



Esclusione dal patto di stabilità interno delle spese per la prevenzione del rischio idrogeologico

A.C. 1233

Dossier n° 121 - Scheda di lettura
Bilancio dello Stato - Analisi degli effetti finanziari, n° 26
4 marzo 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1233
Titolo:	Disposizioni concernenti l'esclusione delle spese per la prevenzione e la riduzione del rischio idrogeologico e sismico, effettuate dagli enti pubblici territoriali, dal saldo finanziario rilevante ai fini del patto di stabilità interno
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	3
Date:	
presentazione:	19 giugno 2013
assegnazione:	6 settembre 2013
Commissione competente :	V Bilancio
Sede:	referente
Pareri previsti:	Commissioni: I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), VIII Ambiente (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento) e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Premessa

La proposta di legge in esame è volta ad **escludere dai vincoli del patto di stabilità interno le spese** sostenute dagli **enti territoriali** per interventi di messa in sicurezza, manutenzione e consolidamento di territori esposti a eventi calamitosi, nonché per interventi strutturali finalizzati ad agevolare la riduzione del rischio sismico, idraulico e idrogeologico, per minimizzare gli impatti sulla popolazione di eventi calamitosi.

La questione dell'esclusione delle spese per interventi in materia di dissesto idrogeologico è stata oggetto di alcuni **atti di indirizzo** sia nella **precedente legislatura**, sia nella **legislatura in corso**. La mozione n. [1-00017](#), approvata nella seduta del 26 giugno 2013, ha impegnato, tra l'altro, il Governo ad assumere iniziative volte a promuovere, nell'ambito della revisione delle regole del Patto di stabilità interno, un piano straordinario di manutenzione diffusa del territorio e dei corsi d'acqua. Anche la risoluzione 8/00016, approvata dall'VIII Commissione (ambiente) nella seduta del 3 ottobre 2013, fa riferimento, tra l'altro, alla necessità di assumere iniziative affinché l'utilizzo delle risorse proprie e delle risorse provenienti dallo Stato, da parte di regioni ed enti locali, per interventi di prevenzione e manutenzione del territorio e di contrasto al dissesto idrogeologico, venga escluso dal saldo finanziario rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno.

Si rileva, peraltro, che la **questione è stata**, di recente, **affrontata con l'articolo 6 del D.L. 136/2013**, il quale ha modificato la disciplina in materia di **gestioni commissariali** in materia di **dissesto idrogeologico** prevedendo, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il subentro dei Presidenti delle regioni ai Commissari straordinari anche nella titolarità delle contabilità speciali per la gestione delle risorse di cui all'articolo 1, comma 111, della legge di stabilità 2014 e l'esclusione delle spese effettuate dalle regioni a valere su tali risorse dal complesso delle spese considerate ai fini della verifica del patto di stabilità (attraverso l'aggiunta della lettera n-sexies all'[articolo 32, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183](#)).

Gestioni
commissariali
sul dissesto
idrogeologico

Contenuto

L'articolo 1 intende **escludere dal saldo** rilevante ai fini del rispetto del **patto di stabilità interno** degli **enti pubblici territoriali** le **spese** a qualsiasi titolo sostenute da tali enti per **interventi di messa in sicurezza**, manutenzione, consolidamento e rimboschimento di aree esposte a **eventi calamitosi**, nonché per interventi strutturali volti a ridurre la vulnerabilità degli edifici pubblici, al fine di agevolare la **riduzione del rischio sismico**, idraulico e idrogeologico.

Si tratta in particolare **delle spese sostenute dagli enti per:**

- a. l'aggiornamento delle conoscenze necessarie ad una migliore pianificazione territoriale;
- b. le attività di monitoraggio e la manutenzione dei relativi sistemi;
- c. gli interventi di riduzione della pericolosità di frana, attestati da apposita perizia;
- d. la manutenzione, anche straordinaria, delle opere accessorie al reticolo stradale, per il deflusso delle acque e la stabilità del terreno;
- e. gli interventi per migliorare il drenaggio delle acque e del reticolo idrico superficiale, anche con taglio della vegetazione in alveo;
- f. gli interventi di manutenzione di argini e sponde dei corsi d'acqua, compresi gli eventuali manufatti;
- g. le opere di rimboschimento, qualora venga attestato che esse riducono il rischio idrogeologico;
- h. gli interventi di ristrutturazione edilizia di edifici pubblici con criteri antisismici, nonché quelli strutturali di miglioramento sismico dei quali sia attestata la riduzione della vulnerabilità sismica. La norma precisa che gli interventi di ristrutturazione edilizia sono quelli definiti dal [D.P.R. n. 380/2001](#), recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Ai sensi di tale norma sono definiti tali gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente.

Ai sensi dell'[art. 3, comma 1, lett. d\), del D.P.R. 380/2001](#) (Testo unico in materia edilizia), configurano una "ristrutturazione edilizia" gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente.

Con riferimento agli immobili vincolati ai sensi del [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#) (vedi *infra*), gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente.

La definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia è stata da ultimo modificata dall'[art. 30, comma 1, del D.L. n. 69/2013](#) che ha fatto salvo il requisito del rispetto della medesima sagoma dell'edificio preesistente per i soli immobili vincolati. Un'ulteriore modifica apportata dal [D.L. 69](#) è stata l'inserimento nella "ristrutturazione edilizia" anche degli interventi volti al ripristino/ricostruzione di edifici crollati o demoliti.

La deroga è concessa a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame e **fino al 31 dicembre 2016** (comma 1).

Per quanto concerne l'individuazione dei soggetti beneficiari della deroga del patto di stabilità, si rileva che sebbene la norma faccia riferimento agli "enti pubblici territoriali" essa sembra doversi riferire ai soli enti locali (vale a dire, province e comuni) in quanto soltanto per essi il vincolo del patto è calcolato con riferimento al saldo finanziario, dal quale si vogliono escludere le spese in questione.

Qualora la norma debba riferirsi anche alle regioni, l'esclusione delle spese in questione dai vincoli del patto di stabilità dovrebbe essere formulata in termini di esclusione dal complesso delle spese finali.

Si ricorda, infatti, che per le **regioni**, la disciplina vigente del patto di stabilità interno – dettata dall'[articolo 32 della legge n. 183/2011](#) (legge di stabilità 2012) e dall'articolo 1, commi 448-472, della legge [L. n. 228/2012](#) (legge di stabilità 2013), come successivamente modificati – pone annualmente un **limite al complesso delle spese finali** di ogni singola regione, espresso in termini di competenza eurocompatibile. Il complesso delle spese considerate in termini di competenza eurocompatibile è costituito da:

- gli impegni di parte corrente al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- i pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- i pagamenti in conto capitale escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti.

Per gli enti locali, invece, le regole vigenti del patto di stabilità interno - di cui all'[articolo 31 della](#)

[Patto di stabilità per le Regioni...](#)

[legge n. 183/2011](#) come successivamente integrato e modificato - impongono a tali enti di dover conseguire, ogni anno, un determinato **obiettivo di saldo finanziario**, calcolato quale **differenza tra entrate finali e spese finali**, espresso in termini di **competenza mista** (criterio contabile che considera le entrate e le spese in termini di competenza, per la parte corrente, e in termini di cassa per la parte degli investimenti, al fine di rendere l'obiettivo del patto di stabilità interno più coerente con quello del Patto europeo di stabilità e crescita), al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti.

Il saldo obiettivo rilevante per il patto, si ricorda, è ancorato alla capacità di spesa di ciascun ente locale, corrispondente al livello di spesa corrente mediamente sostenuto in un triennio. In particolare, per gli anni dal 2014 al 2017, la normativa vigente, come aggiornata dalla legge di stabilità per il 2014, prevede che il saldo obiettivo venga determinato, per ciascun ente, applicando alla spesa corrente media da esso sostenuta nel triennio 2009-2011 - come desunta dai certificati di conto consuntivo - determinati coefficienti, fissati in maniera differenziata per le province e i comuni.

... e per gli enti locali

Il **comma 2** intende altresì escludere dai vincoli del patto di stabilità interno anche le spese sostenute dagli enti territoriali - per gli interventi di cui al comma 1 - **successivamente al 31 dicembre 2016**, purché relative a interventi la cui realizzazione sia stata approvata entro tale data.

Si sottolinea, peraltro, che, ai sensi del successivo **comma 2 dell'articolo 2**, per gli interventi suddetti di importo superiore a 500.000 euro l'esclusione della relativa spesa dai vincoli del patto è sottoposta al **parere del dipartimento della protezione civile regionale**, il quale è tenuto a valutare, entro sessanta giorni, la priorità dell'intervento, la sua fattibilità e la congruità dell'importo.

Si evidenzia che la **vigente disciplina del patto di stabilità** interno prevede **l'esclusione di una serie di voci di entrata e di spesa** dal computo del saldo finanziario, per gli enti locali, e dal complesso delle spese finali, per le regioni, che non rientrano, pertanto, nei vincoli del patto.

Per gli **enti locali**, in particolare, le esclusioni sono previste per evitare che i vincoli del patto rallentino gli impegni e i pagamenti per interventi considerati prioritari e strategici, nonché per correggere eventuali effetti anomali che potrebbero determinarsi sui saldi a causa del non allineamento temporale tra entrata e spesa. La gran parte delle esclusioni sono elencate ai commi da 7 a 17 dell'articolo **31 della legge n. 183/2011**.

In particolare, per l'anno 2014 e successivi, risultano escluse dal saldo finanziario:

- le **risorse provenienti dallo Stato** e le **relative spese** di parte corrente e in conto capitale sostenute da province e comuni relativamente a **calamità naturali**, per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza. L'esclusione opera anche se le spese vengono effettuate nell'arco di più anni, purché nei limiti delle medesime risorse. La norma precisa peraltro che deve trattarsi di spese relative ad entrate registrate successivamente al 2008 (art. 31, commi 7-8, [L. n. 183/2011](#));
- le **spese** per gli interventi realizzati direttamente dai comuni e dalle province con **risorse proprie** in relazione a **eventi calamitosi** in seguito ai quali è stato deliberato lo stato di emergenza e che risultano effettuate nell'esercizio finanziario in cui avviene la calamità e nei due esercizi successivi. È importante sottolineare che tale esclusione richiede l'emanazione di una specifica disposizione di legge in assenza della quale l'esclusione non può essere operata (art. 31, commi 8-bis-8-ter, [L. n. 183/2011](#));
- gli interventi realizzati direttamente dagli enti locali per lo svolgimento di **grandi eventi**, sostenuti ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 5, del [D.L. n. 343/2001](#), rientranti nella **competenza del Dipartimento della protezione civile**, diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza ([art. 31, comma 9, L. n. 183/2011](#)). Si segnala che la disposizione richiamata è stata abrogata dal [D.L. n. 1/2012](#); pertanto, l'esclusione delle entrate e delle spese relative alla dichiarazione di grande evento continua ad applicarsi esclusivamente con riferimento alle operazioni finanziarie non ancora concluse e la cui dichiarazione di grande evento è avvenuta antecedentemente all'entrata in vigore del citato [D.L. n. 1/2012](#);
- le **risorse provenienti dall'Unione europea** e le **relative spese** sostenute dalle province e dai comuni. L'esclusione vale anche se le spese vengono effettuate nell'arco di più anni, purché nei limiti delle medesime risorse e purché relative a entrate registrate successivamente al 2008. L'esclusione non opera per le spese connesse ai cofinanziamenti nazionali (art. 31, commi 10-11, [L. n. 183/2011](#));
- le spese relative al **trasferimento dei beni effettuati ai sensi della disciplina del federalismo demaniale** di cui al [D.Lgs. n. 85/2010](#), per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti ([art. 31, comma 15, L. n. 183/2011](#)). Il decreto attuativo della disposizione non risulta emanato e

Norme sull'esclusione delle spese per gli enti locali

- pertanto tale esclusione non ha trovato, finora, applicazione;
- i **pagamenti in conto capitale** sostenuti dalle province e dai comuni nel primo semestre del **2014**, al fine di incentivare gli investimenti, nel **limite di 1.000 milioni di euro**, di cui 850 milioni ai comuni e 150 milioni alle province. Una quota, pari a 10 milioni di euro, è destinata specificamente a garantire spazi finanziari ai comuni della **provincia di Olbia** colpiti dagli eventi alluvionali dell'8 novembre 2013 (art. 1, commi 535-536, della [legge n. 147/2013](#));
 - i **pagamenti dei debiti di conto capitale esigibili alla data del 31 dicembre 2012**, sostenuti dagli enti nel corso del **2014**, per un importo complessivo di 500 milioni per il 2014, ai sensi dell'articolo 1, commi 546 e seguenti, della [legge n. 147/2013](#).

Specifiche deroghe sono inoltre introdotte in favore degli **enti locali colpiti dagli eventi sismici del maggio 2012. In particolare, sono escluse dal computo del saldo:**

- per gli anni 2012, 2013 e **2014**, le **risorse del Fondo per la ricostruzione** assegnate alle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto e presenti nelle apposite contabilità speciali, **nonché i relativi utilizzi** ([art. 2, comma 6, del D.L. n. 74/2012](#));
- per gli anni 2013 e **2014**, le **spese** sostenute dai **comuni** interessati **dagli eventi sismici del maggio 2012** con **risorse proprie** provenienti da erogazioni liberali e donazioni da parte di cittadini privati ed imprese finalizzate a **fronteggiare gli eccezionali eventi sismici** del maggio 2012 e la conseguente ricostruzione, per un importo massimo di 10 milioni di euro (art. 7, comma 1-ter, del [D.L. n. 74/2012](#));
- l'[articolo 1, comma 354, della legge n. 147/2013](#) prevede un allentamento degli obiettivi del patto di stabilità per l'**anno 2014** per i **comuni e le province di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto** colpiti dal sisma del maggio 2012, nell'importo complessivo di **25,5 milioni** di euro, da attuarsi con le **procedure** previste per il **patto regionale verticale**.

Ulteriori deroghe sono infine previste in favore di determinate categorie di enti locali, in particolare:

Ulteriori
esclusioni dal
Patto

- per il comune di **Campione d'Italia**, è prevista l'**esclusione** dal computo del saldo finanziario, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, delle **spese** riferite alle **peculiarità territoriali dell'exclave**, nel limite di 10 milioni annui (art. 31, comma 14-bis, della [legge n. 183/2011](#), introdotto dal comma 537 della [legge n. 147/2013](#));
- per gli enti locali individuati dal **Piano generale di censimento**, sono escluse dal patto le risorse - ormai residue - trasferite dall'ISTAT e le eventuali spese residue per la progettazione e l'esecuzione dei censimenti, nei limiti delle stesse risorse trasferite dall'ISTAT. L'esclusione riguarda anche gli enti locali individuati dal Piano generale del 6° censimento dell'agricoltura ([art. 31, comma 12, legge n. 183/2011](#));
- per gli **enti locali** che procedono alla **dismissione di partecipazioni in società** esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica, ai sensi dell'[articolo 5, comma 1, del D.L. n. 138/2011](#), sono escluse dal computo del saldo, limitatamente agli anni 2013-2014, le **spese per investimenti infrastrutturali**, fino ad un limite massimo di 250 milioni di euro ([art. 31, comma 16, legge n. 183/2011](#)). Ad oggi, il decreto attuativo della suddetta norma non risulta, tuttavia, ancora emanato;
- per gli **enti locali** interessati all'opera relativa al **collegamento internazionale Torino-Lione**, è prevista l'esclusione dai vincoli del patto dei pagamenti relativi agli interventi di riqualificazione del territorio, nel limite di 10 milioni di euro annui per il triennio 2013-2015;
- per la regione **Toscana** e per il **comune di Piombino**, è prevista l'esclusione dal patto dei **pagamenti** relativi all'attuazione degli interventi necessari al raggiungimento delle **finalità portuali** ed ambientali previste dal nuovo Piano Regolatore Portuale, finanziati con le risorse della regione Toscana o del comune di Piombino nel limite di 10 milioni di euro per l'anno 2014 ([comma 7 dell'articolo 1 del D.L. n. 43/2013](#)).

Si ricorda, infine, che il comma 3 dell'articolo 10-*quater* del [D.L. n. 35/2013](#) prevede, per il 2014, l'esclusione dal saldo rilevante ai fini della verifica del patto di stabilità interno del contributo attribuito ai comuni che hanno registrato il maggior taglio delle risorse operato negli anni 2012 e 2013 per effetto dell'assoggettamento degli immobili posseduti dagli stessi comuni nel proprio territorio all'IMU di cui all'[articolo 13, comma 1, del D.L. n. 201/2011](#). Tale contributo, pari a 270 milioni di euro per il 2014, è stato ripartito tra i comuni con decreto del Ministero dell'interno.

Analogamente, per le **regioni**, la disciplina del patto prevede l'**esclusione** dal complesso delle spese considerate ai fini della verifica del patto di stabilità di **determinate tipologie**, per la gran parte elencate dalla legge (L. n. 183/2011, art. 32, comma 4). L'esclusione riguarda, da un lato, le spese per il finanziamento del servizio sanitario nazionale, in quanto sottoposte ad una specifica disciplina di contenimento concernente il **controllo della spesa sanitaria**; dall'altro quelle spese che vanno a finanziare funzioni che la legge ha attribuito alle regioni come, ad esempio, le spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale e ferroviario o, da ultimo, le spese inerenti il finanziamento delle scuole non statali attraverso il contributo concesso dallo Stato.

Esclusioni dal
Patto per eventi
sismici

In particolare, le **tipologie di spese** attualmente **escluse dal computo** ai fini dell'applicazione delle regole del patto di stabilità - come elencate al comma 4 dell'articolo 32 della legge di stabilità 2012, con le limitate modifiche apportate dal comma 452 dell'unico articolo della legge di stabilità 2013 - sono le seguenti:

- a) le spese per la **sanità**, soggette a disciplina specifica;
- b) le spese per la **concessione di crediti**;
- c) le spese correnti e in conto capitale per interventi cofinanziati dall'Unione europea,

relativamente ai finanziamenti comunitari. L'esclusione riguarda la sola parte di finanziamento europeo, restano pertanto computate nella base di calcolo e nei risultati del Patto di stabilità interno le spese relative alle quote di finanziamento statale e regionale;

d) ed e) le spese relative ai **beni trasferiti alle regioni** e a fondi immobiliari ricevuti dallo Stato in attuazione del [D.Lgs. n. 85/2010](#) sul federalismo demaniale;

g) le spese concernenti il **15° Censimento generale** della popolazione e delle abitazioni, il 9° censimento generale dell'industria e dei servizi, il censimento delle istituzioni no-profit, nonché il 6° censimento dell'agricoltura, come previsto dal [comma 3 dell'articolo 50 del D.Lgs. n. 78/2010](#);

h) le spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza in caso di calamità naturali, di cui alla [legge 225/92](#), nei limiti dei maggiori incassi derivanti dai provvedimenti di cui all'articolo 5, comma 5-*quater*, della medesima legge 225, vale a dire dagli aumenti che il Presidente della Regione è autorizzato a deliberare, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla regione;

i) le spese in conto capitale, nei limiti delle somme effettivamente incassate entro il 30 novembre di ciascun anno, relative al gettito derivante dall'**attività di recupero fiscale** - ai sensi dell'[articolo 9 del decreto legislativo 68/2011](#), acquisite in apposito capitolo di bilancio.

l) le spese finanziate dal **fondo per il trasporto pubblico locale e ferroviario**, istituito dal [comma 3 dell'articolo 21 del D.L. 98/2011](#) ed espressamente sottratte alle regole del patto dalla stessa norma, nel **limite** (posto dalla legge di stabilità 2013) di 1.600 milioni;

m) per gli anni 2013 e 2014, le spese per **investimenti infrastrutturali** di cui al [comma 1, dell'articolo 5, del D.L. 138/2011](#); si tratta degli investimenti infrastrutturali effettuati dagli enti territoriali che procedano alla dismissione di partecipazioni in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica, diversi dal servizio idrico;

n-*bis*) le spese effettuate a valere sulle **risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari**, nel limite - iniziale - di **1 miliardo** di euro per gli anni **2012, 2013 e 2014**. Questa specifica deroga è stata introdotta dall'articolo 3, commi 1 e 1-bis, del [D.L. n. 201/2011](#));

n-*ter*) le spese sostenute dalla **regione Campania** per il **termovalorizzatore di Acerra** e per **l'attuazione del ciclo integrato dei rifiuti e della depurazione delle acque**. Questa deroga è stata introdotta dall'[articolo 12, comma 11, del decreto legge 16/2012](#) (convertito con modificazioni dalla [legge 44/2012](#)). L'esclusione opera nell'ambito di alcuni limiti specificati dalla norma;

n-*quater*) (aggiunta dalla legge di stabilità 2013) limitatamente al 2013, le spese effettuate a valere sulle somme attribuite alle regioni per il **finanziamento delle scuole non statali**, ai sensi del comma 263 della legge di stabilità 2013.

La legge di stabilità 2014 ha aggiunto due ulteriori esclusioni, limitatamente al 2014, inserendo due ulteriori lettere:

n-*quinquies*) esclusione delle spese effettuate a valere sulle risorse assegnate alla regione **Sardegna** dalla delibera CIPE n. 8/2012 del 20 gennaio 2012, pari a 23,52 milioni di euro e destinate ad interventi di **contrasto del rischio idrogeologico**, limitatamente all'anno 2014 (articolo 1, comma 122);

n-*quinquies*) esclusione dei trasferimenti effettuati dalle regioni **Emilia-Romagna**, Lombardia e Veneto a favore delle popolazioni e dei **territori terremotati** nel maggio 2012, a titolo di cofinanziamento della quota nazionale e regionale del contributo di solidarietà, nel limite di 10 milioni, limitatamente all'anno 2014 (articolo 1, comma 355). Tale ulteriore lettera, recando una numerazione evidentemente errata, non è riportata nel testo della legge n. 183 del 2011 ma in nota alla prima di tali due lettere n-*quinquies*.

Da ultimo, il [decreto legge n. 136 del 2013](#) ha aggiunto la **lettera n-*sexies***) al comma 4 dell'[articolo 32 della legge n. 183/2011](#), al fine di escludere dal patto di stabilità le risorse messe a disposizione delle regioni dal medesimo [D.L. 136/2013](#) (art. 6, comma 1-*bis*) per gli interventi finalizzati alla prosecuzione degli **interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico**.

Si ricorda infine che la citata legge di stabilità 2014, contiene altre deroghe al patto di stabilità per le regioni, introdotte senza novellare l'[articolo 32 della legge n. 183/2011](#). In particolare:

- il **comma 260** autorizza, per l'anno 2014, la spesa di 220 milioni di euro da destinare al **sostegno alle scuole paritarie** e, poiché il finanziamento è attribuito alle regioni in ragione della loro competenza amministrativa in materia, le relative spese sono escluse dal patto di stabilità per il 2014, ma nel limite di soli 100 milioni di euro;
- il **comma 353** esclude dal computo delle spese considerate ai fini del patto di stabilità della regione **Molise**, le spese effettuate per la ricostruzione e il ripristino dei danni causati dagli **eventi sismici** dell'ottobre e del novembre 2002, nel limite di 5 milioni di euro per l'anno 2014.

In considerazione del fatto che la proposta di legge reca ulteriori esclusioni di spese dal patto di stabilità interno per gli enti territoriali rispetto a quelle già previste dalla disciplina vigente, contenute principalmente negli articoli 31 e 32 della [legge n.183/2011](#) che sono stati sopra richiamati, sembrerebbe opportuno, sia per ragioni di chiarezza e coerenza normativa, sia per prevenire possibili difformità e/o duplicazioni rispetto alle disposizioni che già intervengono sulla materia, ricondurre espressamente la ulteriore disciplina recata dalla proposta agli articoli 31 e 32 suddetti.

L'**articolo 2** dispone, inoltre, al **comma 1**, che gli interventi di cui si intende escludere le spese dal patto di stabilità interno degli enti territoriali devono essere progettati e realizzati anche in

funzione della **salvaguardia dell'ambiente**, nel rispetto dei vincoli di carattere ambientale, idrogeologico, forestale e paesaggistico. Per cui, all'atto della progettazione preliminare devono essere esaminate le diverse soluzioni possibili tenendo conto, nella valutazione del rapporto tra costi e benefici, anche dei costi e dei benefici di tipo ambientale e optando per la soluzione che realizza il miglior grado di integrazione tra i diversi obiettivi, al fine di conciliare – secondo la relazione illustrativa - le esigenze tecniche di salvaguardia idraulica e idrogeologica con la massima conservazione possibile del territorio e dell'ambiente.

Relativamente ai **vincoli di carattere paesaggistico**, si ricorda che essi sono disciplinati dal **D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio)**. In particolare l'art. 146, comma 1, di tale decreto dispone che i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati in base alle disposizioni del Codice stesso, non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione. Pertanto, ai sensi del comma 2, hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non abbiano ottenuto l'autorizzazione.

Per quanto riguarda i **vincoli ambientali** previsti dalla **L. 394/1991** (legge quadro sulle aree protette), si ricorda che l'art. 6 prevede specifiche misure di salvaguardia per le aree individuate come aree da proteggere, che operano fino all'istituzione delle singole aree protette. In tali misure di salvaguardia è compreso il divieto di esecuzione di nuove costruzioni e di trasformazione di quelle esistenti, che opera al di fuori dei centri edificati e, per gravi motivi di salvaguardia ambientale, con provvedimento motivato, anche nei centri edificati. In seguito all'istituzione dell'area protetta, e all'approvazione del relativo regolamento, la disciplina dell'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco è contenuta nel medesimo regolamento.

Si ricorda inoltre che qualsiasi attività che comporti una trasformazione nei **boschi e nei terreni sottoposti a vincolo idrogeologico** è soggetta all'autorizzazione di cui all'art. 7 del **R.D. 3267 del 1923**. L'art. 1 del medesimo decreto sottopone a vincolo per scopi idrogeologici i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme del decreto, possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque. Ai sensi dell'art. 2 la determinazione dei terreni da vincolare viene fatta per zone nel perimetro dei singoli bacini fluviali, sulla base delle indicazioni dell'Amministrazione forestale.

Si rammenta inoltre che la citata **legge n. 1766/1927** disciplina gli **usi civici**, vale a dire quei diritti spettanti a una collettività, insediata su un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque.

Si fa notare che, ai sensi dell'**art. 142 del D.Lgs. n. 42/2004**, rientrano tra i beni paesaggistici vincolati *ex lege* i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi, i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento e anche le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici, con le eccezioni indicate nel medesimo articolo. Tali eccezioni riguardano in massima parte le aree che alla data del 6 settembre 1985 erano delimitate, negli strumenti urbanistici, come zone territoriali omogenee A e B ai sensi del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, vale a dire centri storici e le altre parti del territorio totalmente o parzialmente edificate.

Il riferimento al rispetto di una serie di vincoli di carattere ambientale, idrogeologico e forestale è formulato in modo generico dalla norma in esame, mediante il richiamo alla normativa statale vigente; in proposito, va tenuto presente che quasi tutte le regioni hanno disciplinato con proprie leggi, in attuazione della normativa statale, norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio, definendo le competenze di ciascun ente territoriale e le regole per l'uso dei suoli secondo criteri che in alcune leggi richiamano espressamente la salvaguardia dell'ambiente. Si tenga, altresì, presente che alcune tipologie di interventi elencati nel comma 1 potrebbero essere riconducibili a interventi da realizzare nell'ambito dei vari strumenti di pianificazione territoriale.

L'articolo 3, infine, introduce disposizioni volte ad evitare, secondo quanto indicato nella relazione, che le agevolazioni possano favorire speculazioni edilizie o di altro tipo. A tal fine, si dispone:

- che l'esclusione dal patto di stabilità interno non possa in nessun caso trovare applicazione qualora gli interventi di cui alle lettere c), d) ed e) siano contemporanei o propedeutici alla realizzazione di interventi di **edilizia privata**;
- che i terreni interessati dagli interventi di cui all'articolo 1 non possono **cambiare destinazione d'uso** per almeno **dieci anni** dalla loro conclusione, fatti salvi eventuali limiti maggiori.

Sono inoltre previste **sanzioni amministrative pecuniarie** di 10.000 euro (fatta salva l'ulteriore responsabilità civile, penale e amministrativa prevista dalla legge) per il professionista che, nel redigere la perizia di cui all'articolo 1, con dolo o con colpa grave, riporta fatti e dati o formula conclusioni non rispondenti alla realtà. Per il responsabile dell'organo che abbia deliberato uno degli interventi di cui all'articolo 1, ed abbia comunque utilizzato la perizia viziata, al fine di ottenere l'esclusione delle spese dai vincoli del patto di stabilità interno, è altresì prevista **l'interdizione dai pubblici uffici per cinque anni**.

Vincoli
paesaggistici,
ambientali ed
idrogeologici

Sanzioni

Relazioni allegata o richieste

La proposta di legge è corredata di relazione illustrativa

Necessità dell'intervento con legge

Il contenuto del provvedimento richiede che lo stesso sia dettato con legge, in quanto:

- l'articolo 1 (alle cui disposizioni fa poi riferimento anche l'articolo 2) esclude gli interventi da stesso elencati dal patto di stabilità interno, la cui vigente disciplina è dettata principalmente dagli articoli 31 e 32 della [legge n.183/2011](#) (legge di stabilità 2012) e successive modificazioni ed integrazioni. Anche le esclusioni di talune spese dai vincoli del patto, nonché le vigenti deroghe in proposito dettate per alcuni specifici enti territoriali (quali quelli colpiti dagli eventi sismici del maggio 2012) sono disciplinate con norme di rango primario, per cui le disposizioni che incidono su tale assetto – quali quelle contenute nella proposta di legge - vanno dettate con fonte di analogo rango;
- l'articolo 3 introduce sanzioni sia di natura amministrativa (sanzione amministrativa pecuniaria) che penale (interdizione dai pubblici uffici), concernendo pertanto una materia soggetta a disciplina legislativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite e degli altri principi costituzionali

La proposta di legge interviene in tema di *governo del territorio*, previsto come materia di legislazione concorrente dal terzo comma dell'[articolo 117 della Costituzione](#). Rileva inoltre la materia della *tutela dell'ambiente*, assegnata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma, lettera s), dell'[articolo 117 della Costituzione](#). Poiché, inoltre, la proposta medesima esclude le relative spese dal patto di stabilità interno – che com'è noto ha lo scopo di determinare il concorso degli enti locali agli obiettivi di finanza pubblica – essa viene ad interessare anche l'*articolo 119, primo comma*, nel quale si prevede che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali si svolge anche concorrendo ad assicurare l'osservanza dei *vincoli economici e di bilancio derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*. La previsione, infine, della sanzione dell'interdizione dai pubblici uffici, disposta all'articolo 3 della proposta, risulta riconducibile alle disposizioni sulla *responsabilità dei dipendenti pubblici* prevista all'articolo 28 della Carta costituzionale.

Sembra rilevare, altresì, la materia del *governo del territorio*, che rientra tra le materie di legislazione concorrente elencate nel terzo comma dell'[articolo 117 della Costituzione](#).

Coordinamento con la normativa vigente e formulazione del testo

I profili problematici relativi a tali aspetti sono stati indicati nell'illustrazione del contenuto del provvedimento.

Profili finanziari

(a cura del Servizio Bilancio dello Stato)

Le norme escludono dal patto di stabilità interno degli enti pubblici territoriali una serie di spese inerenti la messa in sicurezza, la manutenzione e il consolidamento del territorio, il rimboschimento di aree esposte a eventi calamitosi, la riduzione del rischio sismico, idraulico e idrogeologico e la riduzione della vulnerabilità degli edifici pubblici. Sono previsti criteri di priorità per gli interventi caratterizzati da un adeguato rapporto tra costi e benefici e dal rispetto dei vincoli di tutela ambientale. L'esclusione opera fino al 31 dicembre 2016, nonché successivamente a tale data, purché per interventi la cui realizzazione sia stata approvata entro il predetto termine.

Al fine di evitare che le agevolazioni possano favorire speculazioni edilizie o di altro tipo sono previste esclusioni - tra cui quella inerente gli interventi sul territorio contemporanei o propedeutici alla realizzazione di interventi di edilizia privata - e disposizioni di carattere sanzionatorio.

Il provvedimento, di iniziativa parlamentare, non risulta corredata di **relazione tecnica**.

La **relazione introduttiva** sottolinea che gli interventi di messa in sicurezza del territorio e di riduzione della vulnerabilità degli edifici pubblici si traducono, a medio-lungo termine, in un considerevole risparmio per la Pubblica Amministrazione, la quale, in mancanza di tali interventi di carattere preventivo, deve sostenere ingenti costi di ripristino e di superamento dell'emergenza in caso di evento calamitoso, nella prospettiva della riparazione del danno.

In merito ai profili di quantificazione, andrebbero acquisiti chiarimenti circa la compatibilità delle norme con il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di breve e medio periodo.

Le considerazioni della relazione introduttiva si riferiscono infatti a ipotesi di compensatività intertemporale della spesa, per cui, a fronte di una maggiore spesa nel breve periodo, la cui copertura non è indicata, si determinerebbero risparmi di spesa più che compensativi nel lungo periodo.

Tali considerazioni, tuttavia, non appaiono compatibili sia con le regole di contabilità nazionale sia con i vincoli europei di finanza pubblica, basati sul principio dell'annualità del bilancio e sul rispetto di parametri di deficit riferiti alle singole annualità.

Il rispetto di tali criteri implica infatti che l'esclusione dal patto di stabilità delle spese in questione, comportando, almeno nel breve-medio periodo, un peggioramento dei saldi, debba essere compensato su base annua secondo le ordinarie regole di copertura.