

Legge di stabilità 2011 – Legge 13 dicembre 2010, n. 220

La legge di stabilità è stata approvata definitivamente dal Senato il 7 dicembre 2010, nel testo approvato in prima lettura dalla Camera.

Il testo era composto inizialmente di soli 13 commi ed è stato notevolmente modificato nel corso dell'esame alla Camera con l'introduzione di un maxiemendamento da parte del Governo.

L'impatto sui conti pubblici della legge di stabilità per gli anni 2011-2013 è sostanzialmente nullo: si tratta di un miglioramento dell'indebitamento netto di 0,9 milioni per il 2011, di 1,6 milioni nel 2012 e di 0,4 milioni nel 2013.

D'altra parte la manovra correttiva sui conti pubblici per il triennio 2011-2013 è stata anticipata all'estate con il decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, che ha determinato una correzione dell'indebitamento netto pari a circa 12 miliardi per il 2011 e di circa 25 miliardi in ciascuno degli anni 2012 e 2013, ottenuta in gran parte attraverso un contenimento delle spese che ha coinvolto in maniera rilevante Regioni e Comuni. A tal proposito si ricorda il taglio dei trasferimenti statali alle Regioni (-4,0 miliardi per il 2011 e -4,5 miliardi a decorrere dal 2012), su cui le Regioni hanno trovato un accordo nella Conferenza dell'11 novembre.

Le misure di principale interesse per le Regioni riguardano il finanziamento del trasporto pubblico locale, il rifinanziamento di alcuni trasferimenti che erano stati pressoché annullati dai tagli disposti con il decreto legge 78/2010, la copertura statale, per i primi cinque mesi dell'anno, dell'abolizione del ticket sulla specialistica e la disciplina del patto di stabilità per gli anni 2011-2013.

Art. 1, c. 5: Rimodulazione risorse FAS a favore dell'edilizia sanitaria

Il comma 5 prevede, per l'anno 2012, di utilizzare un ammontare pari a 1.500 milioni di euro delle risorse FAS destinate alla programmazione regionale per gli interventi relativi all'edilizia sanitaria.

Nella ripartizione delle suddette risorse per l'edilizia sanitaria pubblica, deve essere rispettata la percentuale di destinazione dell'85 per cento alle Regioni del Mezzogiorno e del 15 per cento alle Regioni del Centro-Nord, percentuale che contraddistingue l'attribuzione delle risorse del FAS.

L'accordo raggiunto dalle Regioni nella Conferenza dell'11 novembre 2010 sul riparto del taglio dei trasferimenti per gli anni 2011 e 2012, prevede che le risorse per l'edilizia sanitaria non vengano decurtate. Di conseguenza, le Regioni avevano presentato un emendamento al comma 5, che non è stato accolto, affinché i 1.500 milioni per l'anno 2012 non venissero sottratti alla disponibilità delle Regioni per l'attuazione dei piani regionali attuativi del FAS.

Art. 1, c. 6: Erogazione di risorse per il TPL subordinata a razionalizzazione contratti con Trenitalia: deroga al criterio di ripartizione 15% nord – 85% sud per gli investimenti Trenitalia nel TPL

Secondo il comma 6 resta fermo quanto disposto per il trasporto pubblico locale su ferro dal decreto-legge 185/2008, art. 25, c. 2, che ha autorizzato la spesa di 480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, per la stipula dei nuovi contratti di servizio dello Stato e delle Regioni a Statuto Ordinario con Trenitalia s.p.a., subordinandone l'erogazione alla dimostrazione delle misure di razionalizzazione ed efficientamento nei singoli contratti nonché dei correlati effetti positivi entro il primo semestre del 2011.

Alla stessa verifica è subordinata anche l'erogazione dei 425 milioni di euro destinati dal comma 1 dell'articolo 25 del dl 185/2008 a Trenitalia Spa per l'acquisto di nuovo materiale rotabile per il trasporto pubblico regionale. Il comma 4 del citato decreto legge che vincolava Trenitalia, nell'utilizzo di tali risorse, al rispetto del criterio di ripartizione 15%-85% tra nord e sud del Paese, viene derogato e tali risorse saranno ripartite con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze previo parere favorevole della Conferenza Unificata, in base a quattro criteri di efficienza delle Regioni che considereranno:

- a) programmazione e realizzazione di investimenti con risorse regionali proprie nel periodo 2009-2011 e nel triennio precedente;
- b) aumenti tariffari negli esercizi 2010 e 2011 da cui risulti l'incremento del rapporto tra ricavi da traffico e corrispettivi;
- c) razionalizzazione dei servizi resi in base ai nuovi contratti di servizio;
- d) ammontare del cofinanziamento annuo regionale per il contratto di servizio.

Gli emendamenti presentati dalle Regioni in materia di trasporto pubblico locale sono volti:

- 1) *ad escludere dai vincoli del patto di stabilità i 480 milioni stanziati dal dl 185/2008, art. 25, c. 2;*
- 2) *a ripristinare il comma 302 dell'articolo 1 della legge 244/2007 (soppresso dal DL 78/2010, art. 14, c. 2), ossia la fiscalizzazione delle risorse destinate al trasporto ferroviario regionale di competenza di Trenitalia (art. 9 d. lgs. 422/1997).*

Art. 1, c. 23 – Incarico a SOSE S.p.A. per la definizione dei costi standard delle Regioni nei settori diversi dalla sanità

Il comma 23 affida a SOSE S.p.A. l'incarico di definire i fabbisogni e i costi standard delle funzioni e dei servizi resi, nei settori diversi dalla sanità, dalle Regioni e dagli Enti locali, autorizzando la spesa di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013.

Un emendamento delle Regioni chiedeva di sostituire tale comma e di utilizzare lo stanziamento dei 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013 per il finanziamento dei contratti di servizio del trasporto pubblico locale.

Art. 1, c. 25 – Credito d'imposta per spese di ricerca e sviluppo

Il comma 25 attribuisce un credito d'imposta, nel limite di spesa di 100 milioni di euro per l'anno 2011, in favore delle imprese che affidano attività di ricerca e sviluppo a università o enti pubblici di ricerca. Il credito spetta in relazione agli investimenti realizzati a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2011. Tale credito d'imposta non concorre alla formazione del reddito e alla formazione della base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

La definizione delle tipologie di interventi suscettibili di agevolazione, dei soggetti beneficiari meritevoli di agevolazione, della percentuale degli investimenti cui commisurare il credito d'imposta e delle modalità di fruizione del credito medesimo è demandata a successivo decreto del MEF.

Art. 1, c. 26 – Rifinanziamento del fondo integrativo per borse di studio e prestiti d'onore

Il comma 26 rifinanzia con 100 milioni di euro per il 2011 il Fondo di intervento integrativo da ripartire tra le Regioni per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione di borse (legge 390/1991 art. 16).

La dotazione del Fondo integrativo per borse di studio e prestiti d'onore per l'anno 2010 era di circa 96,7 milioni e al Veneto sono stati assegnati 5,37 milioni di euro.

Considerando che il fondo rientra tra quelli sostanzialmente annullati in base all'accordo tra le Regioni dell'11 novembre 2010 sulla ripartizione dei tagli previsti dal decreto legge 78/2010, con il rifinanziamento previsto dal presente comma la dotazione per l'anno 2011 sarà sostanzialmente in linea con quella del 2010.

Si segnala però che il fondo è stato pressoché dimezzato rispetto al 2009, quando complessivamente ammontava a 246 milioni di euro e al Veneto erano stati assegnati 13,2 milioni.

Art. 1, c. 29-30 – Aumento della dotazione del fondo sociale per occupazione e formazione e proroga degli interventi di sostegno all'occupazione

In base al comma 30, in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali per l'anno 2011, il Ministro del Lavoro può concedere in deroga alla normativa vigente, trattamenti di cassa integrazione guadagni, di mobilità e di disoccupazione speciale, anche con riferimento a settori produttivi e ad aree regionali e disporre la proroga dei trattamenti già concessi.

Il comma 29 incrementa di 1.000 milioni di euro per l'anno 2011 la dotazione del Fondo sociale per occupazione e formazione (decreto legge 148/1993 art. 1, c. 7), che in base al decreto legge 185/2008, art. 18 è confluito nel Fondo sociale per occupazione e formazione.

Una quota di tali risorse, stabilita dal Ministero del Lavoro d'intesa con le singole Regioni, potrà essere attribuita alle Regioni per il trasporto pubblico locale, in base al concorso di ogni singola Regione agli interventi di sostegno all'occupazione previsti dagli accordi Stato-Regioni del 12 febbraio e dell'8 aprile 2009.

In base al meccanismo delineato dal presente comma, per disposizione del "Decreto legislativo in materia di autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e Province e di determinazione dei costi standard nel settore sanitario" (approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2011), sono reintegrati 425 milioni di euro alle Regioni per il finanziamento del trasporto pubblico locale. Tali spese sono escluse dalla disciplina del patto di stabilità.

Art. 1, c. 35: Rifinanziamento delle attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato

Il comma 35 rifinanzia con 100 milioni di euro per il 2011, come per il 2010, il fondo per le attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato di cui all'articolo 118, comma 16, della legge 388/2000.

Art. 1, c. 38: Aumento dello stanziamento del fondo per le politiche sociali

Il comma 38 aumenta di 200 milioni lo stanziamento per il 2011 del fondo per le politiche sociali di cui all'articolo 20, comma 8, della legge 328/2000.

Considerando che l'accordo della Conferenza delle Regioni dell'11 novembre 2010 sui tagli disposti dal decreto legge 78/2010 ha sostanzialmente azzerato lo stanziamento per il 2011 del fondo per le politiche sociali, dal riparto per il 2011 di 200 milioni (nel 2010 lo stanziamento era di 380,2 milioni di euro e nel 2007 di 745,0 milioni di euro) si può stimare per il Veneto un'assegnazione di circa 14,5 milioni di euro.

Un emendamento delle Regioni chiedeva che le risorse di cui al presente comma fossero escluse dal Patto di Stabilità.

Art. 1, c. 47: Proroga detassazione produttività

Il comma 47 proroga al 2011 Esso, in primo luogo, proroga al 2011 il regime fiscale agevolato dei premi di produttività, di cui all'art. 5 del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, estendendolo ai redditi fino a 40.000 euro). Esso riguarda gli emolumenti retributivi corrisposti ai lavoratori dipendenti del settore privato per incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa e altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa e consiste nell'applicazione, su tali emolumenti, di un'imposta sostitutiva del 10 per cento, in luogo dell'IRPEF e delle relative addizionali regionali e comunali.

La relazione tecnica al maxiemendamento stima una perdita complessiva di addizionale regionale all'Irpef di 72 milioni di euro per il 2011, con effetto di cassa nel 2012. Per il Veneto si può stimare una perdita di circa 7 milioni di euro.

Art. 1, c. 49: Aumento del concorso statale al finanziamento ordinario del SSN per l'anno 2011

Il comma 49 incrementa di 347,5 milioni di euro per il 2011 il livello del finanziamento del servizio sanitario nazionale a cui concorre ordinariamente lo Stato.

Il maggiore finanziamento, nel rispetto di quanto concordato tra Stato e Regioni nell'intesa in materia sanitaria per il triennio 2010-2012, copre per i primi cinque mesi dell'anno 2011 l'onere derivante dall'abolizione del ticket sulla specialistica (834 milioni di euro).

Art. 1, c. 50: Disposizioni per le Regioni in regime di piano di rientro dal disavanzo sanitario

Il comma 50 autorizza le Regioni sottoposte al piano di rientro dai disavanzi sanitari che, limitatamente ai risultati d'esercizio dell'anno 2010, non abbiano raggiunto gli obiettivi programmati di risanamento economico-finanziario ad utilizzare le risorse di bilancio regionale con un provvedimento da adottare entro il 31 dicembre 2010.

Art. 1, c. 53: Sostanziale azzeramento del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale

Il comma 53, inserito dalla Camera dei deputati sin dalla sede referente, riduce di 242 milioni di euro per il 2011 la dotazione del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

La dotazione del Fondo viene, di fatto, azzerata.

Art. 1, c. 59-60: Fondo per il pagamento degli interessi passivi maturati dai ritardati pagamenti dei Comuni ai fornitori

Il comma 59 istituisce per l'anno 2011 un fondo di 60 milioni di euro finalizzato al pagamento degli interessi passivi maturati dai Comuni per il ritardato pagamento dei fornitori.

Art. 1, cc. 87 ss.: Disciplina del patto di stabilità interno per gli anni 2011-2013 per Province e Comuni con più di 5.000 abitanti

Le norme dettano la nuova disciplina del Patto di stabilità interno (PSI) per le Province e i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti per il triennio 2011-2013.

Rispetto all'impianto vigente, definito dal D.L. 112/2008, il parametro di riferimento continua ad essere il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali (al netto delle riscossioni e concessioni di crediti), calcolato in

termini di competenza mista, assumendo tuttavia come base di calcolo della spesa corrente la media triennale 2006-2008. A decorrere dal 2011, l'obiettivo strutturale del PSI degli Enti locali sarà il saldo finanziario di competenza mista pari a zero. Il miglioramento del saldo imposto dalla manovra si otterrà applicando una percentuale (l'11,4% nel 2011 e 14% nel 2012 e 2013 per i Comuni; 8,3% nel 2011 e 10,7% nel 2012 e 2013 per le Province) alla spesa corrente media registrata nel triennio 2006/2008.

Inoltre, la norma introduce un nuovo limite all'indebitamento per le Province e per tutti i Comuni, senza nessuna esclusione per gli enti non soggetti al Patto di stabilità interno: per il triennio 2011-2013 sarà vietato accendere mutui o altre forme di finanziamento se la spesa per gli interessi supera l'8% delle entrate dei primi tre titoli di bilancio. Il parametro andrà calcolato rispetto al consuntivo del penultimo anno, per cui il limite 2011 sarà riferito ai valori registrati nel bilancio 2009.

Art. 1, c. 125 ss.: Disciplina del patto di stabilità interno per gli anni 2011-2013 per le Regioni

Le norme dettano la nuova disciplina del Patto di Stabilità per le Regioni per gli anni 2011-2013 sulla base di quanto concordato in Conferenza.

Le regole continuano a fondarsi sul rispetto di un tetto massimo di spesa, calcolato come media delle spese finali del triennio 2007-2009. Tale media delle spese dovrà essere ridotta con indici percentuali diversi per la cassa e per la competenza.

La media delle spese finali dell'ultimo triennio dovrà essere ridotta per la competenza:

- del 12,3 per cento per l'anno 2011
- del 14,6 per cento per l'anno 2012
- del 15,5 per cento per l'anno 2013

mentre per la cassa dovrà essere ridotta:

- del 13,6 per cento per l'anno 2011
- del 16,3 per cento per l'anno 2012
- del 17,2 per cento per l'anno 2013

Il calcolo deve essere effettuato con riferimento all'obiettivo di spesa non effettivo ma programmatico (se superiore) e tenendo conto eventualmente della quota dell'obiettivo regionale di cassa "ceduto" agli enti locali.

Dalle spese soggette al Patto sono escluse:

- le spese per la sanità, sottoposte a specifica disciplina;
- le spese per la concessione di crediti;
- le spese correnti e in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione Europea, con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale;
- le spese relative ai beni trasferiti in attuazione del decreto legislativo sul federalismo demaniale (d.lgs. 85/2010) per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione;
- le spese relative al conferimento a fondi immobiliari di immobili ricevuti dallo Stato in attuazione del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85;
- i pagamenti effettuati a favore degli enti locali soggetti al patto di stabilità interno a valere sui residui passivi di parte corrente, a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali.
- le spese concernenti i censimenti della popolazione e dell'industria previsti dal decreto legge 78/2010.

E' abolita qualsiasi altra norma che escluda dal rispetto del patto altre categorie di spese diverse da quelle sopra elencate.

In base al comma 135, le Regioni sottoposte al Patto possono rideterminare l'obiettivo di cassa attraverso una corrispondente riduzione dell'obiettivo degli impegni di parte corrente relativi agli interessi passivi e

oneri finanziari diversi, alla spesa di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture calcolati con riferimento alla media dei corrispondenti impegni del triennio 2007-2009, comunicando entro il 31 luglio di ogni anno al Ministero dell'Economia l'obiettivo programmatico di cassa così rideterminato.

Il comma 138 introduce anche per gli anni 2011 e successivi la possibilità, per le Regioni a Statuto Ordinario, di autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il loro saldo programmatico aumentando i pagamenti in conto capitale. Contestualmente, le Regioni devono ridurre per lo stesso importo il proprio obiettivo programmatico sia in termini di cassa che di competenza.

Le Regioni che "cedono" una quota del proprio obiettivo ai propri enti locali si vedono riconosciuto lo svincolo di destinazione per un importo pari al triplo di risorse ad esse spettanti. Tali risorse svincolate devono essere utilizzate, nel rispetto del patto di stabilità, solo per spese di investimento.

In base al comma 141 le Regioni possono anche, per gli enti locali del proprio territorio, integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti, fermo restando le disposizioni statali in materia di monitoraggio, di sanzioni e l'importo dell'obiettivo complessivamente determinato. I criteri per l'attuazione di questa disposizione saranno fissati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con la Conferenza unificata.

Resta l'obbligo per le Regioni della trasmissione trimestrale dei dati relativi alla gestione di cassa e di competenza e la scadenza del 31 marzo per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto nell'anno precedente.

Il comma 147 elenca le sanzioni in caso di mancato rispetto del Patto, che sono:

- la sanzione prevista già per il 2010 dal decreto legge 78/2010, art. 14, c. 4, ossia l'obbligo di versare all'entrata del bilancio statale entro 60 giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità, l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico;
- il divieto di impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
- il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

In base al comma 149 i mutui e i prestiti obbligazionari contratti per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente.

Nella Conferenza Unificata del 16/12/2010, le Regioni hanno concluso con il Governo un accordo che ha permesso di "sbloccare" l'intesa su decreto legislativo "in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e fabbisogni standard nel settore sanitario".

Tale accordo prevede alcune norme che modificano la disciplina del Patto di stabilità, in base alle quali:

- *le Regioni che sforino gli obiettivi del patto a causa di una maggiore spesa rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio 2007-2009 relativa ad interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale di trasferimenti europei vengono considerate adempienti se applicano il limite agli impegni (pari al minimo degli impegni dell'ultimo triennio), il blocco dell'indebitamento e delle assunzioni;*
- *viene ampliata la base di calcolo su cui è possibile rimodulare gli impegni per allentare di pari importo i pagamenti (articolo 1, c. 135);*

- *attraverso dei coefficienti di ponderazione (inferiore a uno per le spese correnti e superiore a uno per quelle in conto capitale) applicati alla base di calcolo, viene ridotto l'obiettivo di risparmio per le spese correnti ed ampliato quello per le spese in conto capitale.*