



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 1030/13

Roma, addì 6 marzo 2013

Risposta a nota del

N. _____ Div. _____

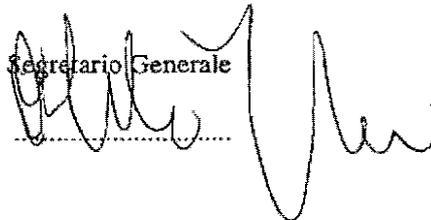
D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il numero **455/2013**, emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

OGGETTO:
REGOLAMENTO:

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n. 205.

**MODIFICHE ED INTEGRAZIONI AL
D.P.R. 10 MARZO 1998, N. 76, IN
MATERIA CRITERI E PROCEDURE
UTILIZZAZIONE QUOTA OTTO PER
MILLE IRPEF DIRETTA GESTIONE
STATALE**

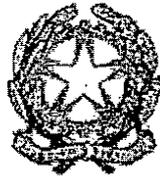
Allegati N.
.....

Segretario Generale


**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI DAGL**
(.....)

ROMA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICO-LEGISLATIVI
- 7 MAR 2013
1588



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 21 febbraio 2013

NUMERO AFFARE 00455/2013

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi..

Schema di dPR recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, in materia di criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF devoluta alla diretta gestione statale.

LA SEZIONE

Vista la relazione in data 8 febbraio 2013, pervenuta il 12 febbraio 2013, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi) ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, Consigliere Roberto Chieppa;

Premesso:

Riferisce l'Amministrazione che l'art. 48 della legge 20 maggio 1985, n. 222,

stabilisce che gli interventi a diretta gestione statale della quota dell'otto per mille dell'Irpef sono utilizzati per interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati e conservazione dei beni culturali.

La successiva legge 23 dicembre 1996, n. 664, all'articolo 3, comma 19, ha previsto l'emanazione di un regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, acquisendo il parere delle competenti Commissioni parlamentari, per stabilire i criteri e le procedure per l'utilizzo della quota dell'otto per mille dell'IRPEF, ai fini dell'attuazione del citato articolo 48 della legge n. 222 del 1985.

Il regolamento, adottato con d.P.R. 10 marzo 1998, n. 76, successivamente integrato e modificato dal d.P.R. 23 settembre 2002, n. 250, ha disciplinato le finalità degli interventi finanziabili nell'ambito delle categorie previste dalla legge, i criteri, i requisiti soggettivi e oggettivi, le procedure amministrative per la predisposizione del piano di ripartizione della quota a disposizione, le modalità di erogazione dei contributi, del monitoraggio, l'eventuale revoca e l'impiego delle risorse eccedenti.

L'amministrazione rappresenta che sulla base dell'esperienza maturata negli anni di gestione del procedimento di ripartizione della quota "Stato" dell'otto per mille, sono venuti in evidenza profili di criticità, alcuni dei quali sono stati posti in rilievo dalla Corte dei conti. La Corte, infatti, con la deliberazione n. 8/2008/G emessa dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato nell'adunanza del 6 giugno 2008, aveva espresso le proprie considerazioni e formulato alcune raccomandazioni, notando, tra l'altro, notevole disparità nella ripartizione del fondo in questione sia tra le quattro tipologie di intervento ammesse, sia in ambito territoriale, ed elevata frammentazione degli interventi.

L'Amministrazione, pertanto, ritiene opportuno adeguare le disposizioni

regolamentari vigenti ai mutamenti normativi intercorsi, e disciplinare in maniera più rispondente alle effettive esigenze della procedura di concessione e di monitoraggio del contributo "otto per mille".

Il presente schema di decreto, che consta di undici articoli, interviene sul d.P.R. n. 76 del 1998 con disposizioni di modifica e di integrazione.

Considerato:

1. Lo schema di regolamento contiene modifiche e integrazioni al d.P.R. 10 marzo 1998, n. 76, che disciplina i criteri e le procedure per l'utilizzo della quota dell'otto per mille dell'IRPEF, ai fini dell'attuazione dell'articolo 48 della legge n. 222 del 1985.

Ad avviso dell'Amministrazione, la necessità dell'intervento correttivo è sorta a causa di numerosi elementi di criticità emersi negli anni di gestione del procedimento di ripartizione della quota "Stato" dell'otto per mille.

In particolare, viene evidenziato che:

- l'attuale disciplina non individua alcun criterio per ripartire tra le quattro tipologie previste le risorse a disposizione, che pertanto possono essere indifferentemente assegnate anche a una o ad alcune delle categorie ammesse (farne nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali);
- i criteri di riparto delle somme a disposizione sono genericamente indicati, e non fissano nessun parametro espresso, che circoscriva o limiti l'attività dell'Amministrazione nella scelta degli interventi da finanziare;
- i requisiti di ammissibilità soggettivi e oggettivi non sono individuati in maniera sistematica, e non sono puntualmente disciplinati i casi d'inammissibilità delle domande;
- il termine complessivo del procedimento è pari a circa nove mesi, in contrasto con le previsioni dettate in materia dalla legge 7 agosto 1990, n. 241;

- le norme appaiono, poi, non perfettamente in linea con altre disposizioni sopravvenute (ad esempio per gli interventi di conservazione dei beni culturali con il "Codice dei beni Culturali e del Paesaggio" di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ovvero per gli interventi di assistenza ai rifugiati con le disposizioni attinenti lo stato di rifugiato, non comprendendo anche le persone bisognose di protezione internazionale, assimilate ai rifugiati in attuazione delle direttive comunitarie in materia).

Al fine di porre rimedio a tali criticità, l'amministrazione rappresenta di aver ispirato la riforma ai seguenti scopi:

- contenere il procedimento entro il termine massimo di 180 giorni previsto dalla legge n. 241 del 1990, come successivamente modificata e integrata;
- esplicitare i criteri di distribuzione delle risorse, secondo principi di certezza e massima trasparenza;
- razionalizzare e contenere le spese, prevedendo il pagamento del contributo per stati di avanzamento dei lavori, nonché una disciplina più puntuale dei casi di revoca e di restituzione delle somme alla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- dare attuazione alle recenti disposizioni normative (in particolare i decreti legge n. 98 del 2011, n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, legge n. 228 del 2012) che, a fini di protezione civile, per fronteggiare le avversità atmosferiche e gli eventi alluvionali verificatisi nel 2012, hanno decurtato la disponibilità delle somme, prevedendo anche a regime un meccanismo di ripartizione dei fondi, previsti di cui alla quota dell'otto per mille dell'IRPEF a diretta gestione statale, mediante l'introduzione di un criterio che consente di destinare le somme in via prioritaria al verificarsi di eventi di calamità naturali, pubblica incolumità ed emergenze idrogeologiche, ciò al fine di assicurare l'operatività dell'amministrazione e garantire la tempestività degli interventi.

Ciò premesso, la Sezione ritiene di condividere la *ratio* della riforma e

l'impostazione della nuova disciplina attraverso disposizioni che effettivamente consente di dare soluzione alle criticità in precedenza menzionate.

La vigente disciplina, infatti, non è chiara ed esaustiva nello stabilire criteri e procedure per la ripartizione dell'otto per mille devoluto allo Stato, comportando il rischio di attribuzione dei fondi in maniera discriminatoria o non trasparente.

Inoltre, è del tutto condivisibile anche l'introduzione di un maggior controllo in fase di scelta dei progetti da finanziare e di erogazione parziale dei contributi (se superiori a 30 mila euro), da svolgersi in parallelo allo stato di avanzamento dei progetti.

2. Passando all'esame dell'articolato, al modificato art. 2, comma 4, del d.P.R. n. 76 del 1998, si prevede che non sarà più possibile concedere il contributo per progetti riguardanti beni culturali per i quali la verifica o la dichiarazione dell'interesse culturale non sia intervenuta ovvero non sia stata richiesta almeno centoventi giorni prima della presentazione dell'istanza per poter accedere alla ripartizione della quota dell'otto per mille.

Il riferimento alla semplice richiesta va integrato con il richiamo all'accoglimento della richiesta, come presupposto per la concessione del contributo.

3. Il nuovo comma 2-bis del regolamento attribuisce una priorità nella distribuzione delle risorse agli interventi per calamità naturali, verificatesi nel corso dell'anno, data l'imprevedibilità e la necessaria tempestività dell'intervento in caso di minacce alla pubblica incolumità ed emergenze idrogeologiche.

Viene stabilito che le risorse possono essere destinate in via prioritaria nella misura massima del cinquanta per cento agli interventi di cui all'articolo 2, comma 3 (calamità naturali), da eseguire nel luogo dove si è verificato il fenomeno stesso.

Appare preferibile aggiungere che le residue somme sono ripartite in parti uguali tra le altre tre tipologie di interventi al fine di rispettare il criterio di eguale ripartizione di cui al comma 1 del medesimo articolo.

4. Il comma 6 dello stesso art. 2-bis prevede che entro il 31 gennaio di ogni anno, con decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono individuati e pubblicati, nel sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, i parametri specifici di valutazione delle istanze.

Va precisato che l'individuazione dei parametri deve avvenire per ogni tipologia di intervento, essendo necessario che si giunga ad un livello di specificazione che consenta di rendere chiaro e trasparente il criterio di scelta, che evidentemente sarà ispirato a logiche diverse a seconda delle quattro tipologie di intervento.

Inoltre, la pubblicazione sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri è coerente con i recenti interventi in materia di semplificazione, ma richiede che su tale sito sia istituita una apposita sezione, ben visibile nella *home page*, al fine di ottenere che ogni notizia relativa a tali interventi possa essere appieno conosciuta, ed agevolmente reperibile.

Occorre, pertanto, prevedere nel regolamento l'istituzione di una apposita e ben visibile sezione del sito della Presidenza dedicata alla gestione dell'otto per mille di competenza statale, in modo che le varie forme di pubblicità previste anche in altre disposizioni dello schema consentano effettivamente una maggiore conoscenza della gestione dei fondi e garantiscano una maggiore trasparenza, che costituisce uno dei principali scopi dichiarati dell'intervento di riforma.

5. Il sostituito art. 3, del d.P.R. n. 76 del 1998, disciplina i requisiti soggettivi e prevede, al comma 1, che possono presentare domanda, redatta secondo il modello di cui all'Allegato A, per accedere alla ripartizione della quota dell'otto per mille di cui all'articolo 1, le pubbliche amministrazioni, le persone giuridiche e gli enti pubblici e privati.

Viene, inoltre, stabilito che "È escluso in ogni caso il fine di lucro."; tale periodo può risultare non chiaro e può generare l'incertezza sul fatto che l'assenza di fine di lucro vada riferita all'iniziativa ammessa la beneficio o al soggetto beneficiario,

come sembra doversi propendere tenuto conto della rubrica dell'articolo, che riguarda appunto i requisiti soggettivi. Appare, quindi, preferibile esplicitare il senso del periodo in modo più chiaro.

6. L'articolo 3 dello schema di decreto contiene modifiche all'articolo 4, comma 2, e introduce i commi 2-bis e 2-ter, al fine di definire i contenuti oggettivi in maniera più sistematica. La norma proposta indica espressamente l'inammissibilità della domanda non corredata da una relazione tecnica conforme all'Allegato B, parte integrante del regolamento.

Al comma 2-ter viene stabilito che possono essere chiesti chiarimenti e integrazioni della documentazione presentata, fissando un termine non superiore a dieci giorni decorrente dalla ricezione della comunicazione da parte del richiedente. Decorso inutilmente tale termine la domanda non può essere accolta.

Si ritiene più corretto fare riferimento alla ricezione o, in alternativa, improcedibilità della domanda in questo caso, potendo risultare meno chiaro il richiamo al mero mancato accoglimento.

Valuti anche l'Amministrazione se il termine "non superiore" a dieci giorni possa risultare troppo esiguo.

7. Il nuovo art. 5 del d.P.R. n. 76 del 1998 disciplina il piano di ripartizione delle risorse, assegnando il compito di valutare le singole iniziative ad apposite Commissioni tecniche di valutazione.

L'amministrazione rappresenta che la norma recepisce e regola un modello organizzativo già in uso da diversi anni, e che ha dato buoni risultati nel corso dell'espletamento della procedura in parola, coniugando la compiuta valutazione dell'intervento alle esigenze di celerità e di efficienza.

Viene previsto che le commissioni, istituite con provvedimento del Segretario generale, sono composte da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con funzioni di presidente, da sei rappresentanti del Ministero

dell'economia e delle finanze e da sei rappresentanti dell' amministrazione statale competente per materia.

In primo luogo, non è chiaro quante sono le Commissioni tecniche di valutazione; se ve ne è una per ciascuna delle quattro tipologie di intervento, è opportuno specificare tale elemento.

Inoltre, per i “sei rappresentanti dell'amministrazione statale competente per materia” va chiarito se si tratta di sei rappresentanti per ogni amministrazione o nel complesso, essendo anche preferibile indicare per ciascun settore di intervento quali siano le amministrazioni competenti.

La disposizione stabilisce che le Commissioni sono validamente costituite con la presenza di almeno un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un rappresentante dell'amministrazione statale competente per materia e un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze.

Si rimette alla valutazione dell'amministrazione, anche in relazione alle scelte adottate in relazione alle questioni appena sollevate, se tale quorum sia idoneo a garantire l'uniformità di giudizio nella valutazione degli interventi, e l'efficienza nello svolgimento di tale delicato compito.

La presente osservazione vale anche con riferimento alla composizione delle Commissioni tecniche di monitoraggio, di cui al modificato art. 8 del d.P.R. n. 76 del 1998.

8. Il nuovo art. 6 del regolamento prevede che “Le domande devono essere redatte in bollo, salvo i casi di esenzione previsti dalle vigenti disposizioni, secondo il modello riportato nell'Allegato A, che costituisce parte integrante del presente decreto”.

Valuti l'amministrazione se sia possibile eliminare l'obbligo del bollo per la presentazione delle domande, tenuto conto del fatto che si tratta di interventi

finalizzati a scopi ritenuti dal legislatore meritevoli di tutela, e che spesso nel passato le risorse si sono rilevate insufficienti per l'ammissione al contributo di gran parte delle domande e, in questo caso, l'obbligo del bollo finisce per costituire un mero appesantimento della procedura, che grava inutilmente sui soggetti che richiedono la concessione del beneficio.

9. Le modifiche introdotte dagli artt. 7 e 8 dello schema prevedono che l'erogazione dei fondi ai destinatari da parte della Presidenza del Consiglio avvenga per successivi stati d'avanzamento dei lavori relativi al progetto beneficiario del contributo. La modifica ha anche un effetto di contenimento della spesa pubblica, in quanto il finanziamento viene erogato nella sua interezza solo dopo le verifiche di effettiva esecuzione delle opere programmate. Inoltre la revoca è stata disciplinata in maniera più rigorosa, prevedendo anche la restituzione delle somme non correttamente impiegate alla Presidenza del Consiglio con recupero dei fondi a vantaggio della finanza pubblica.

L'amministrazione ha rappresentato che in passato sono sorte difficoltà applicative, in quanto nulla era previsto per il caso in cui il destinatario non trasmetteva i dati necessari per procedere al pagamento, ovvero per l'ipotesi di lavori iniziati ma non terminati o eseguiti parzialmente o in maniera difforme al progetto approvato. Non era disciplinata la proroga delle scadenze progettuali, non era esplicitamente individuato un meccanismo di recupero per le somme erogate e non utilizzate, dopo l'affidamento dei lavori.

La proposta di modifica contiene:

- la conferma dei requisiti soggettivi posseduti all'atto della domanda;
- la revoca, ove non risulti l'inizio delle attività entro diciotto mesi dall'ordinativo di pagamento della somma relativa ovvero per mancata esecuzione e mancata conclusione dell'intervento entro i termini indicati; la decadenza dal contributo ove la documentazione necessaria per l'accredito del contributo non arrivi entro

sei mesi dalla ricezione della richiesta di documentazione;

- la corresponsione in caso d'importo superiore a 30 mila euro, di una somma pari a 30 mila euro ovvero alla metà del finanziamento concesso ove maggiore, rinviando l'accredito della restante somma solo dopo che il beneficiario abbia eseguito lavori d'importo pari ad almeno ad almeno la metà della quota di contributo erogata, in modo da contemperare l'esigenza del beneficiario di avere i fondi a disposizione per dare inizio o completare i lavori e la tutela del pubblico interesse di una corretta utilizzazione del contributo;

- la modifica delle modalità di monitoraggio: il regolamento vigente, infatti, dispone che i Ministeri competenti per materia verificano e riferiscono ogni sei mesi al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'andamento e sulla conclusione degli interventi cui sono destinati i fondi dell'otto per mille e che a tal fine i soggetti destinatari dei contributi presentano, tempestivamente, ai Ministeri competenti, una relazione analitica sugli interventi realizzati. Tale disposizione, però, in pratica è stata di frequente disattesa, si sono verificati notevoli disguidi dovuti ai tempi eccessivamente lunghi richiesti dall'acquisizione del parere delle amministrazioni competenti, e il termine semestrale per la presentazione del rapporto è spesso infruttuosamente scaduto. La disciplina proposta prevede l'istituzione di apposite Commissioni tecniche di monitoraggio distinte da quelle di valutazione in modo da evitare ogni possibile commistione tra i due momenti procedurali.

Come già detto in precedenza, tali modifiche risultano del tutto condivisibili e in linea con le finalità perseguite dall'amministrazione con l'intervento di riforma.

In aggiunta a tali previsioni, la Sezione ritiene che possa essere utile inserire anche l'obbligo di pubblicare sulla già menzionata apposita sezione del sito della Presidenza del consiglio non solo l'elenco degli interventi ammessi al beneficio, ma anche tutti gli atti relativi alla successiva fase di erogazione dei fondi e di

monitoraggio, comprese le relazioni delle Commissioni tecniche.

Ciò al fine di accrescere ulteriormente la trasparenza nell'utilizzo di risorse che i contribuenti affidano alla gestione dello Stato al momento della scelta della devoluzione dell'otto per mille dell'Irpef.

10. Per quanto concerne la revoca del conferimento, disciplinata dall'art. 8-bis del regolamento, occorre inserire un riferimento alla partecipazione procedimentale del soggetto interessato; anche se tale partecipazione è imposta da norme di rango primario, appare preferibile inserire un richiamo espresso.

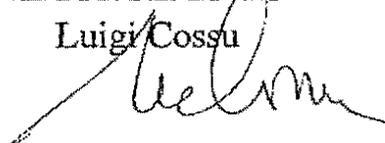
P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Roberto Chieppa



IL PRESIDENTE
Luigi Cossu



IL SEGRETARIO

(Massimo Meli)

