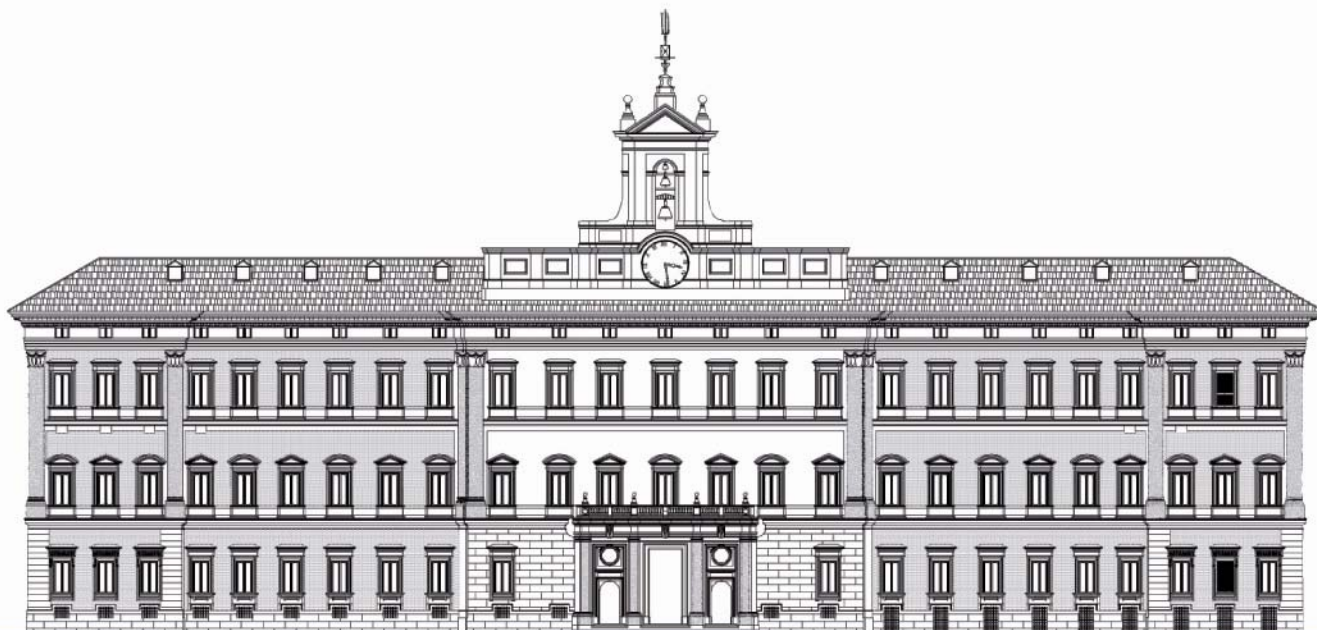




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



Misure urgenti di riequilibrio
della finanza pubblica nonché
in materia di immigrazione

D.L. 120/2013 – A.C. 1690-A

Schede di lettura

n. 83/1

13 novembre 2013

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Misure urgenti di riequilibrio
della finanza pubblica nonché
in materia di immigrazione

D.L. 120/2013 – A.C. 1690-A

Schede di lettura

n. 83/1

13 novembre 2013

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Bilancio

☎ 066760-2233 – ✉ st_bilancio@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: D13120a.doc

INDICE

SCHEDE DI LETTURA

- Articolo 1 (*Disposizioni in materia di immigrazione*)3
- Articolo 2, commi 1-4 (*Integrazione Fondo di solidarietà comunale*).....13
- Articolo 2, comma 4-bis (*Deroga al patto di stabilità interno per la Regione Molise*).....19
- Articolo 2, comma 4-ter e 4-quater (*Ulteriori contributi agli enti locali*)21
- Articolo 2, comma 5 (*Patto di stabilità interno enti locali 2013*)23
- Articolo 2, comma 6 (*Modificabilità aliquote fiscali per le regioni in piano di rientro sanitario*)27
- Articolo 2, comma 7 (*Pagamenti dei debiti delle regioni e degli enti locali*)32
- Articolo 2, comma 8 (*Giudizi di responsabilità amministrativo-contabile*)39
- Articolo 2, comma 8-bis (*Assegnazioni e recupero di somme di modesto ammontare da parte del Ministero dell'interno*).....41
- Articolo 3 (*Disposizioni finanziarie*).....42

Schede di lettura

Articolo 1 ***(Disposizioni in materia di immigrazione)***

L'**articolo 1** del decreto-legge in esame incrementa di **20 milioni** di euro per l'anno 2013 il **Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati** (comma 1) ed istituisce un **Fondo immigrazione** con una dotazione di **190 milioni** di euro per l'anno 2013 (comma 2) per il quale viene prevista una apposita relazione al Parlamento entro il 31 marzo 2014 (comma 2-bis). Le somme dei fondi non utilizzate nell'esercizio in corso possono esserlo nell'anno successivo (comma 3). Per la **copertura** dei complessivi 210 milioni del finanziamento dei due fondi si provvede, per 90 milioni di euro dal Fondo rimpatri, per 70 milioni dalle entrate dell'INPS derivanti dalla regolarizzazione degli immigrati e per 50 milioni di euro mediante corrispondente riduzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (comma 4). I fondi destinati all'adeguamento dei centri di identificazione ed espulsione sono esclusi da eventuali atti di esecuzione forzata (comma 4-bis).

In particolare, il **comma 1** incrementa la dotazione del **Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati** di **20 milioni** di euro per l'anno 2013.

Al 30 settembre 2013 risultano, secondo il monitoraggio effettuato dal Ministro del lavoro, risultano **7.821 minori** stranieri non accompagnati segnalati, di cui 6.228 presenti e 1.593 irreperibili.

http://www.lavoro.gov.it/md/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20MSNA%2030-09-2013.pdf.

Il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è stato istituito dall'art. 23, comma 11 (quinto periodo), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 95 (L. n. 135/2012), con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2012. L'istituzione del nuovo fondo fa parte di una serie di misure, recate dal medesimo art. 23, comma 11, volte ad assicurare la prosecuzione degli interventi connessi al superamento dell'emergenza umanitaria nel territorio nazionale, ivi comprese le operazioni per la salvaguardia della vita umana in mare, in relazione all'eccezionale **afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa**.

Nel 2011 si è registrato un forte aumento dei flussi migratori in connessione alla crisi che ha attraversato i Paesi del Nord Africa. Sono stati oltre 60.000, in gran parte profughi, gli stranieri sbarcati sulle coste italiane nel 2011 (Camera dei deputati, Risposta all'interpellanza urgente n. 2-01434, seduta del 10 maggio 2012).

In relazione a tale afflusso massiccio è stato dichiarato lo stato di emergenza umanitaria in tutto il territorio nazionale (Emergenza Nord Africa - ENA) fino al 31 dicembre 2011 (D.P.C.M. 12 febbraio 2011), poi prorogato al 31 dicembre 2012 (D.P.C.M. 6 ottobre 2011).

La dichiarazione dello stato di emergenza ha consentito l'adozione dell'ordinanza di protezione civile del Presidente del Consiglio del 18 febbraio 2011, n. 3924, che ha adottato i primi provvedimenti di urgenza per fronteggiare la situazione tra cui la nomina del Capo della protezione civile quale Commissario delegato per la realizzazione degli interventi necessari in materia. Ad essa sono seguite numerose altre ordinanze (13 aprile 2011, n. 3933, 21 aprile 2011, n. 3934, 21 aprile 2011, n. 3935, 16 giugno 2011, n. 3947, 26 luglio 2011, n. 3955, 10 agosto 2011, n. 3958, 6 settembre 2011, n. 3962, 21 settembre 2011, n. 3965, 30 settembre 2011, n. 3966, 21 ottobre 2011, n. 3970, 30 settembre 2011, n. 3966, 21 ottobre 2011, n. 3970, 30 dicembre 2011, n. 3991, 10 settembre 2012, n. 19, 9 novembre 2012, n. 24, 23 novembre 2012, n. 26).

Il decreto-legge 95/2012 (art. 23) ha adottato alcune misure per il passaggio alla gestione ordinaria post emergenza (comma 11) e ha stabilito la chiusura dello stato di emergenza entro il 2013, demandandone la determinazione a una ordinanza di protezione civile (comma 12). In attuazione a questa disposizione, il 31 dicembre 2012 è stata dichiarata la cessazione dello stato di emergenza e il rientro nella gestione ordinaria, da parte del Ministero dell'interno e delle altre amministrazioni competenti, degli interventi concernenti l'afflusso di cittadini stranieri sul territorio nazionale (Ordinanza del Capo Dipartimento della protezione civile 28 dicembre 2012, n. 33).

Nell'ambito degli interventi per fronteggiare l'emergenza sono state adottate anche misure per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

La citata ordinanza del Presidente del Consiglio 13 aprile 2011, n. 3933, adottata a seguito della dichiarazione dello stato di **Emergenza Nord Africa** all'articolo 5 ha stanziato la somma di **9,8 milioni** di euro per corrispondere un contributo ai comuni che hanno sostenuto o autorizzato spese per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati fino al 31 dicembre 2011.

Successivamente è stato nominato il Soggetto attuatore con il compito di provvedere all'assistenza nei confronti dei minori stranieri non accompagnati (Decreto del Commissario delegato Emergenza Nord Africa del 18 maggio 2011).

L'ordinanza del capo della protezione civile n. 24 del 9 novembre 2012 (art. 11) ha prorogato il termine per l'accoglienza dei minori al 31 dicembre 2012 e ha provveduto a stanziare per tale finalità ulteriori **24,065 mln** di euro a valere sui fondi messi a disposizione dall'art. 23, comma 11, primo periodo, del D.L. n. 95.

Contestualmente, come anticipato sopra, il medesimo art. 23, comma 11, quinto periodo, ha istituito il Fondo minori stranieri (con dotazione di 5 milioni e gestito dal Ministro del lavoro) destinato all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati **con esclusione dei minori per i quali gli oneri dell'accoglienza sono imputabili all'ENA** (cfr. circolare congiunta del Ministro dell'interno e del Ministro del lavoro 24 aprile 2013). Si tratta, dunque, di un intervento "ponte" che anticipa il passaggio alla gestione ordinaria, avvenuta nel 2013.

Come previsto dal decreto legge, il Ministro del lavoro, con proprio **decreto 31 ottobre 2012**, ha provveduto, limiti delle risorse del citato Fondo, alla copertura dei costi sostenuti nel 2012 dagli enti locali per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

I fondi sono stati ripartiti tra i 177 comuni interessati, in ragione di 243.458 giornate di accoglienza erogate per 2.508 minori stranieri fino all'esaurimento dell'intero stanziamento di 5 milioni (si veda la tabella allegata al citato decreto 31 ottobre 2012).

La dotazione del Fondo è pertanto stata totalmente impegnata e nell'aprile 2013 il Ministero del lavoro ha richiesto anche per il 2013 la copertura finanziaria del Fondo prevedendo, d'intesa con le regioni, di destinare all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati una quota derivante dal riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali (si veda la citata circolare interno – lavoro del 24 aprile 2013).

Ed infatti, con il decreto di riparto del **Fondo nazionale per le politiche sociali** per il 2013 sono stati finanziati, a valere sulla quota del Fondo destinata al Ministero del lavoro, per almeno **5 milioni** interventi per l'accoglienza dei minori, ad integrazione di quelli del Fondo minori stranieri non accompagnati (Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali **26 giugno 2013**).

La citata ordinanza 33 del 28 dicembre 2012, che ha stabilito la **chiusura dell'emergenza** nel 2012, ha provveduto a individuare, dal 1° gennaio 2013, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali quale amministrazione competente in via ordinaria a coordinare le attività già di competenza del soggetto attuatore per i minori stranieri non accompagnati, fatte salve le competenze attribuite in via ordinaria ad altre amministrazioni (art. 1, comma 2).

Inoltre, tutti i soggetti attuatori nominati dal Commissario delegato, compreso il soggetto responsabile dei minori, hanno dovuto entro il **31 dicembre 2012** provvedere alla ricognizione ed all'accertamento dei rapporti giuridici pendenti e alla chiusura dei rapporti giuridici instaurati con gli enti gestori dei centri di accoglienza, ovvero alla trasmissione alle prefetture competenti degli atti necessari all'eventuale subentro negli stessi. Un termine più ampio (**30 giugno 2013**) è stato fissato per provvedere al **pagamento degli oneri dell'accoglienza** per il 2012 e, scaduto tale termine, è stato stabilito che le eventuali risorse residue fossero trasferite al **Dipartimento della protezione civile** (art. 1, comma 5, lett. d), ord. 33/2012; si veda anche la citata circolare 24 aprile 2013).

In materia è intervenuto successivamente il **decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76** (art. 9, comma 9) che ha mutato destinazione delle risorse residue prevedendo che siano versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (ex art. 23, comma 11, del D.L. n. 95/2012).

Per quanto riguarda i **minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo**, il Ministro dell'interno ha destinato la somma di **5 milioni** per i rimborsi che gli enti locali per i rimborsi che gli enti locali possono richiedere alle Prefetture competenti delle spese sostenute per l'accoglienza del minore straniero non accompagnato richiedente asilo solo

dalla formalizzazione della domanda di asilo e sino all'inserimento nelle strutture dello SPRAR. Il predetto rimborso è finalizzato a coprire le richieste relative al periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2013 (vedi la citata circolare 24 aprile 2013).

Il **comma 2** istituisce un **Fondo ad hoc**, presso il **Ministero dell'interno**, finalizzato all'adozione degli interventi per fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'**eccezionale afflusso di stranieri** sul territorio nazionale. La dotazione del fondo è stabilita nella cifra di **190 milioni** di euro per l'anno 2013 e la relativa ripartizione è effettuata dal Ministro dell'interno con proprio decreto, previa intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Negli ultimi mesi si è registrato un **forte aumento dell'afflusso di cittadini stranieri** nel territorio nazionale, soprattutto via mare. Si sono verificati diversi incidenti culminati nei tragici naufragi avvenuti il 3 e l'11 ottobre 2013 al largo di Lampedusa, con moltissime vittime tra i migranti.

E proprio per **far fronte a questa emergenza**, il Governo, nel Consiglio dei ministri del 9 ottobre 2013, ha introdotto le **disposizioni d'urgenza in esame**.

Inoltre, il 14 ottobre 2013, il Governo ha annunciato l'avvio dell'operazione "Mare nostrum", contro la tratta degli esseri umani. Si tratta di un'operazione militare ed umanitaria che prevede il rafforzamento del dispositivo di sorveglianza e soccorso in alto mare utilizzando diversi mezzi navali ed aerei, anche delle Forze armate.

L'attuale emergenza fa seguito ad una analoga situazione verificatasi a partire dall'inizio del 2011 con i massicci sbarchi di cittadini stranieri provenienti dalle coste del Nord Africa, in connessione con la grave crisi politica scoppiata nell'area.

In quell'occasione, il Governo italiano ha adottato diverse misure (in parte descritte sopra a commento del comma 1, cui si rinvia) che hanno seguito un modello parzialmente diverso da quello che sembra profilarsi dal comma 2 in esame.

Infatti, nel **2011 è stato seguito il procedimento emergenziale** che ha consentito l'utilizzazione degli strumenti eccezionali forniti dal sistema di protezione civile; infatti, il procedimento si è articolato nei seguenti atti: la dichiarazione dello stato di emergenza, la nomina di un commissario straordinario, l'adozione di ordinanze di protezione civile.

Si ricorda che proprio nel corso dello stato di emergenza è stata modificata la disciplina relativa agli interventi di protezione civile (il D.L. n. 59/2012 che ha modificato in più punti la legge 24 febbraio 1992 n. 225, *Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile*). Tra le varie modificazioni, è stato introdotto un limite massimo per la durata dello stato di emergenza ed è stata dettata una disciplina particolare per l'**uscita dallo stato di emergenza** e il **subentro all'amministrazione ordinaria**. Ed infatti, in attuazione delle nuove norme, la

chiusura dell'emergenza Nord Africa è stata deliberata con un atto formale (la citata ordinanza n. 33 del 2012).

Con la disposizione in esame, invece, **viene privilegiata una gestione dell'emergenza** esclusivamente attraverso **le strutture ordinarie** dell'amministrazione: infatti, la gestione delle risorse è affidata al Ministro dell'interno, che provvederà alla ripartizione delle risorse attraverso propri decreti, seppur di concerto con il Ministro dell'economia.

Un modello ancora diverso (si potrebbe dire di tipo "misto") era stato prefigurato dal citato decreto-legge 95/2012 dove si stabiliva, in previsione dell'uscita dall'emergenza Nord Africa, l'allocazione di un apposito fondo presso il Ministero dell'economia e la relativa ripartizione in capo alla Protezione civile.

L'articolo 23 del D.L. n. 95/2012 ha disposto, come accennato, in ordine al completamento degli interventi relativi all'emergenza umanitaria legata all'afflusso di immigrati dal Nord Africa, nonché al superamento dell'emergenza entro il 2012.

Il comma 11 dell'articolo 23 (quello stesso che ha istituito anche il fondo per i minori stranieri non accompagnati) ha autorizzato anche la spesa massima di 495 milioni di euro per l'anno 2012 per assicurare la prosecuzione degli interventi connessi al superamento dell'emergenza umanitaria nel territorio nazionale, ivi comprese le operazioni per la salvaguardia della vita umana in mare, in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa.

La suddetta autorizzazione di spesa è stata iscritta su di un apposito fondo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, anche all'ulteriore scopo di far fronte a attività volte a definire interventi urgenti già posti in essere.

La norma prevede, altresì, che con ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile, adottate, di concerto con il Ministero dell'economia e finanze, è individuato un ammontare di risorse da assegnare per gli interventi di rispettiva competenza alla Protezione civile ovvero direttamente al Ministero dell'interno e alle altre amministrazioni interessate autorizzando l'impiego delle somme non utilizzate nell'esercizio successivo.

Il quadro normativo è completato dall'art. 6, comma 5, del **D.L. n. 93/2013** che, a seguito della chiusura dell'emergenza Nord Africa, ha disposto l'assegnazione delle disponibilità residue dello stanziamento di cui al citato art. 23, comma 11, del D.L. n. 95/2012 per assicurare la prosecuzione degli interventi connessi al superamento dell'emergenza umanitaria nel territorio nazionale. In particolare, le somme sono state ripartite come segue:

- 231.822.000 euro ai pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'interno;
- 16.964.138 euro al Fondo nazionale di protezione civile.

A seguito dell'approvazione di una proposta emendativa in **sede referente**, (**comma 2-bis**) viene prevista la presentazione, entro il 31 marzo 2014, di una **relazione informativa al Parlamento**, da parte del Ministro dell'interno, che riferisca sullo stato di **utilizzo** e sugli effettivi **impieghi** delle **risorse** assegnate al Fondo per l'immigrazione, il secondo (quello con la dotazione più cospicua) dei due fondi istituiti con il presente articolo. La stessa relazione dovrà rendere conto

anche dell'utilizzo delle somme stanziare dal D.L. n. 5/2012 e riassegnate con il citato D.L. n. 93/2013 (pari come si è visto sopra a quasi 249 milioni).

Il **comma 3** reca una formula di salvaguardia per consentire l'utilizzo delle somme stanziare per i due fondi di cui ai commi precedenti anche nell'esercizio 2014, nell'eventualità del mancato impegno di tutte le risorse nel 2013.

Il **comma 4** dispone in ordine alla **copertura** dei complessivi 210 milioni del finanziamento dei due fondi cui si provvede come segue:

- **90 milioni** di euro da quota parte del **Fondo rimpatri**;
- **70 milioni** dalle entrate dell'INPS derivanti dalla **regolarizzazione** degli immigrati;
- **50 milioni** di euro mediante corrispondente riduzione del **Fondo di rotazione** per la solidarietà alle **vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura**.

Fondo rimpatri. Con l'introduzione di un nuovo art. 14-*bis* del testo unico in materia di immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998) la legge sicurezza del 2009 ha istituito, presso il Ministero dell'interno, un Fondo rimpatri per finanziare le spese di rimpatrio degli stranieri verso i Paesi di origine o di provenienza (art. 1, comma 22, lett. *n*), L. 15 luglio 2009, n. 94). Il Fondo è alimentato dalla metà del gettito del contributo per il rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno di cui all'art. 5, comma 2-*ter* del testo unico. Contributo introdotto dalla medesima legge 94 e la cui misura è stata determinata dal D.M. 6 ottobre 2011 in euro 80 per i permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi e inferiore o pari a un anno; in euro 100 per quelli di durata superiore a un anno e inferiore o pari a due anni; in euro 200 per il rilascio del permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo.

Il Fondo è allocato nel capitolo 2439, piano di gestione n. 22 dello stato di previsione del Ministero dell'interno, che alla data attuale presenta una dotazione di 100 milioni, di cui 90 milioni utilizzati a copertura parziale degli oneri recati dall'articolo in esame.

Inoltre, affluiscono al fondo i contributi eventualmente disposti in sede comunitaria per le medesime finalità. Con la decisione n. 575/2007 del Parlamento europeo e Consiglio, del 23 maggio 2007, è stato istituito il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013 nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", con una dotazione finanziaria di 676 milioni di euro per il periodo tra il 1° gennaio 2008 ed il 31 dicembre 2013 (art. 13 della decisione).

Il Fondo è ripartito tra gli Stati membri in parte in misura uguale (con una maggiorazione della quota spettante ai Paesi che hanno aderito all'Unione a partire dal 2004 e a quelli che aderiranno in futuro) e in parte in misura proporzionale al numero dei cittadini extracomunitari clandestini o irregolari che nel corso dei tre anni precedenti sono stati oggetto di una decisione di rimpatrio e a quello degli stranieri che hanno effettivamente lasciato il territorio dello Stato membro nel corso dei tre anni precedenti, su base volontaria o coattivamente, in ottemperanza ad un ordine di allontanamento amministrativo o giudiziario (art. 14). Il Fondo è destinato, in particolare, a finanziare – nel rispetto dei principi di complementarietà e sussidiarietà – programmi volti a:

- introdurre una gestione integrata dei rimpatri e migliorarne l'organizzazione e l'attuazione da parte degli Stati membri;

- rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri nel quadro della gestione integrata dei rimpatri;
- promuovere un'applicazione efficace ed uniforme delle norme comuni concernenti il rimpatrio in conformità all'evoluzione della politica nel settore (art. 3, paragrafo 1).

In questo quadro, si prevede tra l'altro che possano beneficiare dell'azione del Fondo progetti volti ad agevolare i rimpatri volontari di cittadini di paesi terzi, in particolare mediante programmi di rimpatrio volontario assistito, al fine di assicurare l'efficacia e il carattere duraturo dei rimpatri (art. 4, paragrafo 1, lettera c)). La decisione, infatti, evidenzia che gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a dare la preferenza al rimpatrio volontario, in quanto tale forma di rimpatrio corrisponde tanto all'interesse dei rimpatriati, ai quali assicura condizioni di rimpatrio degne, quanto a quello delle autorità nazionali, in relazione al rapporto costi-efficacia (considerando n. 22).

Per il 2013 sono stati effettivamente assegnati euro 9.155.187 (http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/fondo_euro_peo_rimpatri.html).

Regolarizzazione INPS. Il D.Lgs. 109/2012 ha provveduto (in attuazione della direttiva 2009/52/CE) a inasprire le sanzioni nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Inoltre, ha previsto anche una disposizione transitoria volta a permettere ai datori di lavoro di dichiarare l'esistenza di rapporti di lavoro irregolari pregressi.

La dichiarazione di emersione è subordinata al pagamento di un contributo forfetario di 1.000 euro per ciascun lavoratore (art. 5, comma 5, D.Lgs. 109/2012).

Le procedure di presentazione delle domande di emersione si sono concluse il 15 ottobre 2012 con l'invio di 134.576 istanze (Fonte Ministero dell'interno: [www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/24/2012_10_17_Emersione_2012 - Report conclusivo.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/24/2012_10_17_Emersione_2012_Report_conclusivo.pdf)).

Per quanto riguarda la destinazione del contributo, l'art. 5, comma 14, ne ha demandato la definizione ad un decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, che non risulta ancora emanato.

In ogni caso, una parte dei ricavi della regolarizzazione sono destinate in parte (43,55 milioni) alla copertura degli oneri recati dal medesimo D.Lgs. 109/2012 (art. 5 comma 17).

Le disposizioni attuative sono state adottate con il decreto del Ministero dell'interno 29 agosto 2012 che ha previsto che il contributo è versato all'Agenzia delle entrate. Le somme sono state poi riversate all'INPS per essere destinate alle relative finalità.

Fondo di rotazione unificato. La legge 10 del 2011 di conversione del D.L. n. 225 del 2010, all'art.1 comma 6-sexies, ha unificato nel Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura i preesistenti fondi:

- Fondo di solidarietà alle vittime delle richieste estorsive e dell'usura, istituito con D.P.R. 455/99. con cui è stata attuata l'unificazione dei preesistenti Fondo di Solidarietà per le vittime dell'usura e Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive, disciplinati rispettivamente dalle leggi 108/96 e 44/99.
- Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, istituito con legge n. 512/99.

Permangono peraltro, quali organi del Fondo "unificato", i due distinti Comitati di solidarietà, che hanno sede presso il Ministero dell'Interno.

Le finalità del Fondo di rotazione unificato sono le seguenti:

- indennizzare le vittime dei reati di tipo mafioso che siano costituite parti civili nei procedimenti penali intentati nei confronti degli autori dei reati di mafia.
- concedere un indennizzo commisurato ai danni derivanti dagli eventi subiti, a favore delle vittime dell'estorsione esercenti un'attività economica imprenditoriale;
- concedere un mutuo decennale senza interessi per un ammontare commisurato al danno subito per la vicenda di usura, a favore delle vittime dell'usura esercenti un'attività comunque economica.

Si ricorda che il fondo di rotazione è gestito fuori bilancio, in forza di atto concessorio con il Ministero dell'interno, dalla CONSAP (la Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A), attraverso gestione separata, che provvede alla materiale erogazione dei benefici.

Per quanto concerne le risorse, la citata disposizione prevede che il fondo di rotazione sia alimentato con gli stanziamenti annui di bilancio previsti dalle normative vigenti per i fondi unificati, cui si aggiunge, tra l'altro, un contributo a valere sui premi assicurativi, raccolti nel territorio dello Stato, nei rami incendio, responsabilità civile diversi, auto rischi diversi, furto ed altri.

L'art. 4, comma 19, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012) ha ridotto gli stanziamenti destinati al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura nella misura di 10 milioni di euro a decorrere dal 2012. Conseguentemente, nella legge di bilancio 2012 (L. n. 184/2011), sul cap. 2341 del Ministero dell'interno, la dotazione di competenza destinata al Fondo di rotazione risultavano pari a 2,03 mln di euro. In base alle modalità di alimentazione del Fondo, nel corso dell'esercizio finanziario sul capitolo 2341/Interno confluiscono le risorse provenienti dalla quota parte dei premi assicurativi. In sede di assestamento al bilancio (L. 182/2012), le risorse del Fondo risultano così incrementate a 26,7 mln di euro.

Nella legge di bilancio 2013 (L. n. 229/2012) sullo stesso **cap. 2341 del Ministero dell'interno**, le risorse destinate al Fondo di rotazione risultavano pari a 2,03 mln di euro. La recente legge di assestamento (L. n. 117/2013) ha aumentato tali risorse a 18,6 mln di euro.

L'art. 5 del D.L. n. 79 del 2012 (conv. dalla legge n. 131 del 2012) prevede che le risorse del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, disponibili al termine di ogni esercizio finanziario ed accertate con decreto interministeriale, siano riassegnate al c.d. Fondo esigenze urgenti e indifferibili per essere destinate alle esigenze dei ministeri.

Con decreto del Ministro dell'interno 20 dicembre 2012 è stato disposto l'accertamento delle somme del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle estorsioni e dell'usura, resi disponibili al termine dell'anno 2011 nella misura di 322 milioni di euro.

Nel corso dell'esame in **sede referente** è stato aggiunto il **comma 4-bis** che ha per oggetto i **fondi** destinati all'**adeguamento dei centri di identificazione ed espulsione** previsti dall'articolo 5, del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 129.

Il citato decreto-legge n. 129/2011, dispone, tra l'altro, il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari (artt. 3, 4 e 5), il cui termine

di trasposizione era scaduto il 24 dicembre 2010 e sul suo mancato recepimento la Commissione europea era in procinto di avviare la procedura di infrazione.

In particolare, il decreto-legge ha provveduto a innalzare il periodo massimo di trattenimento nei centri di identificazione ed espulsione da 6 a 18 mesi (art. 3, comma 1, lettera d), n. 3) del D.L. n. 129/2001, che modifica in tal senso il comma 5 dell'articolo 14 del testo unico in materia di immigrazione) in attuazione dell'art. 15, par. 5 e 6 della direttiva. La disposizione comunitaria prevedeva, infatti, che ciascuno Stato definisca i tempi di permanenza nel CIE entro il limite di 6 mesi, prorogabile di al massimo altri 12 mesi in caso di mancata cooperazione del cittadino o di ritardo nell'ottenimento della necessaria documentazione.

L'articolo 5 reca la clausola di copertura finanziaria relativa all'aumento del periodo di trattenimento nei CIE che autorizza la spesa di 16,82 milioni per il 2011 e di 40 milioni per ciascuno degli anni successivi fino al 2014.

La copertura è assicurata dai fondi stanziati dalla legge sulla sicurezza del 2009 che aveva disposto l'aumento il periodo di trattenimento da 60 giorni a 6 mesi (L. n. 94/2009, art. 1, comma 30).

Il comma 4-bis, introdotto nel corso dell'esame in Commissione, dispone che per le medesime esigenze di cui al comma 2 – vale a dire per gli interventi necessari a fronteggiare le esigenze connesse all'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale, i **fondi destinati all'adeguamento dei centri di identificazione ed espulsione (CIE)**, previsti dall'articolo 5 del decreto-legge n. 89 del 2011¹ - e che in tale norma possono essere destinati all'adeguamento medesimo anche *“attraverso la ristrutturazione di immobili demaniali”*, come ripetuto anche nel comma 4-bis in commento- **non sono soggetti ad esecuzione forzata**

Si rammenta che l'articolo 5 del D.L. n. 89/2011 autorizza una spesa di 16, 8 milioni per il 2011 e di 40 milioni per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014 per le spese connesse all'adeguamento dei CIE, anche attraverso la ristrutturazione di immobili demaniali.

Conseguentemente, precisa il comma in esame, **gli atti di sequestro e di pignoramento relativi a tali fondi sono nulli**, e la nullità è rilevabile d'ufficio; gli atti medesimi, inoltre, non comportano l'adozione di alcuna misura finanziaria precauzionale da parte delle autorità competenti, atteso che viene espressamente precisato che gli stessi non determinano obbligo di accantonamento da parte della Tesoreria statale, né sospendono l'accreditamento di somme destinate ai funzionari delegati².

¹ Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari, convertito dalla legge 2 agosto 2011, n.129.

² In contabilità pubblica, sotto il profilo organizzativo, il funzionario delegato rappresenta una struttura periferica dell'amministrazione che dispone di autonomia di spesa, nei limiti di ordini di accreditamento emessi dalle amministrazioni centrali presso la Banca d'Italia. Il funzionario delegato utilizza tali aperture di credito, emettendo ordinativi secondari e buoni di prelievo in contanti.

Al riguardo si segnala, con riguardo alla formulazione del testo, che poiché il divieto di esecuzione forzata disposto dalla norma sembra riferito ai fondi stanziati dall'articolo 5 del decreto-legge n.89/2011, potrebbe risultare opportuno novellare in tal senso tale articolo.

Va segnalato come la disposizione in esame sia **analoga ad altre norme** che, in relazione a specifiche fattispecie, **hanno disposto l'impignorabilità**, o comunque la sottrazione a procedure di esecuzione forzata, di determinati beni o risorse pubbliche. Ad esempio da ultimo può segnalarsi l'articolo 6, commi da 5 a 7, del decreto legge n.35 del 2013 in tema di pagamenti dei debiti pregressi delle amministrazioni pubbliche³, nei quali si è disposto che non sono ammessi atti di sequestro o di pignoramento sulle somme destinate ai pagamenti di tali debiti.

³ Convertito dalla legge n.64 del 2013.

Articolo 2, commi 1-4
(Integrazione Fondo di solidarietà comunale)

Le disposizioni in esame prevedono un **aumento delle disponibilità del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2013** per un importo complessivo di **120 milioni** di euro. Le relative risorse attribuite a ciascun comune **non sono considerate** tra le entrate finali rilevanti ai fini **del patto di stabilità** interno per l'anno 2013.

In particolare, il **comma 1** dispone, per l'anno **2013**, una **integrazione** della quota spettante a ciascun comune del Fondo di solidarietà comunale - istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 380, lettera b), della legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012) ed alimentato con una quota dell'imposta municipale propria (IMU), di spettanza dei comuni - per un importo complessivo di **120 milioni** di euro.

Tale contributo è **ripartito tra i comuni** nella misura indicata nella **tabella A** allegato al decreto in esame.

Si ricorda che il Fondo di solidarietà comunale è stato istituito a seguito della ridefinizione della disciplina dell'imposta municipale propria (IMU), operata dalla legge di stabilità 2013. In particolare, i commi 380 e da 382 a 384 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, (legge di stabilità 2013) hanno modificato la destinazione del gettito rinveniente dall'IMU, ridefinendo, conseguentemente, i rapporti finanziari tra Stato e comuni rispetto a quanto delineato dal D.Lgs. n. 23 del 2011 sul federalismo municipale. A tale scopo, ed in estrema sintesi, le norme in questione:

- **attribuiscono ai comuni l'intero gettito IMU**, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che rimane destinato allo Stato;
- **sopprimono il Fondo sperimentale di riequilibrio** previsto dal decreto legislativo n. 23/2013 (nonché il meccanismo dei trasferimenti erariali "fiscalizzati" per i comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna) ed **istituiscono il Fondo di solidarietà comunale**, alimentato con una quota dell'imposta municipale propria (IMU), di spettanza dei comuni, da definirsi con **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da emanare entro il **30 aprile 2013** per il 2013 ed entro il **31 dicembre 2013** per il 2014;
- **sospendono** per il biennio 2013-2014 **la devoluzione ai comuni del gettito della fiscalità immobiliare** prevista nel medesimo decreto n. 23/2011 (imposte di registro, ipotecarie, ipocatastali, cedolare secca ed altre), nonché della partecipazione comunale al gettito IVA.

Il comma 1 - sebbene definisca direttamente, rinviando all'apposita Tabella A, la quota di spettanza di ciascun comune ai fini del riparto dei 120 milioni aggiuntivi - **mantiene ferma la modalità di riparto** tra i comuni delle risorse del

Fondo di solidarietà comunale, come definite “**in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri** di cui alla lettera b) del medesimo comma 380”.

Si segnala, che alla data attuale, il D.P.C.M. relativo alle modalità di alimentazione e di riparto del Fondo per l'anno 2.013 – che avrebbe dovuto essere adottato entro la data del 30 aprile 2013 - non risulta ancora emanato.

Nelle more della definizione del suddetto decreto, sono state nel frattempo **erogate somme ai comuni** delle Regioni a statuto ordinario ed ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna **quale anticipo su quanto spettante** per l'anno 2013 a titolo di Fondo di solidarietà comunale.

Un **primo acconto** è stato **erogato** alla fine del **mese di febbraio 2013**, secondo quanto espressamente prescritto dall'articolo 1, comma 382, della legge 228 del 2012⁴. L'**importo** complessivo di tale primo anticipo è stato pari a **1.566 milioni**⁵.

Un secondo acconto è stato disposto **dall'articolo 7 del D.L. n. 102/2013**, il quale ha autorizzato il Ministero dell'interno ad **erogare** ai comuni, entro il **5 settembre 2013**, un **importo di 2.500 milioni** di euro, quale **ulteriore anticipo** su quanto spettante per l'anno 2013 a titolo di Fondo di solidarietà comunale. L'importo dell'attribuzione, per ciascun comune, è stato espressamente indicato nell'allegato 1 annesso decreto n. 102.

Nel complesso, la **dotazione del Fondo** di solidarietà comunale per l'anno 2013 (*cap. 1365/Interno*) risulta pari, alla data attuale, a 6.691,1 milioni di euro⁶. Le disponibilità **ancora da ripartire** ammontano a **2.621 milioni**.

Il comma 2 esclude il contributo attribuito a ciascun comune in applicazione del comma 1 **dalle entrate finali** dell'ente, considerate ai fini del calcolo del saldo finanziario rilevante ai fini del **patto di stabilità interno** per il 2013.

⁴ Tale norma ha disposto, infatti, che entro il 28 febbraio 2013 il Ministero dell'interno provvedesse ad erogare ai comuni delle Regioni a statuto ordinario ed ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna un importo, a titolo di anticipo su quanto spettante per l'anno 2013 a titolo di Fondo di solidarietà comunale pari, per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario, al 20% di quanto spettante per l'anno 2012 a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio, e pari, per ciascun comune della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, al 20% di quanto spettante per l'anno 2012 a titolo di trasferimenti erariali.

⁵ L'importo dell'acconto corrisposto per comune è riportato nel sito <http://finanzalocale.interno.it/>

⁶ Nella legge di bilancio per il 2013-2015 (legge n. 229/2012 e relativo D.M. Economia di riparto in capitoli dei programmi di spesa) il Fondo di solidarietà comunale (*cap. 1365/Interno*), come determinato ai sensi della legge di stabilità 2013, risulta dotato di 5.748,1 milioni per il 2013 e 4.454,1 milioni per il 2014.

Le risorse per l'anno 2013 sono state incrementate di 943 milioni di euro dall'articolo 10, comma 2, lettera e) del D.L. n. 35/2013 (volto ad introdurre una disciplina transitoria in materia di Tares per l'anno 2013). Tale incremento va messo in relazione a quanto stabilito dal medesimo comma 2, alla lettera c), che ha disposto la riserva al bilancio dello Stato - e non più ai comuni - della maggiorazione di 0,30 euro per metro quadrato della tariffa: la disposizione appare pertanto finalizzata a compensare, attraverso l'incremento del Fondo di solidarietà comunale, il minor gettito che ne consegue per i comuni nel 2013.

Da ultimo, la legge di assestamento del bilancio 2013 (legge 4 ottobre 2013, n. 117) ha ridotto la dotazione del Fondo per l'anno 2013 di 19,3 milioni di euro.

Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'articolo 31, comma 3, della legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012), il saldo finanziario rilevante per il patto di stabilità è 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, come riportati nei certificati di conto consuntivo.

Il **comma 3** provvede alla **copertura** finanziaria degli oneri derivanti dal comma 1, pari a 120 milioni di euro per l'anno 2013 in termini di saldo netto da finanziare⁷, reperendo le risorse nel seguente modo:

- quanto a **30 milioni** di euro, mediante corrispondente **riduzione della dotazione del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili** di cui all'articolo 1, comma, 10 del D.L. n. 35/2013 (L. n. 64/2013), utilizzando la dotazione per l'anno 2013 della "Sezione enti locali". La Relazione tecnica precisa, a tal fine, che si utilizzano le **risorse** della Sezione alle quali **non corrispondono contratti di anticipazioni di liquidità stipulati da Cassa Depositi e prestiti S.p.A.**, ai sensi dell'articolo 1, comma 13, del D.L. n. 35/2013.

Si ricorda che l'articolo 1, comma 11, del D.L. n. 35/2013, al fine di garantire l'immediata operatività della "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali", dispone il **trasferimento** delle relative disponibilità su un apposito **conto corrente** acceso presso la Tesoreria centrale dello Stato, intestato al Ministero dell'economia, la cui gestione è **affidata a Cassa depositi e prestiti S.p.A.**, la quale viene autorizzata ad effettuare operazioni di prelevamento e versamento sul medesimo conto. Il successivo **comma 13** definisce le modalità con le quali Cassa depositi procede all'**anticipazione di liquidità** agli enti locali, nonché le modalità attraverso le quali gli enti provvederanno alla restituzione delle anticipazioni:

Ai sensi di tale comma, la **richiesta** di anticipazione di liquidità è stata avanzata dagli enti locali a Cassa depositi **entro il 30 aprile 2013**. Cassa depositi, in data **13 maggio 2013**, ha provveduto a pubblicare l'elenco degli enti beneficiari delle anticipazioni (richieste con istruttorie positive). Sulla base dei dati pubblicati sul sito di CDP, risulta che sono state ammesse anticipazioni per un importo complessivo di 3,6 miliardi (cifra che copre l'intero importo originariamente stanziato dal D.L. n. 35, pari appunto a 3,6 miliardi: 1,8 per il 2013 e 1,8 per il 2014). Successivamente a tale fase, si è proceduto alla determinazione delle condizioni economiche e al perfezionamento dei contratti di anticipazione tra CDP ed ente locale.

Secondo quanto risulta dall'Aggiornamento sullo **stato di attuazione** del D.L. n. 35/2013, recentemente pubblicato dal Ministero dell'economia e finanze⁸, **alla data**

⁷ Si sottolinea che l'onere relativo all'aumento del fondo di solidarietà comunale determina effetti in soli termini di saldo netto da finanziare, in quanto le somme attribuite a ciascun comune non rilevano ai fini del patto di stabilità interno.

⁸ Il testo del documento è disponibile sul sito istituzionale del MEF al seguente indirizzo

del 4 settembre 2013 agli enti locali (comuni e province) sono state materialmente trasferite **anticipazioni di liquidità** per **1.606 milioni di euro rispetto ai 1.800 milioni stanziati per il 2013**, a valere sulle quali gli enti locali hanno effettuato pagamenti ai creditori per 1.394 milioni di euro.

Residuano, pertanto, circa 200 milioni di euro in relazione ai quali non risultano contratti di anticipazioni di liquidità, validamente perfezionati.

Si ricorda che su tali risorse della "Sezione Enti locali", non erogate dalla Cassa depositi e prestiti e, dunque, disponibili, sia per gli anni 2013 che 2014, l'articolo 12-*bis* del D.L. n. 69/2013 ha posto una **riserva** annua, fino all'importo massimo di 100 milioni di euro, a favore dei comuni che hanno deliberato il **dissesto** finanziario nei 24 mesi precedenti alla data del 22 giugno 2013 e che hanno aderito alla procedura semplificata di accertamento e liquidazione dei debiti prevista dall'articolo 258 del TUEL, di cui al D.Lgs. n. 267/2000, su apposita istanza.

- quanto a **90 milioni** di euro, mediante corrispondente **riduzione** del **contributo** assegnato alle regioni dalla legge di stabilità per il 2013 (articolo 1, comma 122, della legge 24 dicembre 2012, n. 228) per l'attivazione del c.d. **patto regionale verticale incentivato**, utilizzando allo scopo la parte di contributo non attribuito alle Regioni Puglia e Molise.

La disciplina del patto di stabilità interno prevede, per la sua applicazione,⁹ alcune misure di flessibilità a livello regionale. In particolare, con il c.d. "**patto regionale verticale**", le **regioni** possono **autorizzare gli enti locali** del proprio territorio a peggiorare il loro saldo obiettivo, consentendo un **aumento dei pagamenti in conto capitale** e procedere, contestualmente, alla **rideterminazione del proprio obiettivo** di risparmio, in termini di competenza finanziaria e di competenza euro compatibile, per un ammontare pari all'entità complessiva dei pagamenti in conto capitale autorizzati, al fine di garantire – considerando insieme regione ed enti locali - il rispetto degli obiettivi finanziari.

Per favorire questa forma di flessibilità è stata prevista **l'attribuzione alle regioni** a statuto ordinario, alla Regione siciliana ed alla Regione Sardegna di un **contributo finanziario** per gli esercizi 2012, 2013 e 2014. A fronte dell'attribuzione alle regioni del contributo, queste si impegnano a cedere, ai comuni e alle province ricadenti nel proprio territorio, spazi finanziari da attribuire mediante le procedure che disciplinano il patto regionale verticale. Poiché l'obiettivo complessivo del comparto regione-enti locali deve comunque rimanere invariato, il contributo assegnato alle regioni è destinato esclusivamente alla riduzione del debito.

Per gli anni 2013 e 2014 il contributo è stato disposto dalla **legge di stabilità per il 2013** (articolo 1, comma 122, della legge n. 228/2012). La norma, richiamata nel testo in esame, ha attribuito alle regioni a statuto ordinario ed alle regioni Sicilia e Sardegna un contributo iniziale di 800 milioni di euro, successivamente portato a **1.272.006.281 euro** complessivi **per ciascuno degli anni 2013 e 2014**, ai sensi dell'articolo 1-*bis* del D.L. n. 35/2013. Come disponeva la legge finanziaria, la ripartizione del contributo finanziario tra le

http://www.mef.gov.it/primo-piano/documenti/2013/Attuazione_sblocca_debiti_4_9.1.pdf

⁹ Articolo 1, commi 138-140, della legge n. 220/2010

regioni, riportata nel testo di legge, poteva essere modificata mediante accordo da sancire in Conferenza Stato-Regioni.

Una diversa ripartizione dell'iniziale contributo di 800 milioni tra le regioni è stata, infatti, definita con l'accordo del 7 febbraio 2013¹⁰. Successivamente, stante l'aumento del contributo, è intervenuto un nuovo **Accordo** sancito in sede di **Conferenza Stato-Regioni dell'11 luglio 2013**¹¹. Con esso è stata stabilita la **ripartizione** degli spazi finanziari ceduti dalle regioni agli enti locali del proprio territorio per complessivi 1.272.006.281 euro, per ciascuno degli anni 2013 e 2014. La cifra attribuita alla regione **Puglia** è pari a **80.608.202 euro**, quella attribuita alla regione **Molise** è pari a **10.244.228 euro**.

Occorre segnalare, tuttavia, che con il medesimo accordo dell'11 luglio 2013, le regioni a statuto ordinario hanno inoltre definito la ripartizione tra le stesse del **taglio di risorse disposto dall'art. 16 del D.L. n. 95/2012** (c.d. *spending review*) per complessivi **1.000 milioni di euro** per ciascuno degli **anni 2013 e 2014**. L'Accordo, per la parte che concerne il taglio di risorse, è stato recepito con decreto del Ministero dell'economia e finanze del 7 agosto 2013¹². Per ciascuna regione a statuto ordinario, il taglio corrispondente è pari alla cifra attribuita come contributo per il patto verticale. In sostanza, **come già avvenuto per il 2012, le risorse attribuite alle regioni a statuto ordinario per l'incentivazione del patto regionalizzato verticale sono state messe a disposizione – dalle regioni stesse – per il taglio di risorse disposto dal D.L. 95.**

Si precisa peraltro che ai sensi **dell'articolo 3 del D.M. 7 agosto 2013**, le risorse per l'incentivazione del patto regionalizzato verticale possono essere considerate di spettanza delle Regioni e, quindi, utili ai fini della riduzione disposta dal D.L. n. 95/2013 soltanto **a condizione che le Regioni abbiano ceduto effettivamente spazi finanziari** nell'ambito del patto di stabilità interno agli enti locali del proprio territorio.

La relazione allegata al disegno di legge di conversione in esame specifica che le regioni Puglia e Molise non hanno provveduto ad attivare il patto regionale verticale, cedendo i corrispondenti spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio, e - per tale motivo - le corrispondenti risorse **non sono state erogate** dallo Stato.

¹⁰ Accordo tra Governo e Regioni concernente modifica, per l'anno 2013, degli importi degli spazi finanziari ceduti dalle singole Regioni e attribuiti ai comuni ed alle province ricadenti nel proprio territorio indicati nella tabella 1 allegata all'articolo 1, comma 122, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013). Repertorio Atti n.: 42/CSR del 07/02/2013.

¹¹ Accordo tra Governo e Regioni concernente: a) determinazione, per gli anni 2013 e 2014, del concorso finanziario delle Regioni a Statuto ordinario di cui all'articolo 16, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; b) ripartizione, per gli anni 2013 e 2014, degli importi degli spazi finanziari ceduti dalle singole Regioni e attribuiti ai comuni ed alle province ricadenti nel proprio territorio indicati nella tabella 1 allegata all'articolo 1, comma 122, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e successive modificazioni (legge di stabilità 2013). Repertorio atti n. 101/CSR dell'11 luglio 2013.

¹² Pubblicato nella G.U. n. 210 del 7/9/2013.

L'utilizzo a copertura delle risorse del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti, **che si ricorda è un Fondo a restituzione**, ai fini della concessione di contributi a fondo perduto a titolo di Fondo di solidarietà comunale, disposto dal comma 3, determina, a sua volta, **oneri** per il bilancio dello Stato **in termini di minori interessi attivi**, che sarebbero stati versati dagli enti locali allo Stato in fase di restituzione delle anticipazioni di liquidità.

La restituzione delle anticipazioni – ai sensi del comma 13 dell'articolo 1, del D.L. n. 35/2013, avviene attraverso un **piano di ammortamento a rate costanti**, comprensive di quota capitale e di quota interessi, con durata fino ad un massimo trent'anni. Le restituzioni avvengono con rate annuali, a partire dalla scadenza successiva¹³ alla data di erogazione dell'anticipazione, da versare non oltre il 30 settembre di ciascun anno.

Per le anticipazioni relative all'anno 2013, il tasso di interesse da applicare è pari al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro (BTP) a 5 anni, rilevato dal MEF - Dipartimento del Tesoro, all'8 aprile 2013 (data di pubblicazione del provvedimento in G.U.) e pubblicato sul sito *internet* istituzionale del Ministero. L'articolo 3, paragrafo 9 dell'*Addendum*, relativo alle condizioni economiche del contratto di anticipazione, dispone che il tasso di interesse, indipendente dalla durata dell'anticipazione, per l'erogazione 2013, è pari al 3,302.

A tali oneri, quantificati dal **comma 4 in 1 milione di euro a decorrere dal 2014**, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica.

Si ricorda che il **Fondo ISPE** è stato istituito dall'articolo 10, comma 5, del D.L. n. 282 del 2004 al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale. Il Fondo, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze (**cap. 3075**) viene utilizzato in modo flessibile ai fini del reperimento delle risorse occorrenti a copertura di interventi legislativi recanti oneri finanziari. Per quanto concerne le risorse finanziarie, si ricorda che nella legge di bilancio 2013-2015 (legge n. 229/2012 e relativo D.M. Economia 31 dicembre 2012 di riparto in capitoli dei programmi di spesa) il Fondo presentava una dotazione pari a 16,9 milioni per il 2013, 14,4 milioni per il 2014 e a 29,7 milioni per il 2015. tale dotazione è stata via via ridotta, a copertura di una serie di disposizioni legislative intercorse successivamente all'approvazione della legge di bilancio, nonché incrementata da una serie di recenti interventi, tra i quali, l'articolo 15, comma 1, del **D.L. n. 91/2013**¹⁴, il quale incrementa il Fondo di 1,8 milioni di euro per l'anno 2013, 11 milioni per l'anno 2014, 7,5 milioni per l'anno 2015, 4,5 milioni per l'anno 2016, 13 milioni per l'anno 2017 e 4,5 milioni a decorrere dal 2018, e l'articolo 27, comma 1, del **D.L. n. 104 del 12 settembre 2013**¹⁵, in corso di esame alla Camera, che rifinanzia il Fondo di 3 milioni di euro per l'anno 2014, di 50 milioni per l'anno 2015 e di 15 milioni a decorrere dall'anno 2016.

¹³ L'articolo 3, commi 8 e 9 dell'*Addendum* stipulato tra Ministero dell'economia e Cassa depositi e prestiti dispone che la scadenza della prima rata, relativamente alle erogazioni effettuate nel 2013 è il 31 maggio 2014, mentre per le erogazioni da effettuarsi nel 2014 è il 31 maggio 2015.

¹⁴ Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo (legge n. 122/2013).

¹⁵ Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca.

Articolo 2, comma 4-bis
(Deroga al patto di stabilità interno per la Regione Molise)

Il **comma 4-bis**, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, reca una **novella all'articolo 6-bis del D.L. 43/2013**, recante una deroga al patto di stabilità interno per l'anno 2013, in relazione ai fondi stanziati per la ricostruzione e il ripristino dei danni causati dal sisma del 2002 in Molise, per un importo complessivo pari a 15 milioni di euro.

La novella in commento, mantenendo inalterato l'importo finanziario escluso dai vincoli dal patto di stabilità, interviene sulle modalità e sui soggetti cui si applica l'allentamento del patto, **individuando nella sola Regione Molise il soggetto beneficiario della deroga** ai vincoli del patto di stabilità, attraverso **l'esclusione delle spese** inerenti gli interventi per il sisma dal computo delle spese rilevanti per il patto di stabilità.

Si ricorda che l'articolo 6-bis del D.L. 43/2013 - al fine di agevolare la definitiva ripresa delle attività e consentire la completa attuazione dei piani per la ricostruzione e per il ripristino dei danni causati dagli eventi sismici dell'ottobre e novembre 2002 del Molise - prevede, nel testo vigente, una riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno, per l'anno 2013, per l'importo di 15 milioni di euro, **da attuarsi con le procedure previste per il patto regionale verticale**, disciplinato dai commi 138 e 140 dell'articolo 1 della legge n. 220/2010.

La norma non individua espressamente gli enti beneficiari

i della riduzione degli obiettivi del patto di stabilità; tuttavia, il rinvio alle procedure del patto regionale verticale sembra far supporre che essa riguardi sia i comuni e/o le province della regione Molise che la regione medesima.

Si ricorda, al riguardo, che con il "patto regionale verticale" le regioni autorizzano gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo obiettivo, attraverso un aumento dei loro pagamenti in conto capitale, e procedono contestualmente alla rideterminazione del proprio obiettivo di risparmio, in termini di competenza finanziaria e di competenza euro compatibile, attraverso una riduzione delle proprie spese soggette ai limiti del patto, per un ammontare pari all'entità complessiva dei pagamenti in conto capitale autorizzati agli enti locali, al fine di garantire - considerando insieme il comparto regione-enti locali - il rispetto degli obiettivi finanziari. Secondo questa modalità, è la regione che deve compensare il minore obiettivo concesso agli enti locali.

La disposizione approvata nel corso dell'esame in sede referente, invece, intende **escludere per l'anno 2013 dalle spese rilevanti ai fini del patto di stabilità della regione Molise** gli impegni e pagamenti effettuati dalla regione a

valere sugli interventi dei piani per la ricostruzione relativi al sisma del 2002 in Molise, per l'importo massimo già previsto di **15 milioni** di euro,

Si ricorda, infine, che la disciplina del patto di stabilità interno per il 2013 è contenuta nella legge di stabilità 2013 (L. 228/2012, articolo 1, commi 448-472), che ha riscritto le regole del patto di stabilità per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano al fine di inserire in questa disciplina la nuova modalità di calcolo delle spese finali sottoposte al vincolo del patto di stabilità. Le tipologie di spese escluse dal computo ai fini dell'applicazione delle regole del patto di stabilità – valide per tutte le regioni - sono 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.

La prima parte del comma in esame sembrerebbe precisare che la riduzione dell'obiettivo del patto di stabilità in favore della regione Molise è da porre in relazione alla **mancata attribuzione** alla regione medesima del **contributo** per l'attivazione del c.d. **patto regionale verticale incentivato** assegnato dalla legge di stabilità per il 2013 (articolo 1, comma 122, della legge 24 dicembre 2012, n. 228). Tale contributo, infatti, è stato utilizzato a copertura degli oneri recati dal comma 1 dell'articolo in esame (vedi scheda relativa al comma 3) in quanto non è stato erogato dal Ministero alla regione Molise – analogamente a quello della regione Puglia – poiché tali regioni non risultano aver attivato il patto verticale.

**Articolo 2, comma 4-ter e 4-quater
(Ulteriori contributi agli enti locali)**

Il **comma 4-ter** dell'articolo 2, **inserito nel corso dell'esame in sede referente, attribuisce** per l'anno **2013** agli enti locali - ad ulteriore integrazione di quanto ad essi già attribuito ai sensi del comma 1 con l'incremento del Fondo di solidarietà comunale:

- **quota parte** delle **risorse** versate all'entrata del bilancio dello Stato (derivanti dai diritti di segreteria versati da comuni e province e dai rimborsi dovuti da comuni e province per l'impiego dei segretari per supplenze e reggenze, ai sensi dell'articolo 7 del D.M. Interno 23 maggio 2012) e rese disponibili mediante riassegnazione alla spesa **che non risultano necessarie nell'anno 2013 per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali.**

Ai fini della formulazione del testo, la norma dovrebbe far riferimento alle risorse non utilizzare alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013 sui relativi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno.

- le **risorse** derivanti dalle **minori occorrenze** di spesa connesse alla gestione dell'albo medesimo.

La norma specifica che le relative risorse da attribuire agli enti locali saranno quantificate dallo stesso Ministero dell'interno.

Si ricorda che il D.L. n. 78/2010 (articolo 7, commi da 31-ter a 31-septies) ha disposto la **soppressione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (AGES)**¹⁶ ed il trasferimento delle relative funzioni e del relativo personale, comprensive del fondo di cassa, al Ministero dell'Interno.

E' stato, altresì, soppresso, a partire dal 1° gennaio 2011, il **contributo** a carico di **comuni e province** destinato al finanziamento dell'Agenzia stessa¹⁷ e ridotto contestualmente, del medesimo importo, i contributi ordinari spettanti agli enti locali.

¹⁶ L'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali è stata istituita dall'articolo 17, co. 76 e seguenti, della L. 127/1997 (così detta "Bassanini 2") nell'ambito più generale della riforma del ruolo dei segretari comunali e provinciali, ai quali la legge ha mantenuto rilevanti compiti di alta consulenza presso l'ente locale e di coordinamento dell'attività dei dirigenti.

¹⁷ Si ricorda, in proposito, che il funzionamento dell'Agenzia era garantito principalmente dal fondo finanziario di mobilità a carico degli enti locali istituito dall'articolo 102, commi 5 e 6 del TUEL (D.Lgs. 267/2000), nel quale confluivano due voci: il fondo di mobilità "propriamente detto", costituito dal contributo che province e comuni erano tenuti a versare annualmente all'Agenzia, calcolato sul trattamento economico del segretario e graduato in rapporto alla dimensione dell'ente (che costituiva la voce più cospicua, circa il 79% del totale) e i proventi derivanti da una quota dei diritti di segreteria (21% del totale). I diritti di segreteria sono costituiti dai proventi corrisposti dal contraente privato per gli atti e i contratti nei quali una delle parti è l'ente locale, una quota pari al 10% era destinata all'agenzia.

Le date di effettivo esercizio delle funzioni trasferite e le risorse umane e strumentali e finanziarie riallocate presso il Ministero dell'interno sono state individuate con **decreto del Ministro dell'interno 23 maggio 2012**¹⁸, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Ai sensi dell'articolo 7 del citato decreto, le risorse finanziarie destinate allo svolgimento delle funzioni della soppressa Agenzia derivano:

- dalla riassegnazione delle somme affluite su apposito capitolo di entrata, corrispondenti ai **diritti di segreteria** versati da comuni e province ai sensi della legge 8 giugno 1962, n. 604;
- dalla riassegnazione delle somme affluite sul citato capitolo di entrata, corrispondenti ai **rimborsi dovuti da comuni e province per l'impiego dei segretari per supplenze e reggenze** e ai rimborsi dovuti da parte di pubbliche amministrazioni per l'impiego, a qualunque titolo, dei segretari;
- dalle **somme trattenute dallo Stato** in relazione alla **soppressione del contributo a carico delle amministrazioni provinciali e comunali** di cui all'articolo 102 del D.Lgs. n. 267/2000, disposta ai sensi dell'articolo 7, comma 31-*sexies*, del D.L. n. 78 del 2010.

Si ricorda, infine, che sul citato capitolo di entrata è stato versato, per essere riassegnato ai capitoli di spesa, il fondo cassa della soppressa Agenzia.

Per garantire la continuità del servizio, il Ministero dell'Interno ha disposto l'istituzione di un'apposita Unità di missione nell'ambito dell'ufficio di Gabinetto del Ministro alla quale è stato affidato l'incarico di svolgere le attività degli organi soppressi fino al perfezionamento del processo di riorganizzazione previsto dalla legge. L'Unità di missione del Ministero, si raccorda, a livello territoriale, con i prefetti dei capoluoghi di regione che succedono, avvalendosi dei relativi uffici e personale, ai soppressi Consigli di amministrazione delle sezioni regionali dell'Agenzia

Il medesimo Ministero, con **decreto del 10 gennaio 2013**, nelle more della definitiva riorganizzazione delle strutture del Ministero dell'Interno, ha affidato al Prefetto dott. Umberto Cimmino, nell'ambito del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, l'incarico di assicurare lo svolgimento delle funzioni già facenti capo alla soppressa Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali.

Nel bilancio di previsione per il 2013 (legge n. 229/2012 e relativo D.M. 31 dicembre 2012 di riparto in capitoli dei programmi di spesa), le **risorse relative alla gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali** risultano iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'interno, nell'ambito della Missione Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, nel **programma n. 2.4** "Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali". Tale programma risultava dotato, nel bilancio di previsione 2013, di complessivi 42,9 milioni di euro.

Il **comma 4-quater** autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare con proprio decreto le occorrenti variazioni di bilancio.

¹⁸ Recante "Trasferimento delle funzioni dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali al Ministero dell'interno", pubblicato, per comunicato, nella Gazz. Uff. 13 dicembre 2012, n. 290.

Articolo 2, comma 5 **(Patto di stabilità interno enti locali 2013)**

Il **comma 5** dell'articolo 2, con alcune modifiche all'articolo 31 della legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012) relativo alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali, **inasprisce**, per l'anno 2013, **i vincoli del patto di stabilità interno**, aumentando il contributo finanziario richiesto, nell'ambito del patto, a ciascun ente, **sospendendo**, al contempo, **l'applicazione del sistema di virtuosità**, ai fini della ripartizione degli obiettivi finanziari del patto tra gli enti medesimi. L'inasprimento dei vincoli del patto per gli enti locali determina un **miglioramento dell'indebitamento netto** e del fabbisogno di un importo pari a **450 milioni** di euro per l'anno 2013.

In particolare, la **lettera a)** della norma in esame – inserendo il comma *2-bis* all'articolo 31 della legge n. 183/2011 - introduce per l'anno **2013**, in **deroga** alla disciplina vigente, un **aggravio** delle misure finanziarie imposte dal **patto di stabilità interno**, **aumentando per tutti gli enti locali la misura del concorso** al contenimento dei saldi di finanza pubblica, attraverso un **incremento dell'obiettivo di saldo finanziario** che deve essere conseguito da parte di ciascun ente.

Si ricorda che l'articolo 31 della legge di stabilità 2012 (legge n. 183/2011), come modificato dall'articolo 1, commi 430-432, 436, 439, 445-446, della legge n. 228/2012 (stabilità 2013), definisce una disciplina del patto di stabilità per gli enti locali finalizzata all'obiettivo del miglioramento del **saldo finanziario**, calcolato quale differenza tra entrate e spese finali, espresso in termini di competenza mista¹⁹.

Il meccanismo di **calcolo dei saldi-obiettivo** 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 2013 al 2016, la normativa vigente, di cui al comma 2 dell'articolo 31, prevede che il saldo obiettivo per ciascun ente venga determinato applicando alla spesa corrente media sostenuta nel triennio 2007-2009 - come desunta dai certificati di conto consuntivo - **determinati coefficienti**, fissati in maniera differenziata per le province e i comuni:

- province: 18,8%;
- comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti: 14,8%;
- comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti: 12,0% nel 2013 e 14,8% nel 2014-2016.

¹⁹ Come già ricordato nella scheda precedente, si tratta di un criterio contabile che considera, ai fini del calcolo del saldo finanziario, le entrate e le spese correnti in termini di competenza e le entrate e le spese in conto capitale in termini di cassa, al fine di rendere l'obiettivo del patto di stabilità interno più coerente con quello del Patto europeo di stabilità e crescita.

Ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, gli enti sono tenuti a conseguire, in ciascuno degli anni 2013-2016, un **obiettivo di saldo finanziario** di competenza mista **non inferiore al valore individuato** in base al suddetto meccanismo. All'importo così ricavato va tuttavia sottratto il taglio dei trasferimenti subito da ciascun ente sensi dell'articolo 14, comma 2, del D.L. n. 78/2010.

In deroga a quanto disposto dal vigente comma 2 dell'articolo 31 della legge n. 183/2011, **per l'anno 2013**, le **percentuali** da applicare alla media della spesa corrente registrata negli anni 2007-2009 di **tutti gli enti** sono **ridefinite in aumento dell'0,81 per cento** e fissate nella seguente misura:

- province: **19,61%** (in luogo del 18,8%);
- comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti: **15,61%** (invece del 14,8%);
- comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti: **12,81%** (rispetto al 12%).

Come indicato nella Relazione tecnica, la norma in esame, incrementando le percentuali per il calcolo dei saldi-obiettivo e non riattribuendo gli spazi finanziari così determinati ai comuni virtuosi – posto che la successiva lettera b) del comma in esame sospende per l'anno 2013 l'applicazione del meccanismo di virtuosità – determina un **miglioramento dell'indebitamento netto** e del fabbisogno per un importo pari a **450 milioni** di euro.

Il comma in esame, inoltre, inserendo il comma *2-ter* nell'articolo 31 della legge n. 183/2011, introduce una **norma programmatica** finalizzata a favorire ed **incentivare gli investimenti degli enti locali**, prevedendo che nell'ambito della manovra di finanza pubblica (da intendersi quella per gli anni 2014 e successivi da realizzarsi con la legge di stabilità per il 2014, il cui disegno di legge è ora all'esame del Senato) e in coerenza con gli obiettivi programmatici²⁰, agli enti locali **potranno essere attribuiti nel 2014 spazi finanziari** a valere sul **patto di stabilità interno**.

Il comma in esame, inoltre, novellando il comma 5 dell'articolo 31 della legge n. 183/2011, **sospende anche per l'anno 2013 – come** già previsto per l'anno **2014** dall'articolo 9, comma 6, lettera a), del D.L. n. 102/2013 - l'applicazione del **meccanismo di virtuosità** recato dall'**articolo 20, comma 2, 2-bis e 3 del D.L. n. 98 2011**, ai fini della determinazione degli obiettivi finanziari del patto per gli enti di ciascun livello di governo sulla base della virtuosità, fermo restando l'obiettivo complessivo del comparto (**lettera b**).

²⁰ Gli obiettivi programmatici per gli anni 2014 e seguenti sono fissati nella Nota di aggiornamento al DEF 2013 (DOC. LVII, n. 1-*bis*). La Nota fissa un obiettivo programmatico per l'indebitamento netto nel 2014 pari a -2,5 per cento.

Il meccanismo in questione - introdotto a decorrere dall'anno 2012 dall'articolo 20, comma 2, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 - prevede che gli **obiettivi** complessivi del patto di stabilità interno siano attribuiti ai singoli enti **in base alla loro virtuosità**, misurata operando una valutazione ponderata di alcuni specifici **parametri**: 1) rispetto del patto di stabilità interno; 2) autonomia finanziaria; 3) equilibrio di parte corrente; 4) rapporto tra riscossioni e accertamenti delle entrate di parte corrente. Ulteriori parametri di valutazione della virtuosità dell'ente, oltre i quattro citati, anch'essi previsti dal D.L. n. 98 saranno applicabili a partire dall'anno 2014.

Per l'applicazione del meccanismo della virtuosità, si prevede la ripartizione degli enti sottoposti al patto di stabilità in **due classi**, con appositi decreti del Ministro dell'interno per gli enti locali e del Ministro dell'economia per le regioni. La suddivisione degli enti nelle due classi è funzionale alla ripartizione, tra i singoli enti appartenenti ad un determinato comparto e fermo restando l'obiettivo complessivo del comparto, degli obiettivi finanziari stabiliti dal patto, con effetti di **minore incidenza finanziaria dei vincoli per gli enti virtuosi** e di **maggior incidenza per gli altri enti**. Più in particolare, **l'articolo 20, comma 3, del D.L. n. 98/2011** dispone che gli enti locali che, in esito a quanto previsto dal comma 2, risultano collocati nella **classe virtuosa**, fermo restando l'obiettivo del comparto, conseguono un **saldo obiettivo pari a zero**.

Il meccanismo prevede, dunque, che l'onere connesso al minor contributo che viene richiesto agli enti virtuosi sia sostenuto interamente dagli enti non virtuosi. Di conseguenza, mentre gli enti virtuosi beneficeranno di un miglioramento dei propri obiettivi del patto di stabilità, per gli enti **non virtuosi** è invece prevista una **penalizzazione**, consistente nella rideterminazione in aumento del proprio obiettivo finanziario, attraverso **l'incremento delle percentuali da applicare alla media della spesa corrente** per la determinazione del saldo obiettivo, fino ad un massimo espressamente indicato (corrispondente ad un punto percentuale in più), ai sensi dell'articolo 31, comma 6, della legge n. 183/2011.

L'applicazione di tale meccanismo, già sospeso per l'anno 2014, risulta ora sospeso anche per l'anno in corso.

Si ricorda che il meccanismo di virtuosità è stato applicato nel 2012, con il **D.M. Economia del 25 giugno 2012**, il quale ha recato la individuazione, in apposite tabelle, delle province e dei comuni ritenuti virtuosi ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del D.L. n. 98/2011. Il decreto ha stabilito, ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, che gli enti collocati nella tabella dei virtuosi dovessero conseguire nell'anno 2012 un saldo obiettivo pari a zero, mentre per le province e per i comuni non rientranti nella categoria dei virtuosi le percentuali sono state invece rideterminate in aumento.

In linea con la disciplina recata dall'allora vigente comma 5 dell'articolo 31 della legge n. 183/2011 (ora abrogato), la riduzione complessiva degli obiettivi programmatici degli enti locali è stata commisurata agli effetti finanziari determinati dall'applicazione della clausola di salvaguardia di cui al comma 6, in termini di maggiorazione delle percentuali da applicare alla media della spesa corrente ai fini del calcolo del saldo-obiettivo. Tali effetti finanziari sono stati quantificati, sulla base delle penalizzazioni inflitte agli enti locali che hanno violato il rispetto del patto, in 31,3 milioni di euro per le province e in 149,4 milioni di euro per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

Si ricorda, inoltre, che, in aggiunta al meccanismo di virtuosità sopra descritto che viene sospeso per gli anni 2013 e 2014, continua ad applicarsi in favore degli enti locali

rispettosi del patto di stabilità interno il sistema di premialità disciplinato ai sensi del comma 122 dell'articolo 1 della legge n. 220/2010, che prevede per tali enti il beneficio di una **riduzione degli obiettivi, commisurata** agli effetti finanziari determinati dalle **sanzioni** applicate nei confronti degli enti locali che non raggiungono l'obiettivo del patto di stabilità²¹.

Infine, si sottolinea che resta **confermata** l'applicazione delle misure premiali previste per gli enti locali che partecipano alla **sperimentazione** di cui all'articolo 36 del D.Lgs. n. 118/2011, sull'armonizzazione dei bilanci – in quanto non espressamente sospesa l'efficacia del **comma 3-bis dell'articolo 20** del D.L. n. 98/2011 – che prevede per tali enti un **miglioramento** complessivo di **20 milioni** di euro degli obiettivi del patto per il 2013, tramite la riduzione delle percentuali da applicare alla spesa corrente, da ripartirsi sulla base di specifico decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza unificata.

Con riferimento specifico alle misure premiali previste per gli enti che adottano la sperimentazione in tema di armonizzazione dei bilanci, si ricorda che il recente D.L. n. 102/2013 ha altresì previsto, **per il solo 2014**, che sia ridotto il loro saldo obiettivo, fino al pareggio, per un importo complessivo non inferiore a 120 mln di euro. Tale ammontare complessivo è ulteriormente aumentato di un valore compatibile con gli spazi finanziari derivanti dall'applicazione, agli enti locali che non partecipano alla sperimentazione, di una maggiorazione delle percentuali, da determinarsi con decreto ministeriale²².

²¹ Il sistema di premialità è stato applicato nell'anno 2011 con il D.M. Economia 24 febbraio 2012, che ha provveduto alla riduzione degli obiettivi programmatici per l'anno 2011 dei comuni e delle province rispettosi del patto, in considerazione dell'importo complessivo degli effetti finanziari determinati dall'applicazione della sanzione, pari, rispettivamente, a circa 1,4 milioni di euro per le province e a 10 milioni per i comuni. Per l'anno 2012, la riduzione degli obiettivi annuali degli enti locali soggetti al patto di stabilità interno in base alla premialità è stata attuata con il D.M. economia 22 gennaio 2013, per un importo complessivo pari a 1,2 milioni per le province a 71,8 milioni per i comuni.

²² Ai sensi dell'art. 9, comma 6 del D.L. n. 102/2013.

Articolo 2, comma 6
(Modificabilità aliquote fiscali per le regioni
in piano di rientro sanitario)

Le disposizioni recate dal **comma 6** sono finalizzate a consentire alle regioni sottoposte a Piano di rientro del disavanzo sanitario, in caso di riduzione strutturale del disavanzo (verificata dai Tavoli tecnici), di **evitare le massimizzazioni delle aliquote** dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF. Tenuto fermo che una quota parte del relativo gettito deve essere finalizzata alla copertura del disavanzo, per la restante quota di gettito la regione interessata può disporre la **riduzione** delle aliquote ovvero la destinazione anche a **specifiche finalità extrasanitarie**.

In particolare la norma dispone, **al primo periodo**, che a **decorrere dal 2013**, nelle **Regioni sottoposte a piano di rientro**, laddove il **disavanzo sanitario** sia risultato **decescente e inferiore** al **gettito** derivante **dalla massimizzazione** delle maggiorazioni fiscali regionali di **Irap e dell'addizionale Irpef**, e questo sia avvenuto in ciascuno degli anni dell'ultimo **biennio** di esecuzione del Piano di rientro, ovvero del programma operativo di prosecuzione dello stesso come verificato dai Tavoli tecnici²³, è consentita la **riduzione delle maggiorazioni** fiscali regionali di **Irap e dell'addizionale Irpef**, o la **destinazione del relativo gettito a finalità extrasanitarie**. A **garanzia** del finanziamento del Servizio sanitario regionale, per la copertura dei Piani di rientro o dei programmi operativi di prosecuzione, deve essere comunque **finalizzato un gettito pari al valore** medio annuo del disavanzo sanitario registrato nel **biennio** di riferimento.

La norma dispone inoltre, **al secondo periodo** Alle regioni che presentano, in ciascuno degli anni dell'ultimo **triennio**, un **disavanzo sanitario inferiore, ma non decrescente, rispetto al gettito** derivante dalla massimizzazione delle predette **aliquote** è consentita la **riduzione** delle maggiorazioni fiscali regionali di **Irap e dell'addizionale Irpef**, o la destinazione del relativo gettito **a finalità extrasanitarie**. A **garanzia** del finanziamento del Servizio sanitario regionale, per la copertura dei Piani di rientro o dei programmi operativi di prosecuzione, deve essere comunque finalizzato un **gettito pari al valore** massimo annuo del disavanzo sanitario registrato nel **triennio** considerato.

²³ Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli di assistenza e Tavolo per la verifica degli adempimenti di cui agli articoli 9 e 12 dell'Intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza Stato-regioni Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'articolo 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Nel corso dell'esame in Commissione è stato disposto che **le finalità extrasanitarie** cui, sia nel primo che nel secondo periodo della disposizione in commento, può essere destinato il gettito, **possono concernere esclusivamente** lo svolgimento di **servizi pubblici essenziali**, nonché l'attuazione delle disposizioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n.35²⁴; in ordine a quest'ultimo, benché la norma non aggiunga ulteriori indicazioni, è comunque da ritenere che si riferisca ai **pagamenti dei debiti pregressi** (alla data del 31 dicembre 2012) delle Regioni nei confronti delle imprese, di cui agli articoli da 1 a 3 del decreto-legge medesimo.

Le riduzioni delle aliquote o la destinazione del gettito fiscale per finalità extrasanitarie sono legate alle seguenti condizioni:

- in ciascuno degli anni del biennio o triennio di riferimento deve essersi **verificato un disavanzo sanitario** di competenza del singolo esercizio;
- il **disavanzo**, prima delle coperture, deve essere **inferiore** all'importo derivante dalla **massimizzazione delle aliquote Irap e Irpef**;
- **una verifica** positiva dei **Tavoli tecnici** (Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli di assistenza e Tavolo per la verifica degli adempimenti);
- **presentazione** di un **Programma operativo 2013-2015** approvato dagli stessi **Tavoli**.

Resta comunque **fermo il meccanismo** che permette alle regioni, che conseguono obiettivi intermedi superiori a quelli previsti, di rideterminare, nell'esercizio successivo, le aliquote nei limiti dei migliori risultati conseguiti e certificati in sede di verifica periodica (articolo **2, comma 80, ultimo periodo**, della legge 191/2009).

Regioni in piano di rientro

Attualmente le regioni sottoposte a Piano di rientro sono: **Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia e Sicilia**²⁵.

I piani di rientro sono stati introdotti per far fronte a situazioni di squilibrio strutturale economico-finanziario di alcuni sistemi sanitari regionali. In tal senso, il piano di rientro si configura come un vero e proprio programma di ristrutturazione industriale, attuato attraverso l'individuazione delle aree di ritardo o inefficienza all'origine dello squilibrio economico e la programmazione e l'esecuzione di misure correttive.

Il nuovo Patto per la Salute per il periodo 2010-2012, recepito dalla Legge finanziaria 2010 (legge 191/2009), ha riconfermato le misure previste dalla Legge finanziaria 2005 (articolo 1, comma 174, della legge 311/2011), rendendo più rigoroso il rispetto, da parte delle regioni, dei vincoli di bilancio e rafforzando i collegati meccanismi di premi e sanzioni.

²⁴ Recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi per gli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della Giustizia tributaria", convertito dalla legge 6 giugno 2014, n.64.

²⁵ Sul punto si rinvia alla [sezione](#) dedicata del sito del Ministero della salute.

Durante l'anno 2006 le regioni Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Sicilia e Sardegna hanno predisposto il piano di rientro di durata triennale che è stato perfezionato e definitivamente sottoscritto insieme al relativo accordo nell'anno 2007. Alla fine dell'anno 2009 anche la Calabria ha sottoscritto il suo piano di rientro per gli anni 2010-2012. Nell'anno 2010 le regioni Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Sicilia hanno proseguito i piani di rientro anche per il successivo triennio (2010-2012) mentre la Liguria e la Sardegna sono uscite dal piano di rientro del deficit. Nel medesimo anno, Piemonte e Puglia hanno sottoscritto e avviato un piano di rientro, seppur caratterizzato da un livello d'intervento di minore intensità (c.d. piano leggero²⁶) rispetto a quello previsto per le altre regioni sotto piano di rientro²⁷.

Con un Comunicato Stampa dell'Agenzia delle Entrate del 27 settembre 2013 è stato reso noto che per la **Calabria** e il **Molise** si conferma l'applicazione automatica della maggiorazione dell'addizionale Irpef e dell'aliquota Irap prevista dall'articolo 2, comma 86, della legge 191/2009 in quanto non hanno raggiunto gli obiettivi fissati nei rispettivi piani. **La maggiorazione dell'aliquota Irap è pari allo 0,15% mentre quella dell'addizionale regionale Irpef è dello 0,30%.**

L'intervento legislativo è operato con l'inserimento, dopo il primo periodo dell'articolo 2, comma 80, della legge finanziaria 2010 (legge 191/2009²⁸), di ulteriori quattro periodi.

L'articolo 2, comma 80, della legge finanziaria 2010 (legge 191/2009), pone l'obbligo, per le regioni in piano di rientro, del mantenimento, per l'intera durata del piano, delle maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale ove scattate automaticamente.

L'articolo 1, comma 174, della legge finanziaria 2005 (legge 311/2004), modificato da successivi interventi normativi e in ultimo proprio dall'articolo 2, comma 76, della legge finanziaria 2010 (legge 191/2009), ha stabilito che, a partire dal 2005, in caso di disavanzo di gestione del servizio sanitario regionale che persista nel quarto trimestre di un dato esercizio finanziario, e a fronte del quale non siano stati adottati in corso di esercizio i necessari provvedimenti di copertura, ovvero i medesimi non siano risultati sufficienti, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida la Regione ad adottare i provvedimenti necessari entro il 30 aprile dell'anno successivo. Qualora la Regione persista nella propria inerzia, entro i successivi trenta giorni il Presidente della Giunta regionale, in qualità di commissario *ad acta*, determina il disavanzo di gestione ed adotta i necessari provvedimenti per il ripianamento, ivi inclusi gli **aumenti dell'addizionale Irpef e le maggiorazioni dell'aliquota Irap, entro i limiti previsti dalla normativa vigente, destinandone l'intero gettito al settore sanitario.**

²⁶ La minore gravosità dei piani di rientro per Puglia e Piemonte è da ricondursi al fatto che i fattori alla base dell'avvio del piano di rientro non erano legati a situazioni di squilibrio economico delle due regioni ma all'inadempienza rispetto ad alcuni degli adempimenti valutati dal Tavolo per la Verifica degli Adempimenti Regionali.

²⁷ A questo proposito: Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario: Previsioni elaborate con i modelli della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati al 2013*, Nota di aggiornamento n. 14, 2013 http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivit--d/2013/05-capitolo3.pdf

²⁸ L. 23 dicembre 2009, n. 191, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*.

Qualora i provvedimenti necessari per il ripianamento del disavanzo di gestione non vengano adottati dal commissario *ad acta* entro il 31 maggio, nella regione interessata, con riferimento agli anni di imposta 2006 e successivi, si applicano comunque il blocco automatico del *turn over* del personale del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in corso, il divieto di effettuare spese non obbligatorie per il medesimo periodo e nella misura massima prevista dalla vigente normativa l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive. Scaduto il termine del 31 maggio, la regione non può assumere provvedimenti che abbiano ad oggetto l'addizionale e le maggiorazioni d'aliquota delle predette imposte ed i contribuenti liquidano e versano gli acconti d'imposta dovuti nel medesimo anno sulla base della misura massima dell'addizionale e delle maggiorazioni d'aliquota di tali imposte.

Il **comma 86 dell'articolo 2 della legge finanziaria 2010** dispone inoltre, in materia di massimizzazione di aliquote, che, l'accertato verificarsi, in sede di verifica annuale, del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente determinazione di un disavanzo sanitario, comporta, oltre all'applicazione delle misure previste dal comma 80, **l'incremento nelle misure fisse di 0,15 punti percentuali dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive e di 0,30 punti percentuali dell'addizionale all'IRPEF rispetto al livello delle aliquote vigenti**, secondo le procedure previste dall' articolo 1, comma 174, della legge finanziaria 2005 (legge 311/2004).

Lo stesso comma 80, ultimo periodo, permette alle regioni in piano di rientro, che conseguono obiettivi intermedi superiori a quelli previsti, di rideterminare, nell'esercizio successivo, le aliquote nei limiti dei migliori risultati conseguiti e certificati in sede di verifica periodica²⁹. Analoga misura di attenuazione si può applicare anche al blocco del *turn over* e al divieto di effettuare spese non obbligatorie in presenza di medesime condizioni di attuazione del piano.

IRAP e IREF

L'imposta regionale sulle attività produttive – **IRAP** è un'imposta a carattere reale, istituita e disciplinata dal D.Lgs. 446/1997³⁰; la quasi totalità del gettito ottenuto è attribuito alle Regioni con l'obiettivo di finanziare il Fondo Sanitario Nazionale³¹. Il presupposto d'imposta è l'esercizio abituale di una attività autonomamente organizzata, diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi. Anche l'attività così esercitata dalle società e dagli enti, compresi gli organi e le amministrazioni dello Stato, costituisce presupposto di imposta. Soggetti passivi sono infatti le persone fisiche, le società e gli enti (privati e pubblici) che esercitano la suddetta attività. La base imponibile è il valore della produzione netta realizzato nel territorio di ciascuna regione, che viene determinato secondo regole differenziate per tipi di attività e soggetti passivi.

L'**aliquota ordinaria** (inizialmente fissata al 4,25 per cento) ammonta **al 3,9 per cento**. Sono previste le seguenti **speciali misure di aliquota**:

²⁹ Ai sensi dell'articolo 1, comma 796, lettera *b*), ottavo periodo, della legge finanziaria 2007 (legge 296/2006).

³⁰ Decreto Legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, la revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e l'istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché il riordino della disciplina dei tributi locali.

³¹ Il Finanziamento ordinario comprende le voci di entrata corrispondenti a Irap e addizionale Irpef, il fabbisogno Sanitario ex D.Lgs. 56/2000, la compartecipazione delle regioni e province a statuto autonomo, le entrate proprie "cristallizzate", le quote vincolate a carico dello Stato, i fondi per la medicina penitenziaria. Esso è al netto delle risorse assegnate all'OPBG ai sensi dell'articolo 22, comma 6 D.L. 78/2009 convertito con modificazioni dalla legge 102/2009.

- ai soggetti che esercitano attività di imprese concessionarie diverse da quelle di costruzione e gestione di autostrade e trafori, si applica l'aliquota del 4,20 per cento;
- a banche, enti e società finanziari si applica l'aliquota del 4,65 per cento;
- alle imprese di assicurazioni si applica l'aliquota del 5,90 per cento;
- ai soggetti che operano nel settore agricolo e per le cooperative della piccola pesca e loro consorzi si applica un'aliquota stabilita nella misura dell'1,9%.

Nei confronti delle pubbliche amministrazioni, relativamente al valore prodotto nell'esercizio di attività non commerciali, si applica l'aliquota dell'8,5 per cento.

Le recenti modifiche alla **disciplina delle addizionali IRPEF** si inquadrano nell'alveo degli interventi attuativi della legge sul federalismo fiscale (legge n. 42/2009). Ulteriori e successivi interventi hanno inciso sulla misura dell'addizionale regionale e sulla possibilità delle regioni di manovrare l'aliquota di spettanza. Dal 2012 è stato infatti ripristinato il potere di regioni e comuni di deliberare aumenti delle aliquote delle addizionali IRPEF.

Il decreto legislativo in materia di federalismo regionale e fabbisogni standard nel settore sanitario (D.Lgs. n. 68 del 2011, come modificato dal citato D. L. 138 del 2011) ha recato importanti novità in tema di addizionale regionale all'IRPEF e, in particolare:

- è stato previsto che, dal 2012, sia rideterminata l'addizionale regionale all'Irpef, la cui **misura di base è dell'1,23 per cento** (per effetto dell'innalzamento operato dall'articolo 28 del D.L. 201 del 2011, dal precedente valore dello 0,9 per cento);
- all'aliquota così rideterminata si aggiungono le **eventuali maggiorazioni dell'addizionale**, che ciascuna regione può effettuare nel limite dello 0,5% per il 2012 e il 2013, dell'1,1% per il 2014 e del 2,1% dal 2015;
- le regioni sottoposte al piano di stabilizzazione finanziaria possono anticipare al 2013 l'aumento dell'addizionale IRPEF di 1,1 punto percentuale stabilito dal D.Lgs. 68/2011 relativamente all'anno 2014 (D.L. 95 del 2012);
- è stata posticipata dal 2013 al 2014 la decorrenza di alcune disposizioni che disciplinano i poteri delle Regioni di manovrare l'addizionale regionale IRPEF (articolo 1, comma 555 della legge di stabilità 2013, legge n. 228 del 2012). In particolare, tra le norme di cui è posticipata la decorrenza vi è l'autorizzazione a innalzare la misura delle detrazioni per carichi di famiglia - a carico dell'addizionale regionale - e la possibilità di introdurre detrazioni fiscali in luogo dell'erogazione di sussidi, *voucher*, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale.

Articolo 2, comma 7
(Pagamenti dei debiti delle regioni e degli enti locali)

Il **comma 7** reca modifiche ed integrazioni al decreto-legge n. 35/2013 (legge n. 64/2013)³², concernente il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione.

Le modifiche forniscono taluni chiarimenti all'indomani della rimodulazione ed integrazione delle risorse del Fondo anticipazioni liquidità per il pagamento dei debiti degli enti territoriali, operata dal D.L. n. 102/2013, ed in particolare:

- **definiscono** la **tempistica** entro la quale procedere alla **assegnazione dell'intero ammontare** per il **2014** delle **risorse** della Sezione debiti non sanitari di regioni e province autonome, di cui all'articolo 2 del D.L. n. 35. Tale ammontare sarà concesso entro il 31 marzo 2014, unitamente alle risorse non erogate nel 2013, per anticipazioni di liquidità richieste entro il 28 febbraio 2014 (lettera a))
- **chiariscono** che sono **ammessi** anche i pagamenti dei **debiti fuori bilancio** (che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31 dicembre 2012) **ai fini dell'assegnazione delle anticipazioni** a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive stanziare sul Fondo anticipazioni dal già citato D.L. n. 102/2013 e a valere sulle risorse (già esistenti) per il 2014 sulla Sezione debiti non sanitari di regioni e province autonome e sulle risorse già ripartite tra le regioni per i medesimi debiti di cui sopra, con D.M. 14 maggio 2013, ma non ancora erogate. A seguito di una **modifica** approvata nel corso dell'esame in sede referente, sono inoltre considerati, ai fini dell'assegnazione delle anticipazioni di liquidità, anche i **debiti fuori bilancio** relativi al **trasposto pubblico regionale locale** (lettera b));
- **introducono** la previsione che **all'atto dell'estinzione da parte della Regione dei debiti** elencati nel piano di pagamento nei confronti degli enti locali o di altre pubbliche amministrazioni, **ciascun ente locale o amministrazione** pubblica interessata provvede all'**immediata estinzione** dei propri debiti (lettera c)).

In particolare, la **lettera a)** del **comma 7** dispone che **l'intera dotazione per il 2014 della Sezione** debiti non sanitari di regioni e province autonome del Fondo anticipazioni liquidità degli enti territoriali **di cui all'articolo 2** del D.L. n. 35, **unitamente alle disponibilità non erogate in prima istanza** alla data del 31

³² D.L. n. 35 dell'8 aprile 2013 (convertito, con modificazioni, in legge n. 64/2013).

dicembre 2013, è destinata, entro il 31 marzo 2014, con le medesime procedure previste dal citato articolo 2 del D.L. n. 35, ad **anticipazioni di liquidità** per il pagamento dei debiti delle regioni **richieste in data successiva** al 30 aprile 2013 e, comunque, **non oltre il 28 febbraio 2014**.

La previsione sopra commentata sostituisce la disposizione - contenuta nell'ultimo periodo del citato comma 10, dell'articolo 1 del D.L. n. 35 - che stabiliva che solo il 10 per cento delle risorse complessive della Sezione debiti non sanitari di regioni e province autonome fosse destinato entro il 31 marzo 2014, unitamente alle disponibilità non erogate in prima istanza alla data del 31 dicembre 2013, ad anticipazioni di liquidità richieste dalle regioni in data successiva al 30 aprile 2013 e, comunque, non oltre il 28 febbraio 2014.

Si ricorda che l'**articolo 1, comma 10, del D.L. n. 35/2013 (legge n. 64/2013)** ha istituito un apposito Fondo con obbligo di restituzione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012 dalle amministrazioni locali.

Il Fondo è, in particolare, distinto in tre sezioni (a cui corrispondono tre articoli del relativo capitolo di bilancio), "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali", gestita da Cassa depositi e prestiti, "**Sezione per assicurare la liquidità alle regioni** e alle province autonome per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili **diversi da quelli finanziari e sanitari**", "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale". Tali ultime due sezioni sono gestite direttamente dal MEF.

Quanto alle risorse della "Sezione debiti non sanitari regioni e province autonome", l'articolo 1, comma 10 - nella sua formulazione originaria, come risultante dalla legge di conversione - recava una dotazione finanziaria di 2.527,9 milioni di euro per il 2013 e di 3.727,9 milioni per il 2014.

Successivamente, l'**articolo 13, comma 1 del D.L. n. 102/2013**³³, in corso di conversione presso le Camere, ha operato una rimodulazione delle risorse complessivamente iscritte sul Fondo di cui all'articolo 1, comma 10 del D.L. n. 35³⁴. In particolare, per ciò che concerne la Sezione debiti non sanitari di regioni e province autonome, la relativa dotazione è stata incrementata, dal comma 1 dell'articolo 13 del citato decreto legge per l'anno **2013**, passando dagli originari 2.527,9 milioni a **5.630,4 milioni** e la dotazione per il **2014** è stata contemporaneamente ridotta passando dagli iniziali 3.727,9 milioni di euro a **625,6 milioni di euro**.

Si noti infine, che il medesimo articolo 13 del D.L. n. 102/2013, ha disposto, al comma 8, un incremento della dotazione complessiva del Fondo anticipazioni liquidità per **7,2 miliardi di euro**, destinando tale incremento "ad ulteriori pagamenti" da parte delle Regioni e degli enti locali di debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012. Il comma 9 del medesimo articolo ha demandato ad un **successivo**

³³ Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, recante "*Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici*".

³⁴ L'articolo 13, comma 1 del D.L. n. 102/2013 ha, in particolare, rimodulato la dotazione complessiva del Fondo anticipazioni liquidità, che passa dagli originari 9.327,9 milioni per il 2013 e 14.527,9 milioni per il 2014 a 16.546,6 milioni per il 2013 e a 7.309,4 milioni nel 2014.

decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottarsi d'intesa con la Conferenza Unificata, da adottarsi entro il **28 febbraio 2014**, la definizione del riparto delle suddette risorse tra le tre Sezioni in cui il Fondo è articolato, nonché i tempi e le modalità per la concessione alle Regioni e agli enti locali delle risorse.

La lettera a) appare pertanto volta a chiarire la tempistica di assegnazione della dotazione per il 2014 della Sezione debiti non sanitari di regioni e province autonome del Fondo anticipazioni liquidità degli enti territoriali, come dunque rimodulata ed integrata dal D.L. n. 102/2013.

Per quanto concerne lo stato di attuazione delle anticipazioni alle regioni, alla **data del 24 settembre 2013**³⁵, risultano materialmente **trasferite** alle regioni **anticipazioni di liquidità per circa 1,447 miliardi**, rispetto ai 2,275 miliardi ammessi a riparto nel 2013 dal testo originario del D.L. n. 35/2013. I debiti pagati dalle regioni a valere sulle risorse anticipate è pari a 1,389 miliardi.

La **lettera b) del comma 7** introduce un **nuovo comma 10-bis** nell'articolo 1 del D.L. n. 35/2013, secondo il quale sono **considerati** anche i pagamenti dei **debiti fuori bilancio - che presentavano i requisiti** per il riconoscimento alla data del **31 dicembre 2012, anche se riconosciuti in bilancio in data successiva - ai fini dell'assegnazione** delle anticipazioni di liquidità a valere:

- sulle **risorse finanziarie aggiuntive**, pari a 7,2 miliardi di euro **per il 2014**, stanziata dall'articolo 13, comma 8 e 9 del **D.L. n. 102/2013** (cfr. *supra*) sul Fondo anticipazioni liquidità degli enti territoriali, che saranno ripartite tra le tre Sezioni del Fondo con un successivo decreto ministeriale da adottarsi entro il 28 febbraio 2014.

Si osserva che la norma – per come formulata – appare fare riferimento sia ai debiti fuori bilancio delle regioni che a quelli degli enti locali, in quanto richiama il complesso delle risorse finanziarie aggiuntive di cui all'articolo 13, commi 8 e 9 del D.L. n. 102/2013, e non già le sole risorse finanziarie aggiuntive che saranno assegnate alle regioni sulla base del futuro decreto ministeriale di riparto.

Si ricorda, in proposito, che per gli enti locali, il Ministero dell'economia e finanze - Dipartimento del Tesoro, con Nota inviata a Cassa Depositi e prestiti in data 7 maggio 2013, ha già espressamente chiarito – relativamente alle anticipazioni di liquidità ad essi concesse ai sensi del D.L. n. 35/2013 - che i debiti fuori bilancio possono essere inclusi tra quelli oggetto di anticipazioni di liquidità purché siano stati riconosciuti, prevedendo le relative coperture

³⁵ Le informazioni sono disponibili sul sito istituzionale del MEF al seguente indirizzo http://www.mef.gov.it/primo-piano/debiti_PA/Regioni/debiti_regioni_1.html

finanziarie, con le procedure di cui all'articolo 194 del TUEL, entro il 31 dicembre 2012³⁶.

Sarebbe pertanto opportuno un chiarimento al riguardo.

- e sulla **dotazione** (già ripartita) per il **2014** della **Sezione debiti non sanitari di regioni e province autonome**, nonché ai fini dell'erogazione delle **risorse già ripartite per il 2013 e il 2014** tra le Regioni con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 14 maggio 2013, **ma non ancora erogate**.

Si ricorda che - sulla base dell'Accordo sancito in Conferenza Stato-Regioni il 9 maggio 2013 il **D.M. del 14 maggio 2013**, adottato in attuazione dell'articolo 2, comma 2 del D.L. n. 35/2013, ha proceduto al riparto tra le regioni di anticipazioni di liquidità per un importo corrispondente al 90 per cento dell'intero importo della Sezione debiti non sanitari delle Regioni del Fondo anticipazioni liquidità. L'importo complessivamente ammesso al riparto – decurtato del 10 per cento di accantonamento originariamente previsto dall'ora abrogato comma 10 ultimo periodo dell'articolo 1 del D.L. n. 35/2013 - è stato pari a 5,630 miliardi, dei quali **2,275 miliardi** assegnati alle regioni nel **2013** e **3,355 miliardi nel 2014**.

Sulla base della rimodulazione delle risorse del Fondo anticipazioni liquidità operata dal comma 1 dell'articolo 13 del D.L. n. 102, il medesimo articolo 13, al comma 4, ha disposto che, su richiesta delle Regioni interessate, **può essere erogata nell'anno 2013 l'anticipazione di liquidità per l'anno 2014** ad esse **concessa dal D.M. del 14 maggio 2013**.

(in milioni di euro)

D.M. 14 maggio 2013		
Risorse ripartite ex D.L. n. 35/2013 (legge n. 64/2013):		
	2013	2014
CALABRIA	101,2	149,3
CAMPANIA	587,0	865,6
LAZIO	924,5	1.363,3
LIGURIA	17,1	25,2
MARCHE	7,8	11,6
MOLISE	10,1	16,3
PIEMONTE	447,7	660,2
TOSCANA	38,5	56,8
SICILIA	140,3	206,9
TOTALE	2.275,2	3.355,2

³⁶ L'articolo 194 del TUEL disciplina il riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio degli enti locali, che avviene con deliberazione consiliare o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità.

La Tabella che segue, tratta dal sito del MEF³⁷, indica l'importo delle anticipazioni di liquidità assegnate ai sensi del citato D.M. 14 maggio 2013 ed erogate a ciascuna regione alla data del 24 settembre 2013, nonché i pagamenti da queste effettuate.

Si osservi che alle regioni Calabria, Campania e Sicilia, l'importo assegnato non è stato erogato, in quanto risulta ancora in corso da parte dei medesimi enti la predisposizione del piano dei pagamenti.

(in milioni di euro)

Debiti non sanitari delle Regioni: erogazioni e pagamenti nel 2013		
	Importo assegnato per 2013 da riparto	Debiti pagati al 3/9/2013
CALABRIA	101,2	-
CAMPANIA	587,0	-
LAZIO	924,5	927,6
LIGURIA	17,1	17,1
MARCHE	8,2	8,2
MOLISE	10,6	10,6
PIEMONTE	387,3	387,3
TOSCANA	38,5	38,5
SICILIA	140,3	-
TOTALE	2.275,2	1.446,7

A seguito di una **modifica** approvata nel corso dell'esame in sede referente, sono inoltre considerati, ai fini dell'assegnazione delle anticipazioni di liquidità, anche i **debiti fuori bilancio** relativi al **trasposto pubblico regionale locale**, inseriti nel piano di ristrutturazione del debito di cui all'articolo 25, comma 11-quinques del D.L. n. 69/2013, a condizione che i debiti siano stati riconosciuti in bilancio alla data di entrata in vigore della disposizione.

Si ricorda che il citato articolo 25, comma 11-quinques consente alle regioni interessate di predisporre, entro il 31 ottobre 2013, un piano di ristrutturazione del debito del settore del trasporto pubblico regionale e locale maturato fino al 31 dicembre 2012, da sottoporre all'approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'economia e delle finanze. Per il finanziamento del piano ciascuna regione interessata è autorizzata, previa delibera CIPE, ad utilizzare le risorse alla stessa assegnate, in base alla delibera CIPE n. 1 dell'11 gennaio 2011, sul fondo sviluppo e coesione (ex-fondo per le aree sottoutilizzate) per il cofinanziamento nazionale delle politiche di coesione dell'Unione europea (la delibera n. 1/2011 concerne Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate e selezione ed attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013). Tali risorse possono essere utilizzate nel limite massimo concordato tra ciascuna Regione, il Ministro per la coesione territoriale, il Ministro per le infrastrutture e dei trasporti e il Ministro

³⁷ Le informazioni sono disponibili sul sito istituzionale del MEF al seguente indirizzo http://www.mef.gov.it/primo-piano/debiti_PA/Regioni/debiti_regioni_1.html

dell'economia e delle finanze sulla base del Piano medesimo. Conseguentemente il CIPE provvederà alla riprogrammazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Il comma 9-*quater* dell'articolo 9 del decreto-legge n. 102/2013 ha poi modificato la procedura, consentendo alle regioni, in alternativa al meccanismo di finanziamento fin qui descritto di destinare alla rimozione dello squilibrio finanziario nel settore del trasporto pubblico, anche le complessive risorse di bilancio delle regioni, ivi comprese le disponibilità finanziarie derivanti dall'Accordo Stato-regioni del 7 febbraio 2013, fermi restando i limiti del patto di stabilità interno (l'accordo in questione fa riferimento al patto regionale verticale incentivato, vale a dire la procedura in base alla quale le regioni possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo obiettivo, consentendo un aumento dei pagamenti in conto capitale, procedendo contestualmente alla rideterminazione dell'obiettivo di risparmio regionale, per un ammontare pari all'entità complessiva dei pagamenti in conto capitale autorizzati, al fine di garantire – considerando insieme regione ed enti locali - il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità).

Risultano allo stato presentati i piani di ristrutturazione delle regioni Abruzzo, Calabria, Lazio, Puglia e Veneto.

La **lettera c)** del **comma 7** integra l'articolo 2, comma 6, del D.L. n. 35/2013, il quale dispone – al primo e secondo periodo - che **due terzi dei debiti** inseriti nel piano di pagamento della regione deve avere ad oggetto **residui passivi prioritariamente di parte capitale, anche perenti, nei confronti degli enti locali**, nel limite dei corrispondenti residui attivi degli enti locali stessi, ovvero, ove inferiori, nella loro totalità³⁸. Gli enti locali, a loro volta, dovranno utilizzare le risorse ricevute in tal modo dalla regione, prioritariamente per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2012³⁹.

In particolare, la lettera c) aggiunge la previsione secondo la quale, **all'atto dell'estinzione da parte della Regione** dei debiti elencati nel piano di pagamento nei confronti degli enti locali o di altre pubbliche amministrazioni, **ciascun ente locale o amministrazione pubblica interessata** provvede **all'immediata estinzione dei propri debiti**.

Si osservi che la previsione dell'obbligo di immediata estinzione non riguarda i soli enti locali, bensì anche le altre pubbliche amministrazioni creditrici di debiti elencati nel piano dei pagamenti della regione.

³⁸ Qualora i residui passivi fossero superiori alle somme iscritte come residui attivi dagli enti locali, devono essere pagate solo le somme corrispondenti ai residui attivi; mentre se i residui passivi fossero inferiori alle somme iscritte come residui attivi dagli enti locali, devono essere pagati interamente.

³⁹ L'articolo 2, comma 6 dispone inoltre che ciascuna regione è tenuta a concordare con le associazioni regionali Anci e UPI la ripartizione dei pagamenti tra i comuni e le province. Una ulteriore disposizione riguarda unicamente la Regione siciliana - in ragione della particolare disciplina che regola la finanza della Regione siciliana e degli enti locali del proprio territorio, dettata dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione - per la quale i principi recati dal comma 6, si applicano anche per le somme assegnate agli enti locali del loro territorio e accreditate sui conti correnti di tesoreria della regione.

La disposizione è stata modificata nel corso dell'esame in Commissione per quanto riguarda la **certificazione da parte degli enti locali e delle pubbliche amministrazioni dell'avvenuto pagamento** dei debiti, certificazione fornita alla **Ragioneria dello Stato e non più alla Regione**, nonché per gli adempimenti di parte regionale.

Il responsabile finanziario dell'ente locale o della pubblica amministrazione interessata è tenuto a fornire formale certificazione dell'avvenuto pagamento alla **Ragioneria generale dello Stato** (anziché alla Regione):

- **entro il 30 novembre 2013** (anziché entro il 31 ottobre), in relazione ai debiti già estinti dalla Regione alla data del **30 settembre 2013**;
- **entro 30 giorni** dall'estinzione dei debiti da parte della Regione **nei restanti casi**.

Per ciò che concerne il pagamento da parte degli enti locali dei debiti oggetto di anticipazione di liquidità a valere sulle risorse dell'apposita Sezione enti locali del Fondo di cui all'articolo 1, comma 10 del D.L. n. 35, si rammenta che il medesimo articolo, al comma 14, dispone che all'atto di ciascuna erogazione, e in ogni caso entro i successivi trenta giorni, gli enti interessati devono provvedere all'immediata estinzione dei debiti.

Il responsabile finanziario dell'ente locale, ovvero altra persona formalmente indicata dall'ente medesimo, è tenuto a fornire alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. formale certificazione dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili.

Dal momento che la certificazione è comunicata alla Ragioneria Generale dello Stato e non più alla Regione, la stessa Ragioneria Generale dello Stato è tenuta a comunicare tempestivamente le informazioni ricevute sia a ciascuna regione, sia al Tavolo istituito presso il MEF e preposto alla verifica degli adempimenti relativi alle concessioni delle anticipazioni alle regioni, ai sensi del comma 4 dell'articolo 2 del D.L. n. 35/2013.

Il testo originario disponeva invece che, sulla base delle certificazioni di pagamento comunicate dagli enti locali e dalle pubbliche amministrazioni, ciascuna Regione avrebbe fornito all'apposito Tavolo, entro i successivi 15 giorni, un'unica comunicazione di avvenuto pagamento per tutti gli enti interessati.

La norma conteneva inoltre la disposizione – ora soppressa - che, il **mancato adempimento** da parte delle Regioni, degli enti locali e delle altre pubbliche amministrazioni alle disposizioni di cui sopra rileva ai fini della misurazione e della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi di quanto previsto dal D.Lgs. sul pubblico impiego (articoli 21 e 55 del D.Lgs. n. 165/2001).

Articolo 2, comma 8 **(Giudizi di responsabilità amministrativo-contabile)**

Il **comma 8 dell'articolo 2** introduce una **modifica non testuale** all'articolo 14, comma 2, del D.L. 31 agosto 2013, n. 102, mediante la quale **si correggono i termini** ivi previsti ai fini dell'applicazione dell'istituto della c.d. "definizione agevolata" nei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile che proprio tale ultima disposizione ha esteso oltre le previsioni originarie.

Si ricorda, infatti, che l'**articolo 14 del D.L. n. 102/2013**, attualmente in corso di conversione (A.S. 1107), estende l'ambito temporale di applicazione delle disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2006 che avevano introdotto, per i soggetti **condannati** con sentenza di primo grado in giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti, la facoltà di chiedere la **definizione del procedimento** con pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza.

Le citate disposizioni, contenute nell'art. 1, commi 231 ss., della L. n. 266/2005 (finanziaria per il 2006), consentivano al condannato di ottenere, unitamente alla chiusura del procedimento, una **notevole riduzione** della somma prevista dalla sentenza di primo grado (tra il 10 e 20 per cento e in misura non superiore al 30 per cento del danno), purché ne avanzassero richiesta in sede di impugnazione della stessa sentenza in appello. Tali disposizioni spiegavano retroattivamente i loro effetti, applicandosi solo ai giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti riguardanti fatti commessi antecedentemente al 1° gennaio 2006, data della loro entrata in vigore.

In particolare, l'**articolo 14**, consente l'applicazione di tali disposizioni ai giudizi su fatti avvenuti anche solo in parte anteriormente alla data di entrata in vigore della legge finanziaria per il 2006, indipendentemente dalla data dell'evento dannoso nonché a quelli inerenti danni erariali verificatisi entro la data di entrata in vigore del D.L. n. 102/2013 (comma 1).

Condizione di applicazione della definizione agevolata è la presentazione, ai sensi del **comma 2**, di apposita richiesta nel termine, da ritenersi perentorio, di venti giorni precedenti l'udienza di discussione e comunque **entro il 15 ottobre 2013**. La **richiesta** di definizione deve indicare una somma non inferiore al 25 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado e il giudice determina la somma dovuta in misura non inferiore a quella richiesta. La sezione d'appello delibera in camera di consiglio, con decreto da comunicare immediatamente alle parti, **nel termine perentorio di 15 giorni** successivi al deposito della richiesta.

Per effetto di tale formulazione del comma 2, l'istituto risulta applicabile anche a giudizi per i quali sia già stato presentato appello, indipendentemente dallo stato del procedimento, poiché il termine dei venti giorni precedenti l'udienza di discussione può essere superato dalla data del 15 ottobre 2013.

Inoltre, viene meno il vincolo posto dalla legge 266/2005 per effetto del quale la determinazione del giudice non poteva superare il limite del 30 per cento di quanto stabilito in primo grado, essendo vincolata invece tale determinazione solo a non essere inferiore al 25 per cento della stessa somma.

La disposizione in esame **proroga al 4 novembre 2013** il termine del 15 ottobre fissato come data ultima per la presentazione della richiesta di definizione agevolata e **riduce da 15 a 7 giorni** il termine entro il quale la sezione d'appello delibera in camera di consiglio.

Resta fermo che, in caso di accoglimento, il giudice determina con decreto la somma dovuta in misura non inferiore a quella richiesta, stabilendo il termine perentorio per il versamento entro il 15 novembre 2013.

Si ricorda che la **relazione tecnica** allegata al disegno di legge di conversione del D.L. 102/2013 (A.C. 1544) afferma che il **giudizio più rilevante** cui sarebbe applicabile la disposizione di cui all'articolo 14, sulla base delle informazioni fornite dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, è quello relativo all'impugnazione, da parte dei **concessionari per la gestione della rete telematica del gioco lecito**, della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, n. 214/2012⁴⁰, depositata in data 17 febbraio 2012.

Si tratta della condanna al risarcimento per danno erariale per aver violato gli obblighi di servizio relativamente al **mancato collegamento degli apparecchi da gioco alla apposita rete telematica**. Dal dispositivo della sentenza risulta che i dieci concessionari⁴¹ sono stati condannati al risarcimento per un importo complessivo pari a **2.475.000.000 euro**⁴².

La disposizione in esame prolunga un termine stabilito a vantaggio di soggetti privati già fissato dal D.L. 102/2013, il cui iter è tuttora in corso. Andrebbe pertanto valutata l'opportunità di prevedere la modifica in questione nell'ambito di quell'iter.

⁴⁰ http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/sentenze/2012/sentenza_214_2012.pdf

⁴¹ Si tratta di: Atlantis World Gioco legale limited, Snai spa, Sisal spa, Gmatica srl, Cogetech spa, Gamenet spa, Lottomatica Videolot Rete spa, Cirsa Italia srl, H.B.G. Srl e Codere spa.

⁴² Con la medesima sentenza sono stati altresì condannati, per omissione di controllo e di contestazione, il direttore generale dell'AAMS, Giorgio Tino, e il direttore generale dell'area giochi, Antonio Tagliaferri.

Articolo 2, comma 8-bis
(Assegnazioni e recupero di somme di modesto ammontare
da parte del Ministero dell'interno)

Il **comma 8-bis** dell'articolo 2, **inserito nel corso dell'esame in sede referente, autorizza** il Ministero dell'interno **a non procedere ad assegnazioni** finanziarie a favore di singoli enti locali, **ovvero a recuperi** o detrazioni di risorse a carico di singoli enti locali, nel caso in cui la somma complessiva sia inferiore a **12 euro**.

Sono escluse dalla norma le somme derivanti da rateizzazioni.

Si tratta di una **norma di semplificazione**, volta ad allineare le procedure di pagamento e di recupero somme da parte del Ministero dell'interno alle disposizioni in tal senso esistenti in tema di **pagamento e riscossione di somme di modesto ammontare** e di qualsiasi natura, anche tributaria, applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche, compresi gli enti pubblici economici, recate **dall'articolo 25 della legge n. 289/2002**.

L'importo minimo considerato dalla norma è indicato, infatti, non inferiore a 12 euro.

Articolo 3 **(Disposizioni finanziarie)**

L'**articolo 3** reca le disposizioni volte a consentire nel 2013 il **rientro dallo scostamento** dagli obiettivi di contenimento **dell'indebitamento netto** delle pubbliche amministrazioni entro il limite del 3 per cento del PIL, definito in sede europea.

Sul punto occorre ricordare che la **Nota di aggiornamento del DEF 2013** (Doc. LVII, n. 1-*bis*), presentata alle Camere il 23 settembre 2013, **stima per l'anno 2013** un livello di **indebitamento netto tendenziale pari a -3,1 per cento**. Tale valore, più negativo rispetto a quanto stimato ad aprile nel DEF 2013, è da porre in relazione all'andamento in calo delle entrate, derivante in particolare dalle imposte indirette, particolarmente reattive all'andamento del ciclo economico.

Secondo il quadro programmatico esposto nella Nota, nel **2013 l'indebitamento netto** delle Amministrazioni pubbliche viene posizionato al **3,0% del PIL**, incorporando pertanto una **correzione di 0,1 punti** percentuali di PIL rispetto al dato risultante a legislazione vigente.

Nelle conclusioni della Relazione tecnica, si evidenzia che le risorse necessarie al rientro dallo scostamento dello 0,1 per cento dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni nel 2013 (rispetto al limite del 3 per cento del PIL), corrispondenti a circa **1,6 miliardi** in termini di **indebitamento netto**, sono reperite tramite:

- l'**inasprimento del patto di stabilità interno per gli enti locali**, disposto all'articolo 2, comma 5 (**450 milioni**),
- la costituzione di **accantonamenti indisponibili** delle spese relative alle Missioni di ciascun Ministero, ai sensi del comma 1 dell'articolo 3 in esame (**590 milioni**),
- l'utilizzo, tramite il **versamento all'entrata** del bilancio dello Stato, di quota parte delle **risorse** iscritte in **conto residui** per l'anno 2013 e non ancora erogate del **Fondo per la tutela dell'ambiente** e la promozione dello sviluppo del territorio ai sensi del comma 1 dell'articolo 3 in esame (**35 milioni**),
- nonché con un **programma di dismissioni immobiliari**, da adottare con procedure a legislazione vigente, da realizzare entro l'anno, che dovrà generare entrate per **525 milioni**.

Accantonamenti indisponibili (commi 1-4)

A tal fine, il **comma 1** dell'articolo in esame dispone che siano **accantonate e rese indisponibili** le **disponibilità di competenza** e di **cassa** relative alle

missioni di spesa del bilancio dello Stato di ciascun Ministero, secondo quanto **indicato** nella **tabella B**, allegata al decreto-legge, tali da assicurare complessivamente un **miglioramento dell'indebitamento netto** delle Pubbliche Amministrazioni nella misura di **590 milioni** nel **2013**.

Di tale risparmi, il prospetto riepilogativo riportato nella Relazione tecnica ne imputa, in termini di indebitamento netto, 316 milioni alle spese correnti e 274 milioni a quelle di conto capitale.

Ai fini del miglioramento dell'indebitamento netto per l'importo di 590 milioni, la **tabella B** indica un **accantonamento complessivo delle spese** dei Ministeri, sia di competenza che di cassa, per **980,3 milioni**, così ripartito tra i Ministeri:

(milioni di euro)

MINISTERO	2013
Economia e finanze	704,8
Sviluppo economico	23,0
Lavoro e politiche sociali	3,4
Giustizia	10,5
Affari esteri	17,2
Interno	32,4
Ambiente e tutela del territorio e del mare	3,3
Infrastrutture e trasporti	50,7
Difesa	130,2
Politiche agricole, alimentari e forestali	2,5
Salute	2,3
TOTALE	980,3

Restano **escluse** dagli accantonamenti, ai sensi del **comma 2**, gli stanziamenti di bilancio relativi:

- allo stato di previsione del **Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo**;
- allo stato di previsione del **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**;
- alla **Missione "Ricerca e innovazione"**;
- al **Fondo per lo sviluppo e la coesione**;
- alla realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento **Expo Milano 2015**.

Al riguardo, si osserva che – a differenza delle norme finora intervenute nella materia, che nel disporre accantonamenti o riduzioni di spesa hanno fatto sempre riferimento alle sole spese rimodulabili – la disposizione in esame, riferendosi in via generale alle spese dei Ministeri, sembrerebbe consentire

accantonamenti sia sulle spese rimodulabili (fattori legislativi e spese di adeguamento al fabbisogno) che su quelle non rimodulabili, vale a dire costituite da spese fisse⁴³. Sul punto andrebbe acquisito un chiarimento.

Nel corso **dell'attuale legislatura**, varie disposizioni legislative hanno operato **riduzioni lineari alle spese rimodulabili** del bilancio statale, ovvero di specifiche missioni e categorie economiche di spesa del bilancio statale.

In particolare, l'**articolo 12 comma 3, lettera c), del D.L. n. 35/2013 (legge n. 64/2013)** ha disposto - a parziale copertura degli oneri recati dalle maggiori emissioni del debito pubblico operate dal decreto-legge allo scopo di reperire la liquidità necessaria per i pagamenti dei debiti commerciali pregressi della P.A. - una riduzione lineare, per complessivi **570,45 milioni** di euro a decorrere **dall'anno 2015**, delle dotazioni finanziarie disponibili, iscritte nel bilancio statale a legislazione vigente in termini di competenza e cassa, nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero, per gli importi indicati nell'**Allegato 1** al provvedimento.

Dalle riduzioni sono stati **esclusi** – allo stesso modo di quanto dispone l'articolo 3 del D.L. n. 120 in commento - gli stanziamenti iscritti nello **stato di previsione del Ministero dell'istruzione, università e ricerca**, nella Missione "**Ricerca e Innovazione**", nonché gli stanziamenti relativi al **Fondo per lo sviluppo e la coesione** (ex FAS) e quelli relativi alla realizzazione delle opere e delle attività connesse all'**Expo 2015**.

Inoltre, l'**articolo 12, comma 4**, del D.L. n. 35/2013, ha disposto l'accantonamento indisponibile di **559,5 milioni per l'anno 2014**. Tale accantonamento, che incide sempre sulle dotazioni rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero, secondo importi indicati nell'Allegato 1, opera nelle more dell'accertamento delle maggiori entrate dell'imposta sul valore aggiunto derivanti dallo stesso D.L. n. 35⁴⁴, le quali, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, lettera b), sono appunto destinate, per 559,5 milioni per il 2014, alla parziale copertura del decreto legge⁴⁵.

Inoltre, l'**articolo 57-bis del D.L. n. 69/2013 (legge n. 98/2013)**, con finalità di parziale copertura della misura sul collocamento fuori ruolo del personale scolastico in esso prevista⁴⁶, dispone una **riduzione lineare di 1,1 milioni di euro per il 2013** degli stanziamenti di parte corrente iscritti, nell'ambito delle spese rimodulabili, nel Programma

⁴³ Quali, ad esempio, quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre tipologie di spese fisse.

⁴⁴ Ai Ministeri interessati il comma 5 dell'articolo 12 ha concesso di proporre - entro l'8 luglio 2013 - variazioni compensative, anche relative a missioni diverse, tra gli accantonamenti interessati, nel rispetto dell'invarianza sui saldi di finanza pubblica, restando fermo l'utilizzo degli accantonamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

⁴⁵ Infine, si ricorda che il medesimo D.L. n. 35/2013, all'articolo 5 - ai fini del pagamento della quota dei debiti commerciali pregressi cd. "fuori bilancio" dei Ministeri non soddisfatta attraverso le risorse dell'apposito Fondo istituito per il 2013 dal medesimo articolo 5 - ha previsto che i Ministeri interessati, entro il 15 giugno 2013, definiscono con un apposito decreto, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da comunicare alle Commissioni Parlamentari competenti e alla Corte dei conti, un piano di rientro per il conseguimento di risparmi attraverso misure di razionalizzazione e riorganizzazione della spesa, per le quali possono essere utilizzate le dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili del bilancio dello Stato. Si osserva che tale decreto non è allo stato ancora pervenuto alle Camere.

⁴⁶ L'articolo 57-bis del D.L. n. 69/2013 conferma i provvedimenti di collocamento fuori ruolo di personale scolastico per compiti connessi all'autonomia scolastica adottati per l'a.s. 2013/2014, sulla base delle disposizioni vigenti prima dell'entrata in vigore della legge di stabilità 2013

“Iniziativa per lo sviluppo del sistema di istruzione scolastica e per il diritto allo studio” della Missione “Istruzione scolastica” dello stato di previsione del MIUR.

L'**articolo 15, comma 3, lettera a)** del **D.L. n. 102/2013**⁴⁷, a parziale copertura degli oneri recati dal provvedimento, dispone la **riduzione di 300 milioni** per l'anno **2013** delle disponibilità, di competenza e di cassa, degli **stanziamenti** relativi alle spese per **consumi intermedi e investimenti fissi lordi**, ripartiti tra i Ministeri, ad eccezione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dei beni e attività culturali, secondo gli importi di cui all'allegato 2 al decreto legge. Per effettive, motivate e documentate esigenze, su proposta delle Amministrazioni interessate, possano essere disposte variazioni compensative, nell'ambito di ciascuna categoria di spesa, tra i capitoli interessati dalle riduzioni, purché sia garantita l'invarianza degli effetti sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

Infine, si ricorda, che a seguito delle modifiche approvate in prima lettura del provvedimento presso la Camera dei deputati, nella copertura finanziaria del decreto legge, è stata introdotta al comma 3 dell'articolo 15 una **lettera c-bis**, che dispone la **riduzione lineare** per complessivi **18,5 milioni per l'anno 2013** delle dotazioni finanziarie disponibili, in termini di competenza e di cassa, delle spese rimodulabili di **parte corrente** delle missioni di ciascun Ministero, ad esclusione degli stanziamenti iscritti nelle missioni «Ricerca e innovazione», «Istruzione scolastica» e «Istruzione universitaria» .

L'**articolo 27, comma 2** del **D.L. n. 104/2013**, a parziale copertura delle misure in materia di istruzione, università e ricerca in esso previste, ha disposto:

- una **riduzione di 1 milione** a decorrere **dall'anno 2014** degli stanziamenti rimodulabili di parte corrente iscritti nel bilancio del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, programma "Iniziativa per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio" della missione "Istruzione scolastica" (lett. c);
- una **riduzione di 1,4 milioni** a decorrere **dall'anno 2015** degli stanziamenti rimodulabili di parte corrente iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, programma "Sistema universitario e formazione post-universitaria" della missione "Istruzione universitaria" (lett. e).

L'**articolo 8, comma 1, lettera d)** del **D.L. n. 114/2013**⁴⁸ dispone, a parziale copertura delle misure recate dal provvedimento, l'accantonamento e l'indisponibilità di **39,1 milioni per il 2013** in termini di competenza e cassa nell'ambito delle dotazioni rimodulabili delle missioni di spesa del Ministero della difesa, nelle more dell'accertamento delle entrate derivanti dai rimborsi ONU all'Italia quali corrispettivo per l'attività delle Forze armate italiane nell'ambito delle operazioni internazionali di pace (di cui all'articolo 8, comma 11, D.L. n. 78/2010 (legge n. 122/2010)). In base agli esiti degli

⁴⁷ Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici. Il D.L. n. 102/2013 è all'esame del Senato, in seconda lettura, ai fini della sua conversione in legge(A.S.1107).

⁴⁸ Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione.

accertamenti di entrata, il Ministro dell'economia provvederà al disaccantonamento o alla riduzione delle risorse necessarie per assicurare la copertura di cui alla lettera d).

Infine, si ricorda che una serie di ulteriori disposizioni legislative adottate prevedono - a titolo di clausola di salvaguardia finanziaria degli effetti delle misure in esse contenute - una riduzione delle dotazioni rimodulabili a legislazione vigente delle Missioni di spesa dei Ministeri, disponendo che tali riduzioni operino solo qualora si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di spesa originarie⁴⁹.

Il **comma 2** specifica che le quote di risorse **accantonate** relative alle **spese correnti** costituiscono **economia di bilancio** al termine dell'esercizio (316 milioni nel 2013, in termini di indebitamento netto).

Per effettive, **motivate** e documentate **esigenze**, su proposta delle Amministrazioni interessate, possono essere disposte **variazioni** degli **accantonamenti** in questione, purché con invarianza degli effetti sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Nelle proposte di variazioni resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

Con riferimento agli **accantonamenti delle spese in conto capitale**, la Relazione illustrativa e tecnica evidenzia che essi **non vanno in economia** alla fine dell'esercizio, in quanto, ai sensi dell'articolo 36, secondo comma, del Regio Decreto n. 2440 del 1923, le somme stanziare per spese in conto capitale non impegnate alla chiusura dell'esercizio - a causa degli accantonamenti indisponibili in questione - **possono essere mantenute in bilancio**, quali residui, **nell'esercizio successivo** a quello cui si riferiscono, ai fini del loro utilizzo nell'esercizio successivo⁵⁰.

Per le spese di conto capitale, dunque, (274 milioni, in termini di indebitamento netto) si viene a determinare un **effetto negativo** sui saldi di finanza pubblica **negli anni successivi**, valutati, nel prospetto riepilogativo degli

⁴⁹ La legge 97/2013 (Legge Europea 2013), all'articolo 13, comma 3, ha disposto, che, nel caso in cui si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di spesa derivanti dallo stesso articolo 14, il Ministro dell'economia e delle finanze, provvede a decorrere dal 2013, con proprio decreto, alla riduzione corrispondente riduzione lineare delle dotazioni finanziarie disponibili iscritte a legislazione vigente delle spese rimodulabili delle missioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'articolo 85, comma 3 del D.L. n. 69/2013 (legge n. 98/2013), reca una clausola di tenore simile alla precedente, relativamente agli eventuali maggior oneri rispetto alle previsioni recati dal medesimo articolo 13 e a tal fine dispone che il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della giustizia, provvede, con proprio decreto, alla riduzione delle dotazioni di parte corrente iscritte delle spese rimodulabili del Programma Giustizia civile e penale della Missione Giustizia dello stato di previsione del Ministero della giustizia.

Con le stesse finalità opera la clausola di salvaguardia finanziaria di cui all'articolo 3, comma 2, della legge n. 100/2013, e nell'articolo 7 della legge n. 113/2013.

⁵⁰ Nel caso di stanziamenti iscritti in forza di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio, il periodo di conservazione in bilancio è protratto di un anno.

effetti finanziari riportato in Relazione tecnica, nell'ordine di **260 milioni** nel **2014** e di **14 milioni** nel **2015**.

Alla **compensazione di tali effetti finanziari** in termini di **fabbisogno** e di **indebitamento netto** provvede, in **quota parte**, il successivo **comma 4**, attraverso l'utilizzo di **249 milioni nel 2014** del **Fondo** per la **compensazione** degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, di cui all'articolo 6, comma 2, del D.L. n. 154 del 2008⁵¹.

I residui effetti negativi derivanti dagli accantonamenti di spese in conto capitale (11 milioni nel 2014 e 14 milioni nel 2015) risultano compensati – si veda il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari riportato in Relazione tecnica - dagli effetti positivi che, in termini di indebitamento netto e fabbisogno, derivano dalla costituzione degli accantonamenti di spese di parte corrente.

Per tutti i capitoli di spesa interessati dagli accantonamenti di cui al comma 1, si dispone la **sospensione** per l'anno **2013** della facoltà di disporre **variazioni compensative di sola cassa** prevista dall'articolo 6, comma 14, del D.L. n. 95 del 2012 (**comma 3**).

Si ricorda che il **comma 14**, al fine di preordinare, nei tempi stabiliti, le disponibilità di cassa occorrenti per disporre i pagamenti, prevede che negli esercizi finanziari 2012 e 2013 possano essere disposte, con decreto del Ministro competente, in ciascun stato di previsione della spesa, tra capitoli, **variazioni compensative di sola cassa**, fatta eccezione per i pagamenti effettuati mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa. Le variazioni possono essere effettuate solo previa verifica (effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) della loro compatibilità con gli obiettivi programmati di finanza pubblica. Le variazioni debbono essere trasmesse al Parlamento ed alla Corte dei conti.

Le variazioni compensative di sola cassa sono riferite specificamente al **piano finanziario** previsto dal comma 10 del medesimo articolo 6 del D.L. n. 95, il quale ha introdotto l'obbligo, per il dirigente responsabile della gestione - in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di bilancio - di predisporre, a partire dall'esercizio finanziario 2013, un apposito piano finanziario pluriennale, da aggiornare con cadenza mensile, in base al quale **ordinare e pagare le spese**. L'obbligo di predisposizione del piano finanziario pluriennale è stato previsto, in **via sperimentale per il triennio 2013-2015**, in attesa del riordino della disciplina della gestione del bilancio dello Stato, di cui alla delega recata dall'articolo 42 della legge di contabilità n. 196/2009⁵².

⁵¹ Il Fondo per la compensazione degli effetti finanziari, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia (cap. 7593), è finalizzato a compensare gli effetti negativi scaturenti, in termini di cassa, da specifici contributi di importo fisso costante con onere a carico dello Stato, concessi in virtù di autorizzazioni legislative. All'utilizzo del Fondo per le suddette finalità si provvede con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da trasmettere al Parlamento, per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, nonché alla Corte dei conti.

⁵² In relazione a tale aspetto va segnalato che la Ragioneria Generale dello Stato, nella circolare n.24 del 23 luglio 2012 (concernente le previsioni di bilancio 2013) osserva come il comma 10 in esame venga in sostanza ad anticipare il rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa

Il comma 14 - pur nel riferirsi a variazioni di sola cassa necessarie a consentire i pagamenti nell'ambito del piano finanziario di cui al comma 10 (cioè alle spese per somministrazioni, forniture ed appalti), la cui effettuabilità dovrebbe inoltre operare per il solo triennio 2013-2015 - consente una **rimodulazione più ampia rispetto a quella consentita dalla vigente normativa contabile**, considerato che, salvo i ruoli di spesa fissa, la stessa sembra potersi riferire a tutte le tipologie di spesa, vale a dire sia corrente che capitale e, sembrerebbe da desumere in assenza di specifica delimitazione, anche di natura non rimodulabile.

Come infatti afferma la citata **Circolare MEF-RGS n. 27 del 2012**, la flessibilità gestionale introdotta dal comma 14 è strumentale rispetto alla predisposizione del piano finanziario dei pagamenti di cui al comma 10 e consente di operare "**variazioni compensative**, di sola cassa, **indistintamente tra tutti i capitoli di uno stato di previsione**", con esclusione dei soli capitoli relativi a ruoli di spesa fissa. Inoltre, si afferma, la misura potrà essere utilizzata **ogni qualvolta si riscontrassero delle indisponibilità** di risorse sulle appostazioni di cassa interessate.

Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio (comma 5)

Il **comma 5** stabilisce che le somme iscritte nel **conto residui** per l'anno **2013** sul **Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio** (c.d. Fondo milleopere), previsto dall'articolo 13, comma 3-*quater*, del D.L. n. 112 del 2008, sono **versate** per l'importo di **45 milioni** all'entrata del bilancio dello Stato per il medesimo anno.

La relazione tecnica valuta che tale movimento contabile determina riflessi positivi, in termini di fabbisogno e di **indebitamento netto**, valutabili nell'ordine di **35 milioni** nel 2013 e di 10 milioni nel 2014.

Per quanto riguarda il conto **residui**, al 1° gennaio 2013 figurano sul cap. 7536/Economia **66,3 milioni**, di cui, ai sensi della norma in esame, 45 milioni che saranno versati all'entrata del bilancio dello Stato.

L'articolo 13, comma 3-*quater*, del D.L. n. 112 del 2008 ha istituito, presso il MEF, il Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio, inizialmente dotato di 60 milioni per il 2009, e di 30 milioni per ciascun anno del biennio 2010-2011, destinando le relative risorse alla concessione di contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari nei rispettivi territori finalizzati al risanamento ed al recupero dell'ambiente e allo sviluppo economico dei territori stessi. Alla ripartizione di tali risorse e all'individuazione dei beneficiari si provvede con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con apposito atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario.

La legge di stabilità 2012 (legge n. 183/2011), all'articolo 33, comma 1, terzo periodo, pur non stanziando risorse per il 2012, ha finanziato il Fondo per l'anno 2013 di 50 milioni. Tale dotazione è stata dapprima incrementata a 90 milioni dall'articolo 23, comma

introdotta dalla delega recata dall'articolo 42 della legge di contabilità, rendendo la previsione di cassa uno strumento utile al fine di una efficiente e razionale gestione dei pagamenti.

12-*quater* del D.L. n. 95/2012, e poi ridotta di 10 milioni dall'articolo articolo 67-*octies*, comma 3 del D.L. n. 83/2012. Pertanto, nella **legge di bilancio 2013**, il **capitolo 7536/Economia**, sul quale è allocato il Fondo in oggetto, presenta uno stanziamento pari a **80 milioni per il 2013**.

Nel corso dell'anno, il Fondo è stato oggetto di un **incremento di 1,3 milioni**, ai sensi dell'articolo 4, comma 4-*quater*, del D.L. n. 91 del 2013 (espressamente destinato a specifiche istituzioni culturali), e di una **riduzione** complessiva di **50 milioni**, quale copertura di parte degli oneri di cui al D.L. n. 102 del 2013 (D.L. IMU) (*cf. Allegato 3*), che si aggiunge agli **ulteriori tagli lineari** che hanno interessato generalmente i capitoli del bilancio dello Stato. Attualmente le **disponibilità**, in conto competenza, del Fondo ammontano a circa **27 milioni** per il 2013.