di alcune disposizioni che disciplinano i poteri delle **Regioni** di manovrare l'**addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)**.

Tali disposizioni sono quelle recate dall'articolo **6, commi da 3 a 6**, del decreto legislativo n. 68 del 2011.

Il **decreto legislativo n. 68 del 2011** ha apportato importanti novità in tema di aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF per le regioni a statuto ordinario.

In sintesi, si è previsto:

- la **rideterminazione, dal 2012, della predetta addizionale**, la cui misura di base è pari all'**1,23%**;
- la possibilità delle regioni di apportare **maggiorazioni** all'aliquota così rideterminata, **nel limite dello 0,5 per cento per il 2012 e il 2013, dell'1,1 per cento per il 2014 e del 2,1 per cento dal 2015**.

I commi da 3 a 6 del richiamato articolo 6 hanno disciplinato nel dettaglio i poteri delle regioni nel manovrare la predetta addizionale, ivi compresa la facoltà di introdurre specifiche agevolazioni fiscali. Secondo quanto dispone il successivo comma 7, che viene in tal senso modificato dal comma 555 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2013, le disposizioni di cui ai commi da 3 a 6 si applicheranno a **decorrere dal 2014**, anziché dal 2013.

In particolare, sono stati introdotti **specifici limiti** alla facoltà di **modifica** dell'addizionale IRPEF da parte delle regioni.

Le regioni che hanno disposto la riduzione dell'IRAP non possono deliberare incrementi dell'addizionale IRPEF superiori allo 0,5 per cento.

Le maggiorazioni superiori allo 0,5% non possono comunque applicarsi ai redditi ricadenti nel primo scaglione IRPEF (reddito imponibile fino a 15.000 euro).

Nel caso in cui la regione intenda deliberare una **riduzione** dell'addizionale IRPEF, la nuova aliquota deve, in ogni caso, **assicurare un gettito** che, unitamente a quello derivante dagli altri tributi regionali, **non sia inferiore** all'ammontare dei **trasferimenti regionali** effettuati **in favore dei comuni** dei quali è disposta la soppressione a decorrere dal 2013.

Le regioni sono autorizzate a stabilire **aliquote** dell'addizionale regionale IRPEF **differenziate** esclusivamente in relazione agli **scaglioni di reddito** corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale, per assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e garantire i criteri di progressività.

Le misure delle **detrazioni per carichi di famiglia** fissate dall'articolo 12 del TUIR possono essere incrementate ed il maggiore beneficio opera in riduzione dell'addizionale regionale dovuta.

Nel caso di "incapienza", ossia di impossibilità di beneficiare del pieno importo della detrazione in quanto quest'ultima è superiore all'imposta lorda dovuta, le regioni provvedono a disciplinare una erogazione di misure di sostegno economico diretto al contribuente. La situazione di incapienza deve risultare su base familiare, pertanto la detrazione dall'addizionale può essere fruita indistintamente da ciascun componente del nucleo.

Si stabilisce, infine, che allo scopo di favorire la sussidiarietà orizzontale, le regioni possono introdurre **detrazioni fiscali** in luogo dell'erogazione di sussidi, *voucher*, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione della regione stessa.

5.6 Decreto legislativo n. 118 del 2011 – Armonizzazione contabile

La sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 2012

Per quanto concerne la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 118 del 2011, recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi", occorre segnalare la pronuncia della **Corte costituzionale (sentenza n. 178 dell'11 luglio 2012)** con la quale è stata dichiarata l'**illegittimità costituzionale del secondo periodo del comma 1 dell'articolo 37** del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché **dell'alineea e della lettera k) del comma 1 dell'articolo 29** del medesimo decreto, nella parte in cui si applicano direttamente alle Regioni autonome ed alle Province autonome.

La Corte costituzionale ha nuovamente sottolineato che, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 42 del 2009, le uniche disposizioni di tale legge applicabili agli enti ad autonomia differenziata sono gli articoli 15, 22 e 27 (sentenze n. 71 e n. 64 del 2012; n. 201 del 2010).

In particolare l'articolo 27 fissa il principio secondo cui gli enti ad autonomia differenziata, «nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario» secondo le procedure "pattizie" previste per l'introduzione delle norme attuative degli statuti (cioè «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi»). Detto articolo 27, dunque, non pone alcuna deroga all'adozione di tali procedure, con la conseguenza che, in base alla legge n. 42 del 2009, tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione

si applicano agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria.

Il comma 1 dell'articolo 37 del decreto legislativo n. 118 del 2011 stabilisce, invece, che, qualora «entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure» di attuazione statutaria, l'intero decreto delegato e gli indicati decreti legislativi «trovano immediata e diretta applicazione» nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano «sino al completamento delle procedure medesime». Tale diretta - ancorché transitoria - applicazione eccede, a giudizio della Corte, i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente eccezioni, con riguardo ai suddetti enti, alla regola dell'adozione delle peculiari procedure "pattizie" previste per la determinazione delle norme di attuazione statutaria.

Per le medesime ragioni la Corte ha dichiarato altresì l'illegittimità costituzionale dell'alinea e della lettera k) del comma 1 dell'articolo 29 del decreto legislativo n. 118, in quanto stabiliscono la propria applicazione diretta ai medesimi enti ad autonomia differenziata, senza l'intermediazione di norme adottate con le procedure previste per l'attuazione statutaria.

Le disposizioni della legge di stabilità per il 2013.

La legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità per il 2013) reca anche alcune puntuali disposizioni riconducibili alla normativa in materia di armonizzazione dei bilanci dettata dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

L'articolo 1, comma 36, della legge n. 228 del 2012 – sostituendo la lettera b) del comma 1 dell'articolo 29 del D.Lgs. n. 118 del 2011 – **modifica l'attuale disciplina**, relativa alle modalità attraverso le quali contabilizzare nei bilanci dei servizi sanitari regionali l'ammortamento delle immobilizzazioni materiali e immateriali, prevedendo una nuova disciplina volta a definire - diversamente per ciascun esercizio dal 2012 al 2015 e per gli esercizi a decorrere dal 2016 – le modalità per la **contabilizzazione**, nei bilanci dei citati enti, **dell'ammortamento dei cespiti** acquistati utilizzando contributi in conto esercizio.

In particolare viene stabilito che i cespiti acquistati utilizzando contributi in conto esercizio devono essere interamente ammortizzati, indipendentemente dal loro valore:

- a decorrere **dall'esercizio 2016, nell'esercizio di acquisizione;**
- **per gli esercizi dal 2012 al 2015**, devono essere ammortizzati **utilizzando alcune specifiche percentuali** di ammortamento per ciascun anno, le quali dipendono **dall'esercizio in cui i cespiti vengono acquisiti**¹³.

¹³ Si tratta delle seguenti percentuali: esercizio di acquisizione 2012: per il 20% del loro valore nel 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016; esercizio di acquisizione 2013: per il 40% del loro valore nel 2013, 2014, per il 20% nel 2015; esercizio di acquisizione 2014: per il 60% del loro valore nel

Il **comma 429 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012** integra inoltre le disposizioni dell'articolo 20 del D.L. n. 98/2011 aggiungendo il comma 3-*bis* il quale prevede la **riduzione**, nell'anno 2013, del **contributo alla manovra** di finanza pubblica **in favore degli enti territoriali** che partecipano alla **sperimentazione dell'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili** di cui all'articolo 36 del decreto legislativo n. 118.

In particolare, il comma prevede un miglioramento degli obiettivi del patto di stabilità interno **nel 2013** di tali enti di **20 milioni** di euro, sulla base di specifico decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza unificata.

Si ricorda che una misura analoga era già stata prevista dall'articolo 30, comma 2, della legge n. 183/2011, con riferimento all'anno 2012, in funzione premiale, in favore degli enti territoriali che hanno avviato nel 2012 la sperimentazione dell'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili, nella misura di 20 milioni di euro.

5.7 Decreto legislativo n. 149 del 2011 – Sanzioni e premi

Al di là di alcune puntuali disposizioni di carattere sanzionatorio e premiale contenute nel decreto-legge n. 95 del 2012 e nella legge di stabilità per il 2013, il complesso della disciplina dettata dal decreto legislativo n. 149 del 2011 ("Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni") è stato incisivamente modificato dal **decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213**, "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", che è stato adottato con la finalità principale di rafforzare gli strumenti di trasparenza e controllo della spesa degli enti territoriali, specie per quanto concerne le voci di spesa relative al funzionamento degli organi degli enti medesimi.

Le modifiche alla disciplina del decreto legislativo n. 149 del 2011 recate dal decreto-legge n. 174 del 2012.

L'**articolo 1-bis del decreto-legge n. 174 del 2012** ha introdotto alcune modifiche alla **disciplina sanzionatoria e premiale degli enti territoriali** dettata dal decreto legislativo n. 149 del 2011, con riguardo in particolare alla relazione di fine legislatura e di fine mandato prevista dal medesimo decreto per le regioni e gli enti locali, per la quale si prevede la trasmissione anche alla Corte dei conti; vengono inoltre estese anche alle autonomie speciali, in presenza di specifici presupposti, le verifiche di regolarità amministrativo-contabile previste nel

2014, per il 40% nel 2015; esercizio di acquisizione 2015: per l'80% del loro valore nel 2015; per il 20% nel 2016.

medesimo decreto legislativo ed, infine, si introduce per gli enti locali la relazione di inizio mandato.

L'obbligo per le regioni e gli enti locali di predisporre la **relazione di fine legislatura o di fine mandato** è stato previsto dal decreto legislativo n. 149 al fine di garantire il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa.

Per quanto concerne le regioni, la **relazione di fine legislatura** è sottoscritta dal Presidente della Giunta regionale non oltre il novantesimo giorno antecedente la data di scadenza della legislatura. Entro e non oltre dieci giorni dalla sottoscrizione, la relazione deve essere sottoposta a certificazione dagli organi di controllo interno regionale e, nello stesso termine, trasmessa al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composto pariteticamente da rappresentanti ministeriali e regionali. Il Tavolo tecnico confronta i dati finanziari contenuti nella relazione con quelli in proprio possesso e con quelli della banca dati delle amministrazioni pubbliche ed invia, entro venti giorni, un rapporto al Presidente della Giunta regionale. Il rapporto e la relazione di fine legislatura sono pubblicati sul sito istituzionale della Regione entro il giorno successivo alla data di ricevimento del rapporto del citato Tavolo tecnico interistituzionale da parte del Presidente della Giunta regionale e da questi trasmessi alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

La relazione di fine legislatura contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura relative alla gestione finanziaria della regione. Il decreto legislativo richiama in proposito il sistema e gli esiti dei controlli interni; eventuali rilievi della Corte dei conti; eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della regione, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio; eventuali azioni intraprese per contenere la spesa, con particolare riguardo a quella sanitaria, e lo stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli *output* dei servizi resi; la situazione economica e finanziaria, in particolare del settore sanitario, e la quantificazione certificata della misura dell'indebitamento regionale; eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio; lo stato certificato del bilancio regionale.

Lo **schema tipo** per la redazione della relazione di fine legislatura avrebbe dovuto essere adottato con atto di natura non regolamentare dal Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri dell'economia, delle riforme e della salute, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 149/2011.

Il Presidente della Giunta regionale è tenuto a dare notizia, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente, del mancato adempimento dell'obbligo di redazione della relazione di fine legislatura, motivandone le ragioni

Anche per quanto concerne gli **enti locali**, il decreto legislativo n. 149 del 2011 ha previsto una analoga relazione, denominata **relazione di fine mandato provinciale e comunale**. La relazione di fine mandato è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco non oltre novanta giorni prima della scadenza del mandato. E' prevista, anche in questo caso, la trasmissione al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che predispone un rapporto. La relazione di fine mandato e il rapporto sono pubblicati sul sito istituzionale dell'ente locale.

Anche per quanto riguarda i contenuti della relazione di fine mandato, il decreto legislativo n. 149 indica le attività normative e amministrative più rilevanti sotto il profilo della gestione finanziaria: il sistema e gli esiti dei controlli interni; gli eventuali rilievi della Corte dei conti; le azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e per il contenimento della spesa, nonché lo stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard, con l'aggiunta di indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli *output* dei servizi resi; la situazione finanziaria e patrimoniale, con evidenziazione delle carenze riscontrate nella gestione degli enti controllati dal comune o dalla provincia e indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio; la quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale.

Lo schema tipo per la redazione della relazione di fine mandato (e una forma semplificata per i comuni con meno di 5.000 abitanti), avrebbe dovuto essere adottato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 149.

In caso di mancato rispetto degli adempimenti relativi alla relazione di fine mandato, il presidente della provincia o il sindaco devono darne notizia sul sito dell'ente, motivandone le ragioni.

In realtà, la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 149 relativamente alla relazione di fine legislatura e alla relazione di fine mandato non ha trovato attuazione, come più volte segnalato dalla Commissione parlamentare per il federalismo fiscale, per i ritardi che si sono registrati sia nell'adozione dei decreti ministeriali che avrebbero dovuto stabilire gli schemi tipo, sia nell'avvio dell'operatività della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Alla data di redazione della presente Relazione i decreti non risultano ancora adottati e la Conferenza permanente non è stata resa operativa.

La consapevolezza degli ostacoli e dei ritardi che si sono registrati nella fase attuativa ha indotto, nell'ambito del decreto-legge n. 174, a intervenire nuovamente a livello legislativo sulla materia. Le modifiche introdotte rispondono alle finalità di superare gli ostacoli e i ritardi sopra richiamati, in modo da rendere immediatamente applicabile la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 149; di rafforzare la procedura di predisposizione e di verifica della relazione, coinvolgendo, nel primo caso i servizi finanziari e il vertice dell'amministrazione dell'ente, e, nel secondo caso, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti; di prevedere, infine, specifiche sanzioni in caso di mancato adempimento.

Più precisamente, l'articolo 1-bis del decreto-legge n. 174, novellando la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 149, dispone, quanto alle Regioni, che la relazione di fine legislatura sia redatta dal servizio bilancio e finanze della Regione e dall'organo di vertice dell'amministrazione regionale.

L'attività affidata al Tavolo tecnico interistituzionale – tra cui, principalmente, la predisposizione del rapporto sulla regolarità ed attendibilità finanziaria di quanto riportato nella relazione – si svolge solo qualora tale Tavolo risulti effettivamente insediato.

La relazione di fine legislatura è **trasmessa** entro dieci giorni dalla sottoscrizione del Presidente della Giunta regionale alla **Sezione regionale di controllo della Corte dei conti**, le cui valutazioni sono comunicate entro i successivi trenta giorni al Presidente medesimo, e pubblicate entro il giorno successivo nel sito istituzionale della regione.

In caso di **mancata adozione**, da parte del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, dello **schema tipo** previsto dal comma 5 dell'articolo 1 per la redazione della relazione di fine legislatura, **il Presidente** della Giunta regionale è **comunque tenuto a predisporre la relazione** di fine legislatura, sulla base dei contenuti previsti dal decreto legislativo n. 149.

Si prevedono, infine, specifiche sanzioni, qualora il Presidente della Giunta regionale **non proceda alla pubblicazione della relazione** sul sito istituzionale. **L'importo dell'indennità di mandato è ridotto della metà**, con riferimento alle successive tre mensilità, e in termini analoghi si **riducono gli emolumenti del responsabile** del servizio bilancio e finanze della regione e dell'organo di vertice dell'amministrazione regionale, qualora non abbiano predisposto la relazione, fermo restando comunque l'obbligo da parte del Presidente di dar notizia, motivandone le ragioni, della mancata pubblicazione della relazione sul sito istituzionale dell'ente.

Sostanzialmente corrispondenti sono le modifiche apportate dall'articolo 1-bis del decreto-legge n. 174 alla disciplina della relazione di fine mandato provinciale e comunale, dettata dal decreto legislativo n. 149.

Anche in questo caso si prevede che la relazione di fine mandato debba essere redatta dal responsabile del servizio finanziario dell'ente e dal segretario generale dello stesso.

Rispetto a quanto previsto dal decreto legislativo n. 149, si precisa che l'attività affidata al Tavolo tecnico interistituzionale si svolge solo qualora il Tavolo stesso risulti insediato, e si introduce l'obbligo di trasmettere la relazione di fine mandato, entro dieci giorni dalla sottoscrizione del Presidente della Provincia o del Sindaco, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Si puntualizza altresì che in caso di mancata adozione, da parte del Ministro dell'interno, dello schema tipo di relazione di fine mandato, sussiste comunque l'obbligo per il Presidente della provincia o per il Sindaco di predisporre la relazione medesima.

Analogamente a quanto stabilito per le regioni, si dispone, con finalità sanzionatorie, che, in caso di mancata redazione e pubblicazione sul sito istituzionale della relazione, l'importo dell'indennità di mandato del sindaco è ridotto della metà, con riferimento alle successive tre mensilità, e corrispondente riduzione si applica agli emolumenti del responsabile del servizio finanziario del comune e del segretario generale, qualora non abbiano predisposto la relazione, fermo restando comunque l'obbligo da parte del sindaco di dar notizia, motivandone le ragioni, della mancata pubblicazione della relazione sul sito istituzionale dell'ente.

Sempre con l'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 174 del 2012 è inserito un nuovo **articolo 4-bis** nel testo del decreto legislativo n. 149 del 2011, con cui si introduce la **relazione di inizio mandato comunale e provinciale**, mediante la quale ciascun ente locale verifica la propria situazione patrimoniale e finanziaria e la misura dell'indebitamento. La relazione deve essere predisposta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale e sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco entro novanta giorni dall'inizio del mandato; sulla base delle risultanze di tale relazione l'ente locale interessato può ricorrere, sussistendone i presupposti, alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti.

L'**articolo 1-bis** del decreto-legge n. 174 del 2012 interviene infine sulla disciplina delle **verifiche della regolarità della gestione amministrativo-contabile**, recata dall'**articolo 5 del decreto legislativo n. 149 del 2011**.

Secondo quanto previsto dal citato articolo 5, è affidato al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato – il compito di attivare, ai sensi della disciplina sui poteri di monitoraggio attribuiti al Dipartimento medesimo, dalla legge di contabilità (articolo 14, comma 1, lettera *d*), legge n. 196/2009), verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, qualora un ente, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, evidenzi **situazioni di squilibrio finanziario** riferibili ai seguenti indicatori:

- a) ripetuto utilizzo delle anticipazioni di tesoreria;
- b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
- c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi .

Le modalità di attuazione della previsione in esame sono demandate ad un decreto. Tali modalità devono comunque prevedere anche forme di contraddittorio tra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e gli enti sottoposti alle verifiche; le verifiche devono inoltre eseguirsi prioritariamente nei confronti dei comuni capoluogo di provincia.

Il comma 4 dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 174 abroga il comma 2 dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 149, che demandava la definizione delle modalità di attuazione delle verifiche ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi di concerto con i Ministri dell'interno e per i rapporti con le regioni, previa intesa con la Conferenza unificata. Anche in questo caso si è trattato della soppressione di un adempimento amministrativo che non aveva ricevuto attuazione e che, proprio per questo ritardo, impediva l'applicazione delle misure in materia di verifica della regolarità della gestione amministrativo-contabile dettate dal decreto legislativo n. 149.

Sulla base del comma 4 dell'articolo 1-bis del decreto-legge n. 174 si prevede inoltre che le verifiche della regolarità della gestione amministrativo-contabile siano effettuate **anche nei confronti delle Regioni e delle province autonome** di Trento e Bolzano.

Agli indicatori di possibili squilibri finanziari già individuati dal decreto legislativo n. 149 ne viene aggiunto un quarto, rappresentato dall'aumento non giustificato delle spese in favore dei gruppi consiliari e degli organi istituzionali dell'ente interessato.

Si prevede inoltre che le verifiche possano essere attivate anche attraverso le rilevazioni SIOPE, per quanto concerne gli indicatori di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 149, e le rilevazioni del Ministero dell'interno e del Dipartimento per gli affari regionali, rispettivamente per gli enti locali e le regioni, quanto all'ulteriore indicatore inserito dal decreto-legge n. 174.

Qualora si evidenzino situazioni di squilibrio finanziario rispetto agli indicatori così individuati — squilibri che, analogamente all'attivazione delle verifiche, possono emergere anche in base alle rilevazioni SIOPE per i primi tre indicatori ed invece a quelle del Ministero dell'interno e del Dipartimento degli affari regionali per il quarto indicatore - il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ne dà immediata **comunicazione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti**.

Ulteriori previsioni contenute nel decreto-legge n. 174 del 2012 intervengono su aspetti specifici della normativa dettata dal decreto legislativo n. 149 del 2011.

Il **comma 6 dell'articolo 3**, introducendo un nuovo comma 2-*bis* all'articolo 6 del decreto legislativo n. 149, prevede che il **decreto di scioglimento del Consiglio dell'ente locale che ha omesso di deliberare il dissesto** conserva i suoi effetti per un periodo di almeno dodici mesi, fino ad un massimo di quindici. Come indicato nella relazione illustrativa, la norma è finalizzata ad assicurare la gestione commissariale dell'ente per un periodo di tempo sufficientemente congruo per l'adozione di misure di risanamento e di ripristino delle condizioni di funzionamento complessivo dell'ente.

Il **comma 1 dell'articolo 8** reca una **norma interpretativa** ai fini della determinazione dell'importo massimo della riduzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, o del Fondo perequativo, quale **misura sanzionatoria da applicare agli enti locali che non abbiano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno**, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, lettera a), del D.Lgs. n. 149/2011.

La vigente formulazione della suddetta lettera a), come da ultimo modificata dall'articolo 4, comma 12-*bis*, del D.L. n. 16/2012, prevede, quale norma sanzionatoria, la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato.

La norma interpretativa dettata dal comma 1 dell'articolo 8 si riferisce peraltro al testo della disposizione come formulata prima della modifica apportata dall'articolo 4, comma 12-*bis*, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16.

Prima di tale novella, infatti, la norma sanzionatoria recava la previsione di un limite massimo alla riduzione delle risorse del Fondo sperimentale di riequilibrio o del Fondo perequativo, da apportare nei confronti degli enti inadempienti nell'anno successivo a quello dell'inadempienza stessa, fissato in un importo comunque non superiore al 3 per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo.

La norma in esame è volta a precisare che il riferimento al "3 per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo" deve intendersi all'ultima annualità delle certificazioni al rendiconto di bilancio acquisita dal Ministero dell'interno, alle scadenze previste dai relativi decreti sulle certificazioni. Nel caso in cui l'ente locale, alla data in cui viene comunicata l'inadempienza da parte del Ministero dell'economia e finanze, non abbia ancora trasmesso la predetta certificazione al rendiconto di bilancio, il riferimento è da intendersi all'ultima certificazione acquisita alla banca dati del Ministero dell'interno.

Le disposizioni in materia di premi e sanzioni recate dalla legge di stabilità per il 2013.

Anche la legge di stabilità per il 2013 ha recato alcune misure in materia di premi e sanzioni.

Si tratta, in alcuni casi, di disposizioni con un ambito di applicazione circoscritto. Si può citare, ad esempio, il **comma 207 dell'articolo 1**, che dispone un **alleggerimento delle sanzioni** per gli enti locali assegnatari dei contributi per le finalità di cui all'articolo 6 della legge n. 798/1984 - nello specifico **Venezia e Chioggia** - i quali non hanno raggiunto l'obiettivo finanziario del Patto di stabilità 2012 a causa della mancata erogazione dei predetti contributi nell'esercizio 2012.

Di carattere generale sono invece le disposizioni in materia di disciplina sanzionatoria e premiale rispetto al raggiungimento degli obiettivi previsti dal patto di stabilità interno recate dalla legge di stabilità per il 2013 con riferimento, rispettivamente, agli enti locali e alle regioni e province autonome.

Per quanto concerne gli enti locali, l'**articolo 1, comma 439, della legge n. 228 del 2012** sostituisce il comma 26 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011, che detta le **misure di carattere sanzionatorio applicabili, a regime, agli enti locali che non abbiano rispettato gli obiettivi del patto di stabilità**.

Il vigente comma 26 rinvia a tal fine alle disposizioni in materia introdotte dall'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011.

Il **comma 439** in esame provvede, in sostanza, a **trasferire integralmente nel comma 26** dell'articolo 31 della legge di stabilità 2011 **il testo del comma 2 dell'articolo 7 del D.Lgs. n. 149/2011**.

Per gli enti locali inadempienti, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, si prevede pertanto l'applicazione delle seguenti sanzioni:

- a) l'assoggettamento ad una **riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo** in misura pari alla **differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico** predeterminato. Gli enti locali della Regione Siciliana e della regione Sardegna sono assoggettati alla riduzione dei trasferimenti erariali nella medesima misura. In caso di incapienza dei predetti fondi, gli enti interessati dovranno versare le somme residue all'entrata del bilancio dello Stato. Conformemente con quanto indicato nel principio di delega di cui all'articolo 17, lettera e), della legge n. 42, la norma precisa che la **sanzione** in questione **non si applica** nel caso in cui il **superamento degli obiettivi** del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai **finanziamenti dell'Unione Europea** rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente;
- b) il **divieto di impegnare spese di parte corrente** in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

- c) il **divieto di ricorrere all'indebitamento** per finanziare gli investimenti. Per quanto concerne la contrazione di mutui e il collocamento di prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti, si precisa, in linea con la normativa vigente, che essi devono essere corredati da apposita attestazione, da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. In assenza della predetta attestazione, l'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere all'erogazione del mutuo o al collocamento del prestito;
- d) il **divieto di procedere ad assunzioni di personale** a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento a processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della sanzione;
- e) l'obbligo di procedere ad una **rideterminazione delle indennità di funzione per il sindaco e il presidente della provincia, per i presidenti dei consigli comunali e provinciali, per gli assessori e dei gettoni di presenza per i consiglieri comunali e provinciali**, apportando una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

Il **comma 440 dell'articolo 1**, con finalità di coordinamento, provvede ad **abrogare il comma 27 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011**, il quale, attraverso una modifica al citato articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, introduce la sanzione della riduzione dei trasferimenti erariali in caso di mancato rispetto del patto anche per i comuni delle regioni a statuto speciale della Regione Siciliana e della Sardegna. L'abrogazione risulta conseguente al fatto che tale previsione è già contenuta nella nuova formulazione del comma 26 dell'articolo 31 della legge n. 183/2011, come riformulato dal precedente comma 439.

Per connessione di materia, è opportuno altresì ricordare il **comma 438 della legge n. 228 del 2012**, che interviene sulla disciplina **del sistema di premialità** per gli enti locali virtuosi dettata dal comma 122 dell'articolo 1 della legge n. 220/2010, al fine di tener conto dell'applicazione dei meccanismi premiali e sanzionatori ai comuni della **Regione Siciliana e della Sardegna**. Per queste due regioni, infatti, pur essendo regioni a statuto speciale, e, dunque, con competenza primaria in materia di enti locali, non sono intervenute le norme di attuazione necessarie a completare il trasferimento delle funzioni. Il finanziamento dei comuni delle regioni Sicilia e Sardegna continua perciò ad essere a carico dello Stato.

Il meccanismo della premialità, introdotto dal comma 122 dell'articolo 1 della legge n. 220/2010, autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze, con apposito decreto, emanato di concerto con il Ministro dell'interno e di intesa con la Conferenza Stato-città, a ridurre gli obiettivi annuali degli enti locali sottoposti al Patto, sulla base di criteri che saranno definiti con il medesimo decreto. L'importo della riduzione complessiva per comuni e province è commisurato agli effetti finanziari determinati dall'applicazione della sanzione operata a valere sul fondo sperimentale di riequilibrio e sul fondo perequativo, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo del patto di stabilità interno. Il comma 438 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012 integra tale disposizione, al fine di chiarire che gli spazi finanziari funzionali a ridurre gli obiettivi degli enti virtuosi sono alimentati anche dagli effetti finanziari prodotti dall'applicazione della sanzione operata a valere sui trasferimenti erariali destinati ai comuni della Regione Siciliana e della Sardegna, in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo del patto di stabilità interno.

Sempre per quanto concerne gli enti locali, il **comma 447 dell'articolo 1** dispone un **alleggerimento delle sanzioni per gli enti locali che hanno avviato procedure di privatizzazione di società partecipate nell'anno 2012**, con relativa riscossione conseguita entro il 28 febbraio 2013, che tuttavia non hanno raggiunto l'obiettivo finanziario del Patto di stabilità 2012 per la mancata riscossione nell'anno 2012. La mancata riscossione deve essere comprovata a seguito di apposita attestazione. Per tali enti, in via straordinaria per il 2013, la sanzione per il mancato rispetto del patto disposta dall'articolo 7, comma 2, lettera a), del D.Lgs. n. 149/2011 - consistente nella riduzione delle risorse del Fondo sperimentale di riequilibrio in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato - viene ridefinita introducendo un limite massimo alla riduzione, nella misura del 5 per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo. In caso di incapienza dei predetti fondi, gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

In generale, nel considerare le disposizioni sulla disciplina dei meccanismi sanzionatori e premiali dettate dalla legge di stabilità per il 2013, occorre ricordare che la medesima legge (articolo 1, comma 380, lettera e), ha previsto la **soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio (si veda il paragrafo 4 del presente capitolo)**, **nonché dei trasferimenti erariali a favore dei comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna**, limitatamente alle tipologie di trasferimenti fiscalizzati, in ragione del nuovo assetto, per gli anni 2013 e 2014, della destinazione del gettito derivante dall'IMU e della contestuale istituzione del Fondo di solidarietà comunale, alimentato con quota parte dell'imposta municipale propria.

Peraltro il successivo comma 384 ha precisato che, per gli anni 2013 e 2014, le misure in materia di sanzioni che richiamano il fondo sperimentale di riequilibrio o i trasferimenti erariali in favore dei comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna devono intendersi riferite al fondo di solidarietà comunale.

Per quanto concerne le regioni, i **commi da 462 a 465 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012** disciplinano il sistema sanzionatorio in caso di non raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità.

In particolare, le disposizioni del **comma 462 riproducono, con riferimento alle regioni e alle province autonome, le sanzioni già previste dall'articolo 7, comma 1, del D.Lgs. 149/2011.**

Nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, la regione o la provincia autonoma:

- a) è tenuta a **versare all'entrata del bilancio statale l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato;**
- b) **non può impegnare spese correnti** – sempre al netto delle spese sanitarie - in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- c) **non può contrarre debiti per gli investimenti.** Mutui e prestiti obbligazionari dovranno essere corredati da una certificazione di attestazione dell'osservanza del patto di stabilità per l'anno precedente;
- d) **non può procedere ad assunzione di personale** a qualsiasi titolo, con qualsiasi tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- e) è tenuta a **ridurre del 30%** rispetto all'ammontare risultante al 30 giugno 2010, **le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta regionale.**

Il **comma 463** riguarda le regioni che si trovano nelle condizioni di cui al citato articolo 7, comma 1, ultimo periodo, vale a dire le regioni in cui il superamento degli obiettivi del patto sia determinato dalla maggiore spesa per interventi correlati ai finanziamenti dell'Unione europea e realizzati con la quota di finanziamento nazionale. In questi casi, l'ente si considera adempiente al patto di stabilità interno a tutti gli effetti se, nell'anno successivo, procede a rispettare le seguenti prescrizioni di rigore finanziario:

- non impegna spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- non ricorre all'indebitamento per gli investimenti;
- non procede ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Il **comma 464** prevede l'applicazione delle sanzioni anche nel caso in cui il mancato rispetto del patto di stabilità interno sia accertato successivamente all'anno seguente a quello a cui la violazione si riferisce; la norma dispone altresì l'obbligo di comunicazione della violazione entro 30 giorni dall'accertamento dello stesso.

Il **comma 465**, infine, dispone la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere dalle regioni e dalle province autonome che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno.

Il **comma 472**, infine, modifica il comma 1 dell'art. 7 del decreto legislativo n. 149 del 2011, prevedendo, in primo luogo, che dal 2013, per le regioni per le quali il patto di stabilità interno è riferito al livello della spesa, si assume quale differenza il maggiore degli scostamenti registrati in termini di competenza eurocompatibile o di competenza finanziaria. Si stabilisce, in secondo luogo, che dal 2013 la sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea rispetto alla corrispondente spesa del 2011 considerata ai fini del calcolo dell'obiettivo, diminuita della percentuale di manovra prevista per l'anno di riferimento, nonché, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità nel triennio, dell'incidenza degli scostamenti tra i risultati finali e gli obiettivi del triennio e gli obiettivi programmatici stessi.

Tali modifiche sono finalizzate ad uniformare il testo del comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 149 del 2011 con quello del comma 462 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2013, tenendo conto, in particolare, della **nuova disciplina del patto di stabilità interno dettata per le regioni a statuto ordinario dai commi da 448 a 453 dell'articolo 1 della stessa legge di stabilità per il 2013**.

La disciplina relativa agli esercizi precedenti, fissava gli obiettivi del patto di stabilità indicando la misura del risparmio da realizzare in relazione al complesso delle spese finali sia in termini di competenza, sia in termini di cassa.

La disciplina in esame, invece, fissa un **tetto alle spese complessive** e introduce, al posto della cassa, una diversa modalità di calcolo dell'insieme da considerare, definita **competenza eurocompatibile** (o saldo eurocompatibile), definito in coerenza con le elaborazioni sull'indebitamento netto delle regioni secondo il sistema SEC '95. Le voci che costituiscono la competenza eurocompatibile, definite dal comma 451 dell'articolo 1, sono le seguenti:

- a) gli impegni di parte corrente al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- b) i pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;