

XVII legislatura

**A.S. 1174:**

**"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione"**

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Novembre 2013

n. 23



servizio del bilancio  
del Senato



# Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

## **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

## **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata**

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

## **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Daniele Bassetti

tel. 3787

## **Consigliere addetto al Servizio**

dott. Melisso Boschi

tel. 3731

## **Segretari parlamentari**

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

## INDICE

<i>Articolo 1 (Disposizioni in materia di immigrazione).....</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Disposizioni in tema di finanza degli enti territoriali).....</i>	<i>3</i>
<i>Articolo 2-bis (Facoltà di recesso delle pubbliche amministrazioni da contratti di locazione) .....</i>	<i>11</i>
<i>Articolo 3 (Disposizioni finanziarie).....</i>	<i>11</i>



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

Il comma 1 incrementa di 20 milioni di euro per il 2013 il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, di cui all'articolo 23, comma 11, del decreto-legge n. 95 del 2012.

Il comma 2 istituisce per le esigenze del Ministero dell'interno connesse all'eccezionale afflusso di stranieri in Italia un Fondo, con la dotazione finanziaria di 190 milioni di euro per il 2013, la cui ripartizione è effettuata con decreto ministeriale, anche tenendo conto delle esigenze connesse all'accoglienza sul territorio nazionale di donne straniere in stato di gravidanza, nonché di quelle concernenti i comuni maggiormente esposti all'afflusso di stranieri, come Lampedusa e Linosa.

Il comma 2-*bis* prevede che il Ministro dell'interno presenti entro il 31 marzo 2014 una relazione al Parlamento per illustrare lo stato di utilizzo e gli effettivi impieghi sia delle risorse di cui al comma 2, sia di quelle assegnate ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del decreto-legge n. 93 del 2013.

Il comma 3 consente l'utilizzo nel 2014 delle somme non utilizzate nell'esercizio.

Il comma 4 provvede alla copertura degli oneri correlati ai commi 1 e 2, pari a 210 milioni di euro per il 2013. In particolare si provvede:

- a) quanto a 90 milioni di euro mediante quota parte degli introiti di cui all'articolo 14-*bis*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (Fondo rimpatri per il rimpatrio degli stranieri verso i paesi di origine o di provenienza), affluiti all'entrata del bilancio dello Stato, che resta acquisita al bilancio medesimo;
- b) quanto a 70 milioni di euro mediante il versamento all'entrata del bilancio dello Stato, da parte dell'INPS, delle somme incassate in attuazione dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 109 del 2012 (contributi forfettari da parte dei datori di lavoro che presentano la dichiarazione di emersione del lavoro irregolare);
- c) quanto a 50 milioni di euro mediante riduzione della dotazione del fondo di cui all'articolo 2, comma 6-*sexies*, del decreto-legge n. 225 del 2010 (Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura).

Il comma 4-*bis* prevede che i fondi destinati all'adeguamento dei centri di identificazione ed espulsione non sono soggetti ad esecuzione forzata. Gli atti di sequestro e di pignoramento afferenti ai predetti fondi sono nulli. La nullità è rilevabile d'ufficio e gli atti non determinano obbligo di accantonamento da parte della tesoreria dello Stato, né sospendono l'accreditamento di somme destinate ai funzionari delegati.

Il comma 4-*ter* autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze ad erogare, a titolo di acconto, in favore dell'INMP il 90 per cento dell'importo destinato nell'anno di riferimento al predetto istituto, qualora sia decorso il termine del 31 ottobre senza che sia stata stipulata l'apposita intesa prevista dal decreto-legge n. 98 del 2011.

**La RT** afferma che, in relazione al comma 2, gli effetti in termini di indebitamento e fabbisogno risultano inferiori all'importo indicato in termini di SNF in quanto la spesa autorizzata comprende una quota relativa ad oneri di personale (circa 95 milioni), per la quale

l'effetto in termini di PA è circa la metà di quanto autorizzato. Null'altro aggiunge al testo dell'articolo.

Al riguardo, nulla da osservare per i profili di quantificazione, essendo l'onere limitato all'entità degli stanziamenti, e per il minor impatto contabilizzato nel prospetto riepilogativo in termini di indebitamento e fabbisogno netto, nel presupposto che effettivamente circa 95 milioni di euro delle risorse stanziare siano destinate a fronteggiare oneri di personale.

In relazione alle coperture individuate, si premette che le risorse di cui alla lettera a) sono rappresentate da introiti già a legislazione vigente destinati alla spesa, disponendosi pertanto con la norma in esame una diversa destinazione delle somme indicate.

Per tali risorse e per quelle di cui alla lettera c), poi, si prende atto dei chiarimenti forniti dal Governo nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati circa il fatto che le risorse residue (al netto, cioè, delle coperture in esame) possono garantire, senza bisogno di eventuali rifinanziamenti, il perseguimento delle finalità alle quali sono istituzionalmente destinate. Sul punto va però segnalato che, da un'interrogazione effettuata alla banca dati della RGS Data Warehouse le risorse ancora disponibili in conto competenza sul capitolo 2341 dello stato di previsione del Ministero dell'interno (Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura - copertura di cui alla lettera c)) risultano pari a 6,7 milioni di euro (rispetto a un utilizzo per 50 milioni di euro), tanto alla data del 18 novembre che a quella del 10 ottobre, antecedente all'emanazione del presente decreto-legge. Si auspica un chiarimento da parte del Governo.

In relazione al versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte dell'INPS di 70 milioni di euro derivanti dai proventi del pagamento del contributo forfettario dei datori di lavoro che, ai sensi dell'articolo 5, del decreto legislativo n. 109 del 2012, hanno presentato la dichiarazione di emersione del lavoro irregolare, giova premettere che anche in questo caso si è in presenza di introiti che per espressa disposizione normativa sarebbero comunque destinati alla spesa (articolo 5, comma 14, del citato decreto legislativo).

Da dati del Ministero dell'interno risulta alla data del 17 ottobre 2012 un numero di 134.576 domande per un introito lordo complessivo pari pertanto a quasi 134,6 milioni di euro, dei quali circa 43,5 milioni

di euro sono già stati destinati dallo stesso decreto (articolo 5, comma 17) alla copertura nel 2012 dei maggiori oneri determinati dall'articolo 5.

Si rileva, tuttavia, che, essendo tali risorse riferibili alla gestione finanziaria INPS per il 2012, appare opportuna una conferma dell'effettiva disponibilità in conto residui di tali risorse nel bilancio preventivo INPS per il 2013, ai fini del loro riversamento all'entrata del bilancio dello Stato.

## ***Articolo 2*** ***(Disposizioni in tema di finanza degli enti territoriali)***

Il comma 1, modificato dalla Camera dei deputati, dispone, per l'anno 2013, una integrazione della quota spettante a ciascun comune del Fondo di solidarietà comunale, di cui all'articolo 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012, per un importo complessivo di 125 milioni di euro, di cui 5 milioni destinati ad incrementare, per l'anno 2013, il contributo erariale ai comuni, ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della legge n. 388 del 2000. Il contributo è ripartito tra i comuni nella misura indicata nella tabella A allegato al decreto in esame.

Il comma 2 esclude il contributo dalle entrate finali dell'ente, considerate ai fini del calcolo del saldo finanziario rilevante ai fini del patto di stabilità interno per il 2013.

Il comma 3, modificato dalla Camera dei deputati, provvede alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dal comma 1, pari a 125 milioni di euro per l'anno 2013 in termini di saldo netto da finanziare, nel seguente modo:

- quanto a 35 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 decreto-legge n. 35 del 2013, utilizzando la dotazione per l'anno 2013 della "Sezione enti locali";
- 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 n. 228 del 2012) per l'attivazione del c.d. patto regionale verticale incentivato, utilizzando allo scopo la parte di contributo non attribuito alle Regioni Puglia e Molise.

Il comma 4, modificato dalla Camera dei deputati, quantifica in 1.050.000 euro a decorrere dal 2014, gli oneri per il bilancio dello Stato in termini di minori interessi attivi derivanti dall'utilizzo a copertura delle risorse del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti. Alla copertura dell'onere in esame si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica.

**La RT** originaria afferma che l'onere di 120 milioni di euro si manifesta in soli termini di saldo netto da finanziare, atteso che le somme attribuite a ciascun comune non rilevano ai fini del patto di stabilità interno.

Relativamente all'utilizzo di 30 milioni di euro della "Sezione enti locali" del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei

debiti certi, liquidi ed esigibili, la RT rileva che sono utilizzate le risorse alle quali non corrispondono contratti di anticipazione di liquidità stipulati da Cassa depositi e prestiti S.p.A.. A tale norma sono ascrivibili effetti negativi sul bilancio dello Stato, in quanto il fondo di solidarietà comunale eroga trasferimenti a fondo perduto, determinando così il venir meno degli interessi che sarebbero stati versati dagli enti locali allo Stato in fase di restituzione delle anticipazioni di liquidità.

Considerato che il tasso di interesse da applicare alle predette anticipazioni è determinato sulla base del rendimento di mercato dei buoni poliennali del tesoro a 5 anni, l'onere derivante dall'utilizzo delle risorse della sezione del Fondo è quantificabile in 1 milione di euro a decorrere dal 2014, in quanto il rimborso delle anticipazioni avviene a partire dall'anno successivo a quello di sottoscrizione del contratto. Il predetto onere trova copertura mediante riduzione del Fondo ISPE.

La restante quota di oneri, pari a 90 milioni di euro, è coperta utilizzando quota parte dei contributi destinati alle regioni Puglia e Molise in attuazione dell'articolo 1, comma 122, della legge n. 228 del 2012, non erogati atteso che le predette regioni non hanno provveduto alla cessione di spazi finanziari, validi ai fini del patto di stabilità interno, ai comuni e alle province ricadenti nel proprio territorio.

La nota di risposte della RGS, presentata alla Camera dei deputati, afferma che la norma non è suscettibile di produrre effetti negativi sul debito, in quanto le risorse destinate a copertura degli oneri ivi previsti sarebbero rimaste, comunque, inutilizzate nell'ambito del bilancio statale:

- il contributo di cui all'articolo 1, comma 122, della legge n. 228 del 2012, per la quota non attribuita alle Regioni Puglia e Molise, non avendo provveduto queste ultime a cedere spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio;
- le risorse della "Sezione per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali" del Fondo di cui all'articolo 1, comma 10, del decreto legge n. 35 del 2013, assegnate, ma non erogate dalla Cassa depositi e prestiti SpA, in quanto gli enti locali

interessati non hanno provveduto a stipulare i relativi contratti di anticipazione di liquidità.

Relativamente alle risorse presenti sul Fondo ISPE la nota conferma la disponibilità e la possibilità di utilizzo nella misura di 1 milioni di euro a decorrere dal 2014.

**Al riguardo**, attesi i chiarimenti forniti, si segnala che le risorse utilizzate a copertura, in assenza del presente provvedimento, sarebbero rimaste inutilizzate nel bilancio dello Stato e, presumibilmente, destinate ad andare in economia.

Il comma 4-*bis*, introdotto dalla Camera dei deputati, nel modificare l'articolo 6-*bis* del decreto-legge n. 43 del 2013, reca una deroga al patto di stabilità interno per la sola regione Molise (e non più anche per i comuni e le province della regione Molise), per l'anno 2013, relativamente agli impegni e ai 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.

**La RT** non considera la norma.

**Al riguardo**, andrebbe confermato, così come sembra evincersi dal comma 3 del presente articolo, che fino ad ora tale contributo non è stato attribuito alla regione Molise, in quanto quest'ultima non ha attivato il patto regionale verticale. Di conseguenza, nessun comune o provincia della regione Molise ha ricevuto alcuna deroga ai propri obiettivi di patto per effetto dell'applicazione dell'articolo 6-*bis* del citato decreto-legge n. 43 del 2013.

I commi 4-*ter* e 4-*quater*, inseriti dalla Camera dei deputati, attribuiscono 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;
- le risorse derivanti dalle minori occorrenze di spesa connesse alla gestione dell'albo medesimo.

**La RT** non considera la norma.

Al riguardo, atteso che sono destinate al Fondo di solidarietà comunale solo le eventuali risorse non necessarie nell'anno 2013 per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali e le risorse derivanti dalle minori occorrenze di spesa connesse alla gestione dell'albo medesimo, non vi sono osservazioni da formulare.

Il comma 4-*quinquies*, introdotto dalla Camera dei deputati, dispone che la somma ricevuta da un ente territoriale a titolo di estinzione anticipata di un derivato, corrispondente al valore di mercato positivo che il derivato presenta al momento della sua estinzione anticipata, può essere destinata alla riduzione degli oneri finanziari o all'estinzione anticipata del debito dell'ente medesimo anche con riferimento a quello maturato a seguito delle anticipazioni di liquidità ricevute a valere sul Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, nulla da osservare.

Il comma 5, modificato dalla Camera dei deputati, nel modificare l'articolo 31 della legge n. 183 del 2011, inasprisce, per l'anno 2013, i vincoli del patto di stabilità interno per gli enti locali, attraverso un incremento dell'obiettivo di saldo finanziario che deve essere conseguito da parte di ciascun ente, e sospendendo, al contempo, l'applicazione del sistema di virtuosità, ai fini della ripartizione degli obiettivi finanziari del patto tra gli enti medesimi.

Inoltre, si stabilisce di escludere dall'inasprimento dei vincoli del patto di stabilità interno per gli enti locali i comuni coinvolti dagli eventi di afflusso di stranieri nell'anno 2013. Tali comuni saranno individuati con decreto ministeriale.

La RT afferma che l'incremento di 0,81 delle percentuali da applicare alla spesa corrente media registrata negli anni 2007-2009 e la non riattribuzione degli spazi finanziari così determinati ai comuni virtuosi, determina un miglioramento dell'indebitamento netto e del fabbisogno per un importo pari a 450 milioni di euro.

La nota di risposte della RGS, presentata alla Camera dei deputati, evidenzia che la spesa di riferimento per il totale del comparto degli enti locali, ovvero la media degli impegni di parte corrente per il triennio 2007-2009 è pari a 46,9 miliardi di euro per i comuni e pari a 8,9 miliardi di euro per le province. Inoltre, si rappresenta che nel 2014 viene sospesa la virtuosità così come prevista dall'articolo 20 del decreto legge n. 95 del 2012 e il premio

individuato per gli enti virtuosi viene considerato premio per gli enti in sperimentazione. Pertanto, secondo la nota, nel 2014 non si registra l'effetto di miglioramento dell'indebitamento netto perseguito con la sospensione prevista per il 2013.

Ancora la nota evidenzia che in base alla circolare applicativa del patto di stabilità interno e in considerazione di quanto indicato nel comma 6 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011, gli enti sono stati invitati, comunque, a programmare le loro esigenze di spesa sulla base dell'obiettivo più alto e che l'adesione alla sperimentazione dei nuovi principi contabili rappresenta una forma di convergenza verso registrazioni contabili più veritiere altrettanto virtuosa.

Infine, la nota rappresenta che non risulta abrogato l'articolo 20, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 98 del 2011 relativo alla riduzione delle percentuali da applicare alla spesa corrente con riferimento agli enti in sperimentazione per un importo complessivo di 20 milioni di euro per il 2013. Il relativo DM di riparto è in fase di perfezionamento.

Al riguardo, alla luce di quanto chiarito, e a conferma dei risparmi ascritti alla norma andrebbe confermato che l'applicazione dell'incremento della percentuale dello 0,81 per cento è applicata a tutti gli enti locali, compresi gli enti in sperimentazione, salvo quanto previsto dall'articolo 20, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 98 del 2011.

Con riferimento alle difficoltà che gli enti locali possono incontrare nel conseguire le misure aggiuntive di risparmio da attuare negli ultimi mesi del 2013, si segnala che quanto indicato nella circolare della RGS n. 5 del 2013 di programmare le spese sulla base dell'obiettivo più alto previsto per gli enti non virtuosi, rappresenta pur sempre un invito/suggerimento che potrebbe non essere stato raccolto dagli enti. Di conseguenza, si evidenzia la possibile difficoltà nel raggiungimento del preventivato risparmio di spesa e la potenzialità che tali enti al fine di conseguire, in questo breve lasso di tempo, un obiettivo di saldo più alto, potrebbero, tra l'altro, essere indotti a rallentare il flusso dei pagamenti sulla spesa in conto capitale.

Relativamente alla non applicazione dell'inasprimento dei vincoli del patto di stabilità interno per i comuni coinvolti dagli eventi di afflusso di stranieri nell'anno 2013, si segnala che l'onere recato dalla norma è stato valutato e coperto con una modifica all'articolo 3 del presente provvedimento in 5 milioni di euro. Sul punto, al fine di

valutare la congruità dell'onere, andrebbero forniti gli elementi e i dati posti alla base della quantificazione della spesa.

Il comma 6 dispone che a decorrere dal 2013 alle regioni che presentano, in ciascuno degli anni dell'ultimo biennio di esecuzione del Piano di rientro, ovvero del programma operativo di prosecuzione dello stesso, verificato dai competenti tavoli tecnici di cui agli articoli 9 e 12 dell'Intesa 23 marzo 2005, un disavanzo sanitario, di competenza del singolo esercizio e prima delle coperture, decrescente e inferiore al gettito derivante dalla massimizzazione delle predette aliquote, è consentita la riduzione delle predette maggiorazioni, ovvero la destinazione del relativo gettito a finalità extrasanitarie riguardanti lo svolgimento di servizi pubblici essenziali e l'attuazione delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 35 del 2013, in misura tale da garantire al finanziamento del SSR un gettito pari al valore medio annuo del disavanzo sanitario registrato nel medesimo biennio.

Alle regioni che presentano, in ciascuno degli anni dell'ultimo triennio, un disavanzo sanitario, di competenza del singolo esercizio e prima delle coperture, inferiore, ma non decrescente, rispetto al gettito derivante dalla massimizzazione delle predette aliquote, è consentita la riduzione delle predette maggiorazioni, ovvero la destinazione del relativo gettito a finalità extrasanitarie riguardanti lo svolgimento di servizi pubblici essenziali e l'attuazione delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 35 del 2013, in misura tale da garantire al finanziamento del SSR un gettito pari al valore massimo annuo del disavanzo sanitario registrato nel medesimo triennio. Le predette riduzioni o destinazione a finalità extrasanitarie sono consentite previa verifica positiva dei medesimi Tavoli e in presenza di un Programma operativo 2013-2015 approvato dai citati Tavoli, ferma restando l'efficacia degli eventuali provvedimenti di riduzione delle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'IRAP secondo le vigenti disposizioni. Resta fermo quanto previsto in caso di risultati quantitativamente migliori e quanto previsto dal comma 86 dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009, in caso di determinazione di un disavanzo sanitario maggiore di quello programmato e coperto.

**La RT** ricorda che la legislazione vigente (articolo 2, commi 80 e 86, della legge n. 191 del 2009) impone alle regioni sottoposte a piano di rientro di mantenere la massimizzazione delle maggiorazioni fiscali regionali di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF, destinandone l'intero gettito al settore sanitario. Stabilisce inoltre che in caso di peggior risultato si applicano automaticamente ulteriori maggiorazioni fiscali e che solo con cadenza annuale, in seguito alla verifica annuale dell'eventuale miglior risultato economico raggiunto (valutazione *ex post*), la regione possa ridurre le aliquote, per il solo anno d'imposta successivo a quello di riferimento, in misura pari al miglior risultato raggiunto.

Tenuto conto del fatto che in talune regioni sottoposte a Piano di rientro il disavanzo sanitario è stato significativamente ridotto, la presente disposizione consente di finalizzare *ex ante* alla copertura dei

piani di rientro solo quota parte dei citati gettiti, secondo le modalità previste.

In sostanza il comma, a fronte di una riduzione strutturale dei disavanzi sanitari, consente alle regioni una programmazione *ex ante* (e dunque anche di medio periodo) delle risorse derivanti dalle maggiorazioni fiscali e non più necessarie alla copertura dei piani di rientro, stabilendo il venir meno dell'obbligo della massimizzazione delle aliquote, ovvero una diversa destinazione dei gettiti fiscali.

La RT conclude affermando che dalla disposizione non derivano effetti sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, non si hanno osservazioni da formulare, nel presupposto che per le regioni rimanga comunque il vincolo sulla spesa ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, come peraltro presumibile in assenza di esplicita previsione derogatoria.

Il comma 7, modificato dalla Camera dei deputati, reca alcune integrazioni al decreto-legge n. 35 del 2013, concernente il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione. In particolare:

- si definisce 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, unitamente alle risorse non erogate nel 2013, per anticipazioni di liquidità richieste entro il 28 febbraio 2014;
- si chiarisce 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 stanziato sul Fondo anticipazioni dal decreto-legge n. 102 del 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. Ai fini dell'assegnazione delle anticipazioni di liquidità, sono inoltre considerati anche i debiti fuori bilancio relativi al trasposto pubblico regionale locale, a condizione che gli stessi siano stati riconosciuti in bilancio alla data di entrata in vigore della disposizione;
- si introduce 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.

La RT, con riferimento alla tempistica dell'assegnazione dell'intero ammontare per il 2014 delle risorse della sezione debiti non sanitari di regioni e province autonome, afferma che la disposizione, in

quanto meramente chiarificatoria, non comporta oneri a carico della finanza pubblica.

Analogamente, secondo la RT, la norma, finalizzata ad ampliare i requisiti per accedere alle anticipazioni di liquidità da parte degli enti locali, non determina oneri per la finanza pubblica in quanto i pagamenti dei debiti fuori bilancio devono avvenire sempre nell'ambito dei vincoli del patto di stabilità interno. Peraltro, il riconoscimento dei debiti deve avvenire nel rispetto delle procedure previste dall'ordinamento giuridico e la relativa copertura deve essere reperita nei bilanci degli enti territoriali a valere su risorse diverse dalle anticipazioni di liquidità di cui al citato decreto legge n. 35 del 2013.

Infine, la norma relativa ai flussi dei pagamenti dei debiti commerciali da parte degli enti locali e delle altre pubbliche amministrazioni, come risultanti dai piani di pagamento presentati dalle Regioni, non comporta oneri a carico della finanza pubblica, essendo sostanzialmente finalizzata a colmare il vuoto conoscitivo.

La nota di risposte della RGS, presentata alla Camera dei deputati, afferma che la possibilità di utilizzare nel 2014 le disponibilità non erogate in prima istanza alla data del 31 dicembre 2013 discende dalla considerazione che la procedura di assegnazione delle risorse alle Regioni potesse far slittare l'effettivo pagamento dei debiti, pagamento che determina il reale impatto sul fabbisogno. Pertanto la modifica non fa altro che prendere atto di una situazione i cui effetti finanziari sono stati già scontati nei tendenziali di finanza pubblica.

Inoltre, la nota conferma che la norma, finalizzata ad ampliare i requisiti per accedere alle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo di cui all'articolo 1, comma 10, del decreto-legge n. 35 del 2013, non determina oneri per la finanza pubblica, in quanto i pagamenti dei debiti fuori bilancio devono avvenire nel rispetto delle procedure previste dall'ordinamento giuridico e la relativa copertura deve essere reperita nei bilanci degli enti territoriali a valere su risorse diverse dalle anticipazioni di liquidità di cui al citato decreto-legge n. 35 del 2013.

**Al riguardo**, atteso i chiarimenti forniti, non ci sono osservazioni da formulare.

Il comma 8 modifica l'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 102 del 2013, correggendo i termini ivi previsti ai fini dell'applicazione dell'istituto della c.d. "definizione agevolata" nei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile. In particolare, si 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.

Il comma 8-*bis*, inserito alla Camera dei deputati, 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, non derivanti da rateizzazioni, nel caso in cui la somma complessiva sia inferiore a 12 euro.

**La RT** non considera la norma.

**Al riguardo**, nulla da osservare.

***Articolo 2-bis***  
***(Facoltà di recesso delle pubbliche amministrazioni da contratti di locazione)***

La norma, introdotta alla Camera dei deputati, attribuisce la facoltà alle amministrazioni dello Stato, alle regioni e agli enti locali, nonché agli organi costituzionali nell'ambito della propria autonomia, di recedere entro il 31 dicembre 2014, dai contratti di locazione di immobili in corso alla data di entrata in vigore del presente provvedimento. Il termine di preavviso per l'esercizio del diritto di recesso è stabilito in trenta giorni, anche in deroga ad eventuali clausole difformi previste dal contratto.

**La RT** non considera la norma.

**Al riguardo**, pur trattandosi di mera facoltà andrebbe chiarito se eventuali oneri possano discendere dalla presenza nei contratti di locazione di eventuali clausole onerose per l'esercizio della facoltà di recesso prima del termine stabilito in contratto. Infatti, non è chiaro se la norma in esame deroghi ad eventuali clausole difformi previste dal contratto con riferimento al solo termine del preavviso (superiore a 30 giorni) od anche ad eventuali clausole onerose per l'esercizio del diritto di recesso.

***Articolo 3***  
***(Disposizioni finanziarie)***

Il comma 1 stabilisce che le disponibilità di competenza e di cassa relative alle spese del bilancio dello Stato sono accantonate e rese indisponibili per ciascun

Ministero secondo quanto indicato nell'allegata tabella B, in modo da assicurare, complessivamente, un miglioramento dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni di 595 milioni di euro per il 2013.

Il comma 2 prevede che le quote di risorse accantonate relative alle spese correnti costituiscono economia di bilancio al termine dell'esercizio, restando escluse le spese iscritte negli stati di previsione dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo e dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nonché le spese iscritte nell'ambito della Missione « Ricerca e innovazione » e gli stanziamenti relativi al Fondo per lo sviluppo e la coesione ed alla realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento *Expo* Milano 2015. Per effettive, motivate e documentate esigenze, su proposta delle Amministrazioni interessate, possono essere disposte variazioni degli accantonamenti di cui al primo periodo, con invarianza degli effetti sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, restando precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

Il comma 3 afferma che per i capitoli interessati dagli accantonamenti è sospesa per l'anno 2013 la facoltà di compensazione tra le dotazioni di cassa dei capitoli appartenenti al medesimo stato di previsione, di cui all'articolo 6, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95,

Il comma 4 prevede che alla compensazione degli effetti finanziari degli accantonamenti di cui al comma 1, in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, si provvede mediante corrispondente utilizzo per 249 milioni di euro per l'anno 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 decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, e successive modificazioni.

**La RT** annessa al ddl iniziale afferma che la norma è volta ad assicurare, per quanto riguarda la spesa delle amministrazioni centrali dello Stato per l'anno 2013, il rientro dallo scostamento dagli obiettivi di contenimento dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni entro il limite definito in sede europea, per un importo complessivo valutato in 590 milioni di euro in termini di fabbisogno e di indebitamento netto.

A tal fine, è previsto che le disponibilità di competenza e di cassa relative alle missioni di spesa di ciascun Ministero sono accantonate e rese indisponibili secondo quanto indicato nella tabella B allegata al presente decreto. La ripartizione per Ministero degli accantonamenti di spesa tiene conto dell'incidenza delle spese predeterminate per legge e di quelle relative al fabbisogno, iscritte nel bilancio triennale a legislazione vigente 2013-2015.

Al fine di assicurare il conseguimento dei risparmi al termine dell'esercizio, è altresì precisato che le risorse accantonate di parte corrente costituiscono economia di bilancio al termine dell'esercizio 2013. Per alcune categorie di spesa corrente (trasferimenti a famiglie, all'estero ed all'impresa) gli effetti in termini di PA si registrano

secondo il criterio della cassa, fase successiva all'impegno delle somme stanziare. Pertanto gli effetti tendono a distribuirsi su più esercizi in relazione a quanto considerato nei tendenziali di spesa.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale, invece, resta applicabile, ai sensi dell'articolo 36, comma 2, della legge 2440 del 1923, la possibilità di mantenere in bilancio le disponibilità di competenza non utilizzate al termine dell'anno 2013 (in quanto non impegnate alla chiusura dell'esercizio per effetto dell'accantonamento in parola), per essere utilizzate nell'esercizio successivo e, pertanto, si determina un corrispondente effetto negativo sui saldi di finanza pubblica nell'anno 2014, valutato in 260 milioni di euro e 14 milioni di euro per il 2015.

Per quota parte della copertura dei suddetti effetti negativi, è utilizzato per un importo pari a 249 milioni di euro per l'anno 2014 il 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 decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154.

La RT rappresenta inoltre, che per assicurare la necessaria flessibilità gestionale, in presenza di effettive, motivate e documentate esigenze, su proposta delle Amministrazioni interessate, potranno essere disposte variazioni degli accantonamenti in questione, restando invariati gli effetti sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. In ogni caso, rimane preclusa la possibilità di utilizzare gli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

La RT precisa poi che per garantire la neutralità finanziaria dell'iniziativa sui saldi di finanza pubblica è altresì prevista, per i capitoli interessati dai suddetti accantonamenti la sospensione per l'anno 2013 della facoltà di disporre variazioni compensative di sola cassa, prevista dall'art. 6, comma 14, del D.L. n. 95 del 2012.

Rappresenta, infine, che, ai fini del raggiungimento del ripetuto obiettivo (di complessivi 1,6 miliardi circa), oltre ai citati interventi di cui al comma 5 dell'articolo 2 (per 450 milioni di euro) e quelli di cui ai commi 1 e 5 del presente articolo (per complessivi 625 milioni), concorre altresì (per i rimanenti 525 milioni di euro) un programma di dismissioni immobiliari, da adottare con procedure a legislazione vigente, da realizzare entro l'anno.

La Tabella che segue espone gli accantonamenti lineari previsti al comma 1.

**Tabella B**

(milioni di euro)

<b>Dotazioni finanziarie di competenza e cassa accantonate e rese indisponibili</b>	
	<b>2013</b>
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	704,8
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	23,0
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	3,4
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	10,5
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	17,2
MINISTERO DELL'INTERNO	37,4
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	3,3
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	50,7
MINISTERO DELLA DIFESA	130,2
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	2,5
MINISTERO DELLA SALUTE	2,3
<b>Totale</b>	<b>985,3</b>

Il prospetto riepilogativo annesso evidenzia i seguenti effetti:

***Minori spese correnti/capitale***

(milioni di euro)

		SNF			Fabbisogno			Ind. Netto		
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
comma1	<Sp. c/corr				-316	-25	-20	-316	-25	-20
comma1	<Sp. c/k				-274	260	14	-274	260	14
comma 4	<Sp. c/k					-249			-249	

**Al riguardo**, va preliminarmente sottolineato che le misure contenute nel provvedimento sono volte a consentire il rientro dallo scostamento dagli obiettivi di contenimento dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per il 2013, entro il limite del 3 per cento del PIL, come previsto dai parametri della disciplina europea<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sul punto occorre ricordare che la Nota di aggiornamento del DEF 2013 (Doc. LVII, n. 1-bis), presentata alle Camere il 23 settembre 2013, stimava 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 citata Nota, nel 2013 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche viene posizionato al 3,0 per cento del PIL, incorporando pertanto una correzione di 0,1 punti percentuali di PIL rispetto al dato risultante a legislazione vigente. Nelle recenti previsioni economiche della Commissione UE, la stessa ha previsto un indebitamento netto della PA per l'Italia pari al 3 per cento nel 2013, una volta che siano incorporati gli effetti della piena attuazione delle misure di consolidamento in esame. Va segnalato, in tal senso, che la RT riferisce che all'obiettivo richiamato concorrerà anche l'immediato avvio di un programma di dismissioni immobiliari, con

Quanto all'articolo in esame sul piano innanzitutto metodologico, va rilevato che la predisposizione di meccanismi di riduzione "lineare" della spesa - sia pure attraverso la adozione di meccanismi di "accantonamento" come quelli in esame - non appare pienamente compatibile con il principio di cui all'articolo 17, comma 1, delle norme di contabilità, laddove è tra l'altro stabilito che l'illustrazione degli effetti finanziari connessi a dispositivi di riduzione adottati a valere degli stanziamenti già previsti dalla legislazione vigente, dovrebbe, comunque, accompagnarsi sempre alla puntuale indicazione delle singole autorizzazioni legislative di spesa cui i medesimi fanno riferimento; costituendo, come noto, gli stanziamenti medesimi, la mera rappresentazione in termini contabili degli effetti finanziari riconducibili ad autorizzazioni legislative vigenti.

Così come formulato, come è di tutta evidenza, il dispositivo non consente pertanto un consapevole scrutinio degli effetti normativi connessi alla riduzione delle autorizzazioni legislative per il 2013, implicitamente correlato al meccanismo di accantonamento previsto dalla norma.

Oltretutto, quanto ai profili di stretta quantificazione, sui commi 1 e 2, va osservato che il dispositivo si limita a disporre un "accantonamento" lineare a valere degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato 2013, ad esclusione di quelli ivi specificatamente indicati al comma 2, predisponendo le condizioni per una riduzione di spesa "valutata" dalla RT in 590 milioni di euro per il solo 2013; ivi indicandosi, nel prospetto riepilogativo annesso concernente gli effetti d'impatto complessivi stimati sui saldi di finanza pubblica, in corrispondenza alla natura economica degli stanziamenti coinvolti.

*In primis*, sul punto, premesso che l'obiettivo quantitativo dei risparmi é espressamente indicato dalla norma, andrebbe innanzitutto confermata l'esistenza delle disponibilità a valere degli stanziamenti di spesa coinvolti, per parte di competenza, iscritti in bilancio per il 2013, e riferibili, esclusivamente, ad oneri "rimodulabili" ai sensi dell'articolo 21, comma 5, della legge di contabilità.

Ciò detto, in corrispondenza all'importo complessivamente indicato dall'allegato B, in riferimento a ciascuno stato di previsione, al netto degli stanziamenti esplicitamente esclusi (comma 2).

---

procedure a legislazione vigente, in merito al quale andrebbero comunque richiesti elementi informativi in merito e ai valori di realizzo attesi.

In caso contrario, qualora fossero coinvolti anche stanziamenti riferibili ad oneri non rimodulabili, anche solo in parte, si potrebbe trattare di risparmi parzialmente "virtuali", atteso che, per tali stanziamenti, opererebbe a legislazione vigente il ricorso agli strumenti di flessibilità iscritti in bilancio (fondo riserva), per l'adeguamento dei relativi importi, allorché si verifici l'incapienza delle dotazioni previste rispetto agli effettivi fabbisogni di spesa.

Nel contempo andrebbe richiesto un prospetto con l'indicazione dei capitoli coinvolti, delle corrispondenti categorie economiche di spesa, distintamente per ciascuno stato di previsione, e degli ammontari corrispondenti<sup>2</sup>.

In merito poi al comma 3, posto che gli effetti della sospensione della facoltà ivi prevista, per l'anno 2013, in capo ai dirigenti responsabili della gestione, di disporre le variazioni compensative di sola cassa occorrenti ai fini dell'effettuazione dei pagamenti nei tempi stabiliti, si traduce nella impossibilità nei fatti di disporre impegni di spesa, oltre il *plafond* delle risorse già effettivamente disponibili in termini di cassa, come confermato anche dalla R.G.S.<sup>3</sup>, va però sottolineato che resta comunque ferma la facoltà per le amministrazioni, di chiedere eventuali integrazioni di cassa, a valere dello specifico fondo di riserva, al fine di evitare l'anomala formazione di "debiti" a carico degli stanziamenti ridotti ai sensi della norma in esame.

Ciò che, a bene vedere, sembrerebbe avvalorare la necessità di disporre di un quadro analitico degli accantonamenti predisposti con l'articolo in esame, in merito alla natura giuridica dei fattori coinvolti secondo le coordinate previste dall'articolo 21, comma 5, della legge di contabilità.

Il comma 5 stabilisce che le somme iscritte nel conto dei residui per l'anno 2013 a valere del fondo per la concessione dei contributi per gli interventi in materia di tutela dell'ambiente e per la promozione dello sviluppo dei territori, di cui all'articolo 13, comma 3-*quater*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, sono

---

<sup>2</sup> In merito, nel corso dell'esame in I lettura il Dipartimento della R.G.S. si è limitato a fornire assicurazioni solo circa la mancata considerazione, nell'ambito degli accantonamenti in parola, dei soli stanziamenti di spesa su cui si siano comunque già formati "debiti" e in quanto tali non suscettibili di rimodulazioni, ai sensi dell'articolo 12, comma 7, del decreto-legge n. 35 del 2013. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Dipartimento della R.G.S.*, I.G.B., Nota prot. 89691, pagina 2.

<sup>3</sup> Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Nota cit.

versate per l'importo di 45 milioni di euro all'entrata del bilancio dello Stato per l'anno medesimo.

**La RT** annessa al ddl iniziale afferma che all'obiettivo del decreto concorre ai fini del raggiungimento dei suddetti obiettivi di contenimento dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni anche gli effetti positivi sui saldi di finanza pubblica recati dalla disposizione di cui al successivo comma 5, in base al quale è versata all'entrata del bilancio dello Stato una quota delle somme iscritte sul cap. 7536/MEF in conto residui per l'anno 2013, per l'importo di 45 milioni di euro, non ancora erogate per gli interventi di cui all'articolo 13, comma 3-*quater*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112.

Si valuta che i suddetti riflessi positivi in termini di fabbisogno e di indebitamento possano essere considerati nell'ordine di 35 milioni circa per l'anno 2013, avuto riguardo alla circostanza che trattasi di risorse già impegnate ed iscritte nel conto dei residui.

Il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari evidenzia i seguenti valori:

***Maggiori entrate/minori spese correnti***

*(milioni di euro)*

		SNF			Fabbisogno			Ind. Netto		
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
comma 5	> e/extra	45								
comma 5	<Sp. c/k				-35	-10		-35	-10	

**Al riguardo**, andrebbe solo confermata l'esistenza delle disponibilità richiamate nel bilancio 2013 in corrispondenza al capitolo che viene inciso dall'accantonamento.

# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Set 2013 [Nota di lettura, n. 16](#)  
**A.S. 1014:** "Conversione in legge del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo"
- Ott 2013 [Documentazione di finanza pubblica n. 2](#)  
Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2013 (*Doc. LVII, n. 1-bis*)
- " [Nota breve n. 3](#)  
La clausola sugli investimenti pubblici nella *governance* economica europea
- " [Nota di lettura n 17](#)  
**A.S. 1079:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n 18](#)  
**A.S. 1107:** "Conversione in legge, con modificazioni, del 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" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Documento di base n. 53](#)  
Il disegno di legge di stabilità per il 2014 (A.S. 1120): schema di copertura (art. 126, commi 3 e 4, Reg. Sen.)
- " [Nota di lettura n 19](#)  
**A.S. 1015-B:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni"
- " [Nota di lettura n 20](#)  
**A.S. 1120:** "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)"
- Nov 2013 [Nota di lettura n. 21](#)  
**A.S. 1150:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 22](#)  
A.S. 1149: "Conversione in legge del decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio"
- " [Nota breve n. 4](#)  
Le previsioni economiche di autunno e il parere della Commissione europea sul documento programmatico di bilancio 2014