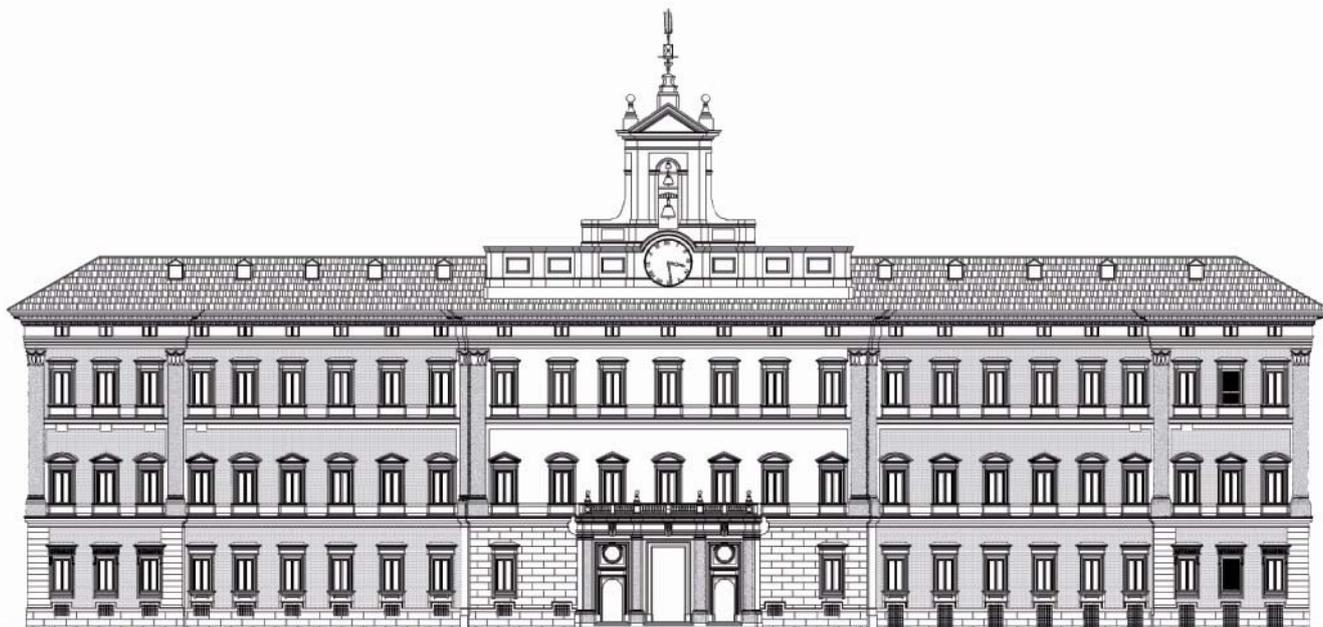




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge



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 degli enti locali

D.L. 35/2013 - A.C. 676
Schede di lettura e profili finanziari

n. 1

10 aprile 2013

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

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 degli enti locali

D.L. 35/2013 – A.C. 676

Schede di lettura e profili finanziari

n. 1

10 aprile 2013

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Bilancio

☎ 066760-2233 – ✉ st_bilancio@camera.it

Hanno partecipato alla redazione del *dossier* i seguenti Servizi e Uffici:

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Nota di verifica n. 3

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO BIBLIOTECA – Osservatorio della legislazione straniera

☎ 066760-2278 – ✉ bib_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

SEGRETERIA GENERALE – Ufficio Rapporti con l'Unione europea

☎ 066760-2145 – ✉ cdrue@camera.it

-
- *La nota di sintesi e le schede di lettura sono state redatte dal Servizio Studi.*
 - *Le parti relative ai profili di carattere finanziario sono state curate dal Servizio Bilancio dello Stato, nonché dalla Segreteria della V Commissione per quanto concerne le coperture.*
 - *Le parti relative ai documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea state curate dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea.*
 - *Le parti relative alla legislazione comparata sono state curate dal Servizio Biblioteca.*
-

I *dossier* dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati 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.

File: D13035.doc

INDICE

QUADRO DI SINTESI

- 1. La Relazione al Parlamento 2013: gli effetti delle misure di accelerazione del pagamento dei debiti della PA3
- 2. I profili comunitari.....6
- 3. Le misure già adottate per l'accelerazione dei pagamenti della PA.....8
- 4. Il quadro di sintesi dei contenuti del decreto-legge.....10

SCHEDE DI LETTURA

- Articolo 1 (*Pagamenti dei debiti degli enti locali*)21
- Articolo 2 (*Pagamenti dei debiti delle regioni e delle province autonome*).....36
- Articolo 3 (*Pagamenti dei debiti degli enti del servizio sanitario nazionale-SSN*).....41
- Articolo 4 (*Verifica equilibri strutturali delle regioni*).....53
- Articolo 5 (*Pagamento dei debiti delle Amministrazioni dello Stato*).....55
- Articolo 6, commi 1-4 (*Ordine di priorità nel pagamento dei debiti*).....61
- Articolo 6, commi 5-7 (*Impignorabilità delle somme per pagamenti della P.A.*)64
- Articolo 6, commi 8-11 (*Tempi e modalità dei pagamenti*)67
- Articolo 7 (*Ricognizione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni*).....70
- Articolo 8 (*Semplificazione e detassazione della cessione dei crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni*)74
- Articolo 9 (*Compensazioni tra certificazioni e crediti tributari*)77
- Articolo 10, comma 1 (*Nuova modalità di riduzione delle risorse provinciali*)80
- Articolo 10, commi 2 e 3 (*Disposizioni in materia di Tares*).....82
- Articolo 10, comma 4 (*Disposizioni in materia di IMU*)87
- Articolo 11, commi 1-5 (*Misure per l'equilibrio finanziario della Regione Siciliana*).....90
- Articolo 11, commi 6 e 7 (*Misure per l'equilibrio finanziario del settore del trasporto pubblico locale della Regione Piemonte*).....94

- Articolo 11, comma 8 (*Utilizzo delle risorse regionali del Fondo per lo sviluppo e la coesione da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*)97
- Articolo 12 (*Copertura finanziaria*)100

PROFILI FINANZIARI

- *Articolo 1, commi da 1 a 6 – Esclusione dal patto di stabilità interno degli enti locali di quota parte dei pagamenti dei debiti di parte capitale*112
- *Articolo 1, commi 7 e 8 – Deroga al patto di stabilità delle regioni per il pagamento di residui passivi correnti nei confronti degli enti locali, a fronte di pagamenti in conto capitale di pari importo*114
- *Articolo 1, comma 9 - Incremento del tetto di importo per le anticipazioni di tesoreria*115
- *Articolo 1, comma 10 – Istituzione del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili*115
- *Articolo 1, commi da 11 a 14 – Fondo per i pagamenti dei debiti – Sezione enti locali*.....117
- *Articolo 1, commi da 15 a 16 – Modifica dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale*.....118
- *Articolo 1, comma 17 – Fondo di svalutazione dei crediti degli enti locali*.....119
- *Articolo 2, comma da 1 a 6 – Modalità di utilizzo del Fondo per il pagamento dei debiti della PA – Sezione regionale*119
- *Articolo 2, commi 7-9 – Deroga al patto di stabilità finalizzato all'utilizzo di fondi comunitari*122
- *Articolo 3 - Pagamenti dei debiti degli enti del SSN*123
- *Articolo 4 – Verifica equilibri strutturali delle regioni*129
- *Articolo 5, commi 1-6 - Pagamento dei debiti delle Amministrazioni dello Stato*.....130
- *Articolo 5, comma 7 – Rimborsi d'imposta*132
- *Articolo 6, comma 1-4 – Disposizioni per il pagamento delle Pubbliche amministrazioni*.....133
- *Articolo 6, comma 5-7 – Impignorabilità delle somme destinate ai pagamenti*.....134
- *Articolo 6, comma 8 – Trasmissione degli atti di pagamento agli uffici di controllo*136
- *Articolo 6, commi 9 e 10 – Responsabilità amministrative*137

▪ <i>Articolo 6, comma 11 – Trasmissione alla Corte dei conti</i>	138
▪ <i>Articolo 7, commi 1-7 – Ricognizione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni</i>	138
▪ <i>Articolo 7, commi 8 e 9 – Pagamento di debiti ceduti ad istituti finanziari mediante assegnazione di titoli di Stato</i>	139
▪ <i>Articolo 8 – Semplificazione e detassazione della cessione dei crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni</i>	140
▪ <i>Articolo 9, comma 1 – Utilizzo in compensazione dei crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione</i>	143
▪ <i>Articolo 9, comma 2 – Utilizzo in compensazione dei crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione</i>	144
▪ <i>Articolo 10 comma 1 – Obiettivi di risparmio per le province</i>	146
▪ <i>Articolo 10 commi 2-4 –Disposizioni in materia di versamento di tributi locali</i>	148
▪ <i>Articolo 11 – Equilibrio finanziario Sicilia e Piemonte</i>	152
▪ <i>Articolo 12, commi 1, 2, 3, alinea, e 6 – Spesa per interessi</i>	158
▪ <i>Articolo 12 comma 3, lett. a) e c), e commi 5, 7, 10</i>	163
▪ <i>Articolo 12, comma 3, lettera b) e comma 4 – Utilizzo delle maggiori entrate IVA a fini di copertura finanziaria</i>	165

APPROFONDIMENTI

Le misure già adottate per il contrasto ai ritardi di pagamento delle P.A.	169
La disciplina sui pagamenti alle imprese in Francia e Spagna	181
▪ Francia.....	181
▪ Spagna	183

ALLEGATI

Le Risoluzioni delle Camere sulla Relazione al Parlamento 2013	191
---	-----

Quadro di sintesi

IL DECRETO-LEGGE PER IL PAGAMENTO DEI DEBITI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. La Relazione al Parlamento 2013: gli effetti delle misure di accelerazione del pagamento dei debiti della PA

Il decreto-legge in titolo reca disposizioni urgenti per il **pagamento dei debiti** scaduti della pubblica amministrazione, per il **riequilibrio finanziario degli enti territoriali**, nonché norme in materia di **versamento dei tributi degli enti locali**.

Esso **concorre**, come afferma la relazione illustrativa, al **raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica** fissati con i documenti di programmazione finanziari e aggiornati con la **Relazione al Parlamento 2013** predisposta dal Governo ai sensi dell'articolo 10-*bis*, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e sulla quale il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati si sono espressi con apposite **Risoluzioni** approvate in data 2 aprile 2013. In tal senso il decreto opera in continuità sostanziale con la legge di stabilità per l'anno 2013 e per tali ragioni il Governo ha chiesto che esso sia considerato **collegato alla manovra di finanza pubblica**.

La predetta Relazione al Parlamento 2013, nel riscontrare un andamento della congiuntura economica peggiore rispetto a quello stimato nella Nota di aggiornamento al DEF 2012, ha **aggiornato il quadro macroeconomico e di finanza pubblica**, evidenziando la necessità di affiancare al consolidamento dei conti pubblici specifiche azioni di sostegno, capaci di fronteggiare l'accentuata debolezza della domanda interna, facendola ripartire già a decorrere dalla seconda metà dell'anno in corso. A tal fine ha individuato nello **sblocco dei pagamenti dei debiti delle amministrazioni pubbliche** verso i propri fornitori l'intervento - da realizzare con un provvedimento d'urgenza - attraverso il quale immettere in tempi brevi liquidità nel sistema economico ed in tal modo agevolare una ripresa della crescita del prodotto.

L'ammontare dei debiti delle pubbliche amministrazioni

Secondo il Governo, l'ammontare dei crediti che le imprese vantano nei confronti della Pubblica Amministrazione costituisce, nell'attuale fase di crisi economico-finanziaria, un rilevante elemento di debolezza della struttura finanziaria delle imprese, per le quali la disponibilità di liquidità rappresenta una delle condizioni necessarie per aumentare i piani d'investimento o per migliorare le condizioni della gestione ordinaria (ivi inclusi i pagamenti degli arretrati ai propri dipendenti), oltre che per limitare il fenomeno, in crescita negli ultimi mesi, di chiusura di attività produttive.

Al momento non esistono dati certi sull'ammontare dei debiti delle pubbliche amministrazioni verso le imprese. Secondo quanto riferito nel corso della **audizione della Banca d'Italia** svoltasi presso le Commissioni speciali riunite della Camera e del Senato il 28 marzo 2013, ciò sarebbe imputabile al fatto che nel nostro Paese **gli attuali sistemi**

contabili delle pubbliche amministrazioni non permettono una rilevazione sistematica ed esaustiva dei debiti commerciali. Indicazioni di massima sull'entità e la distribuzione dei debiti sono fornite da un'indagine campionaria condotta dalla Banca d'Italia su imprese operanti nei settori industriali, dei servizi privati non finanziari e delle costruzioni, dalla quale si evince che il totale dei debiti commerciali (inclusi quelli riguardanti la spesa in conto capitale) delle P.A. verso le imprese ammonterebbe, a fine 2011, a circa **90 miliardi** di euro (5,8 per cento del PIL). Oltre il 10 per cento del totale è stato ceduto pro-soluto a intermediari finanziari e risulta pertanto già incluso nel debito pubblico calcolato secondo la normativa comunitaria. Quanto alla distribuzione, circa la **metà dei debiti** sarebbe **attribuibile a Regioni e ASL**, mentre tra i creditori la quota maggiore sarebbe vantata da imprese di grandi dimensioni e da quelle che forniscono servizi privati, anche se in rapporto al fatturato a soffrire maggiormente per i ritardi dei pagamenti risultano essere le imprese di costruzioni.

Le misure in tema di pagamento dei debiti della PA prospettate nella Relazione al Parlamento, d'importo pari a circa **20 miliardi** nella seconda parte del **2013** e **ulteriori 20 miliardi** nel corso del **2014**, determinerebbero secondo le stime del Governo - riferite nel corso dell'**audizione del Ministro dell'economia e delle finanze** svoltasi il 28 marzo 2013 presso le Commissioni speciali riunite della Camera e del Senato - **una maggiore crescita di 1,2 punti nel triennio: 0,2 punti nel 2013, 0,7 punti nel 2014** (comprensivo dell'effetto di trascinamento del miglior andamento del 2013) **e 0,3 punti nel 2015**.

Come precisato dal Ministro dell'economia, tale **effetto è stato scontato nelle stime del PIL** contenute nel quadro macroeconomico esposto nella predetta Relazione (pari, rispettivamente, a **-1,3 per cento nel 2013** e a **+ 1,3 per cento nel 2014**).

Si ricorda che la Banca d'Italia, nella predetta audizione, ha sottolineato come le previsioni del Governo circa l'andamento del PIL siano sostanzialmente allineate a quelle dei principali previsori per quanto riguarda il 2013, mentre risulterebbero più ottimiste di oltre mezzo punto per quanto riguarda il 2014. Secondo l'Istituto, la stima di circa 0,5 punti degli effetti degli interventi implicita nello scenario della Relazione "non è implausibile", ma in ogni caso soggetta a "considerevole incertezza". L'Istituto precisa che, in condizioni normali, interventi diretti ad aumentare la liquidità delle imprese avrebbero effetti molto limitati; data l'attuale fase ciclica, tuttavia, essi potrebbero rivelarsi più efficaci: la stretta di liquidità per le imprese avrebbe infatti contribuito nel 2012 ad una caduta del prodotto per 0,6 punti.

Per quanto concerne la **finanza pubblica**, i pagamenti dei debiti commerciali si rifletteranno sul fabbisogno e sul debito delle Amministrazioni pubbliche in ciascuno degli anni 2013 e 2014, mentre avranno effetto sull'indebitamento netto per la sola parte riguardante i pagamenti di spese di conto capitale.

In particolare, in termini d'**indebitamento netto**, le misure prefigurate determinerebbero un **peggioramento** del saldo nel solo anno **2013** per circa 7,8 miliardi, pari allo **0,5 per cento del PIL**: l'indebitamento nominale si posizionerebbe pertanto dal 2,4 per cento del quadro tendenziale a legislazione

vigente al **2,9 per cento**, inferiore alla soglia di riferimento fissata dalla normativa comunitaria. Non vi sarebbero, invece, effetti per il 2014, per il quale si prevede un *deficit* dell'1,8 per cento.

Si rileva che, ai fini della chiusura della procedura di *deficit* eccessivo aperta verso l'Italia, la Commissione non prende in considerazione soltanto il risultato relativo al 2012, ma richiede anche che il *deficit* di bilancio rimanga stabilmente al di sotto del 3 per cento.

La Commissione valuta, inoltre, gli impegni assunti dal Paese alla luce delle nuove regole europee, che comportano un percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine (pareggio del bilancio in termini strutturali, al netto cioè del ciclo e delle misure *una tantum*) ed il rispetto delle regole della spesa e del debito.

Per quanto concerne gli effetti sulla dinamica del debito - su cui la Relazione al Parlamento non fornisce stime - e in particolare il rispetto della **regola del debito** (riduzione del rapporto debito/PIL al ritmo di 1/20 l'anno), che dovrà essere verificato a partire dal 2016 sulla base degli andamenti registrati nel triennio precedente, il Governo ha sottolineato che l'aumento dello *stock* di debito (pari all'intero ammontare degli interventi) potrebbe rientrare tra i "**fattori rilevanti**", presi in considerazione dalla Commissione ai fini di non attivare una nuova procedura di infrazione.

Infine, come rilevato anche dalla Banca d'Italia nel corso della predetta audizione, i pagamenti dei debiti commerciali non dovrebbero compromettere il raggiungimento dell'obiettivo del **pareggio di bilancio in termini strutturali**, in quanto tali pagamenti dovrebbero essere classificati come temporanei.

A tale proposito, rilevato che le previsioni aggiornate e gli obiettivi di saldo saranno oggetto del Documento di economia e finanza 2013, il Governo ha comunque ribadito il proprio impegno nel percorso di risanamento. Gli interventi previsti per l'accelerazione dei pagamenti, disposti in "accordo" con le autorità europee, non pregiudicherebbero, infatti, il raggiungimento del pareggio in termini strutturali: data la straordinarietà delle misure, destinate non a finanziare nuova spesa, bensì a sanare situazione debitorie pregresse, esse potrebbero configurarsi come *una tantum*, ed essere pertanto escluse ai fini del saldo strutturale. Va in ogni caso tenuto presente che il Codice di condotta per l'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita europeo non elenca in modo esaustivo le misure configurabili come *una tantum*: la loro identificazione puntuale è pertanto riconducibile alle valutazioni che di volta in volta assume la Commissione, sulla base anche di quanto specificato dallo Stato membro.

In ogni caso su tali aspetti - classificazione degli interventi straordinari come *una tantum* e quindi non considerati ai fini del saldo strutturale e aumento del debito riconducibile a fattori rientranti tra quelli rilevanti in base al Patto di stabilità e crescita - "il Governo resta impegnato a presentare le proprie argomentazioni a livello europeo".

2. I profili comunitari

Quanto ai profili comunitari, si segnala, più nel dettaglio, che il 9 aprile 2013 il Vicepresidente della Commissione europea e commissario per gli affari economici e monetari, **Olli Rehn**, ha diramato un **comunicato stampa** nel quale ribadisce il **sostegno della Commissione europea al piano del Governo italiano** per accelerare la liquidazione dello *stock* di debito commerciale accumulato dalla pubblica amministrazione nei confronti delle imprese di cui al decreto legge in esame. In particolare, Rehn:

- rileva che il notevole miglioramento della situazione di bilancio dell'Italia consente una liquidazione graduale del debito **senza mettere in pericolo la correzione sostenibile del disavanzo**;
- pur riservandosi di chiedere ulteriori chiarimenti tecnici, accoglie con favore l'impegno del governo italiano a mantenere il deficit nel 2013 **sotto la soglia del 3%**, in particolare attraverso il **meccanismo di salvaguardia** contenuto nel decreto-legge (in base al quale l'attuazione del provvedimento è sottoposta ad un monitoraggio mirato che, in caso di superamento del limite, consente al Ministro dell'economia e delle finanze di adottare per tempo le necessarie misure per la rimodulazione delle spese);
- confida che in futuro l'Italia possa **prevenire l'accumulo di nuovi debiti** commerciali a tutti i livelli di governo, come richiesto dalla direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Si ricorda che una nota congiunta del Vicepresidente Rehn e del Commissario per l'industria, Tajani, del 18 marzo scorso sottolineava l'opportunità di elaborare un "piano di liquidazione del debito avente come obiettivo quello di portare il suo ammontare a livelli fisiologici in tempi relativamente brevi". La nota raccomandava che il piano includesse "adeguate **misure contro il rischio** di comportamenti opportunistici (**azzardo morale**) da parte delle pubbliche amministrazioni titolari del debito pregresso".

Al tempo stesso la nota sottolineava che la **liquidazione di debiti commerciali potrebbe rientrare tra i fattori significativi** che, in base al **Patto di Stabilità e Crescita**, devono essere tenuti in considerazione in sede di valutazione della conformità dei saldi di bilancio degli Stati membri con i criteri di deficit e di debito del Patto stesso.

Il portavoce della Commissione europea, Simon O'Connor, a margine di una conferenza stampa svoltasi il 25 marzo, ha successivamente precisato che il pagamento dei debiti arretrati alle imprese da parte della pubblica amministrazione potrebbe rientrare tra questi fattori significativi, ma che tale possibilità è concessa solo ai Paesi con un disavanzo sotto il 3% del PIL e che non sono sottoposti a una procedura di deficit eccessivo. In altri termini, secondo O'Connor l'Italia potrebbe beneficiare della flessibilità menzionata solo qualora rispetti le condizioni per la chiusura della procedura per disavanzo eccessivo in corso.

Al riguardo, si segnala che l'**art. 2, paragrafi 3 e 4, del regolamento (CE) 1467/97** come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011 (relativo all'attuazione del braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita) dispone che la Commissione e il Consiglio, nel valutare e decidere **sull'esistenza di un disavanzo eccessivo**, tengono conto di **tutti i fattori significativi**, con particolare riguardo alla loro incidenza, in qualità di fattori aggravanti o attenuanti, sulla valutazione dell'osservanza dei criteri del disavanzo e/o del debito, tra i quali: l'evoluzione della posizione economica a medio termine, in particolare la **crescita potenziale**;

- l'avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine e il livello del **saldo primario**, l'applicazione di politiche per la **prevenzione e correzione degli squilibri macro economici eccessivi** e per l'attuazione **strategia di crescita comune dell'Unione**, la qualità complessiva delle **finanze pubbliche**;
- gli sviluppi nella **posizione del debito pubblico a medio termine**, la sua dinamica e sostenibilità;
- tutti **gli altri fattori che, secondo lo Stato membro interessato, sono significativi** per valutare complessivamente l'osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito e che tale Stato membro ha sottoposto al Consiglio e alla Commissione.

Il par. 4 dell'art. 2 in commento precisa che nel valutare l'**osservanza del criterio del disavanzo**, tali fattori, se il rapporto debito pubblico/PIL supera il valore di riferimento, vengono presi in considerazione nel percorso che porta alla decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo, **solo in caso** sia pienamente soddisfatta la **duplice condizione** per cui **prima di tenere conto dei fattori significativi**, il disavanzo pubblico resta **vicino al valore di riferimento** e il superamento di tale valore **è temporaneo**.

In base al par. 5 del medesimo art. 2, ove il Consiglio decide che esiste un disavanzo eccessivo in uno Stato membro, il Consiglio e la Commissione, nelle successive fasi della procedura per disavanzi eccessivi, tengono conto dei fattori significativi per fissare una scadenza per la correzione del disavanzo eccessivo ed eventualmente per prorogarla.

Si ricorda che l'Italia è attualmente sottoposta ad una procedura per disavanzi eccessivi aperta con decisione del Consiglio del 2 dicembre del 2009, che ha raccomandato all'Italia di ridurre il deficit sotto la soglia del 3% del PIL **entro il 2012**.

Allo stato attuale, sono sottoposti a procedura per disavanzo eccessivo 20 Paesi su 27 (tutti tranne Germania, Finlandia, Estonia, Lussemburgo, Bulgaria, Svezia e Malta).

Si ricorda, infine, che l'ultimo **Consiglio europeo** (14-15 marzo 2013), ha ribadito, nelle conclusioni, la necessità di un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita” cui si aggiunge l'affermazione per cui **gli Stati membri** vengono invitati a intervenire contestualmente sul versante delle spese e delle entrate adottando misure **mirate a breve termine per promuovere la crescita e sostenere la creazione di posti di lavoro**, in particolare dei giovani, **dando la priorità agli investimenti favorevoli alla crescita**.

Inoltre, il Consiglio europeo ha sottolineato che, nel pieno rispetto del Patto di stabilità e crescita, “le possibilità offerte dal quadro di bilancio esistente dell'UE per **equilibrare la necessità di investimenti pubblici produttivi** con la disciplina di bilancio potranno essere sfruttate”.

La richiesta di **ampliare i margini di manovra nelle politiche di bilancio**, senza tuttavia pregiudicare il percorso di risanamento delle finanze pubbliche, nonché di disporre di **strumenti più efficaci per affrontare i costi sociali della crisi**, era peraltro contenuta in una **lettera** inviata, prima del Consiglio europeo di dicembre, dal Presidente del Consiglio, **Monti**, al Presidente del Consiglio europeo, Van Rompuy.

3. Le misure già adottate per l'accelerazione dei pagamenti della PA

La problematica del ritardo dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni nelle transazioni commerciali è stata oggetto di diversi interventi legislativi finalizzati a dare concreta attuazione alla **Direttiva 2000/35/UE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000 e alla successiva **Direttiva 2011/7/UE** del 16 febbraio 2011, recepita in anticipo nell'ordinamento italiano con il recente decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, che ha previsto, tra l'altro, per i **contratti conclusi a decorrere dal 1° gennaio 2013**, un termine massimo per i pagamenti della PA di **sessanta giorni**, nonché l'incremento degli **interessi moratori** che decorrono automaticamente alla scadenza del termine.

Sono stati altresì adottati diversi interventi per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie attraverso, ad esempio, l'obbligo per le PP.AA. di adottare **misure organizzative** atte a garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute e la previsione della **responsabilità disciplinare e amministrativa dei funzionari** pubblici chiamati ad adottare provvedimenti che comportano impegni di spesa, laddove questi non accertino preventivamente la conformità del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio.

Con specifico riferimento alle **amministrazioni statali**, l'obbligo del preventivo accertamento della compatibilità del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio ha avuto una sua più concreta attuazione con la previsione della predisposizione del c.d. **crono-programma dei pagamenti**.

Sono state, inoltre, introdotte misure per l'estinzione dei debiti pregressi dei Ministeri esistenti alla data del 24 gennaio 2012, connessi a transazioni commerciali per acquisto di servizi e forniture, corrispondenti a residui passivi del bilancio dello Stato, disponendo, da un lato, un **incremento dei fondi speciali per la riscrittura dei residui passivi perenti** per complessivi **2,7 miliardi** di euro per il **2012** e, dall'altro, introducendo una **modalità alternativa di estinzione dei debiti** commerciali maturati alla data del 31 dicembre 2011 - in luogo del pagamento attraverso le risorse iscritte sui fondi speciali per la riscrittura dei residui passivi perenti - consistente nell'estinzione degli stessi mediante **assegnazione di titoli di Stato**, su richiesta dei soggetti creditori, **nel limite massimo di 2 miliardi di euro**.

Per l'**estinzione dei crediti maturati** nei confronti dei Ministeri al 31 dicembre 2011 per spese relative a **consumi intermedi**, è stato altresì disposto l'incremento di **1 miliardo per il 2012** del Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni centrali (istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 50, legge n. 266/2005).

In relazione ai crediti vantati dalle imprese nei confronti delle **amministrazioni regionali e locali** per somministrazioni, forniture e appalti, il legislatore ha introdotto una disciplina, più volte modificata, per la **certificazione**, da parte degli enti territoriali dei crediti in questione nei confronti dei soggetti interessati anche ai fini della **cessione pro-soluto** dei medesimi crediti nei confronti di banche o intermediari finanziari. Il meccanismo della certificazione dei crediti è stato in seguito esteso anche agli **enti del Servizio sanitario nazionale**, alle **amministrazioni statali** e agli **enti pubblici nazionali**, con esclusione degli enti locali commissariati e degli enti del servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro. La disciplina è stata inoltre integrata stabilendo che la certificazione dei crediti - attivazione anche attraverso una **piattaforma elettronica** all'uopo costituita - possa essere finalizzata a consentire al creditore la cessione del credito a favore di intermediari finanziari, **oltre che pro soluto** - che esonera il cedente dal rispondere dell'eventuale solvibilità del debitore - **anche pro solvendo**, che implica invece per il cedente l'obbligo di rispondere dell'eventuale inadempienza del debitore.

Quanto alle risorse appostate per lo smaltimento dei debiti pregressi della P.A., si ricorda altresì che la **massa finanziaria** messa a disposizione delle imprese – al netto delle citate somme di 2,7 miliardi iscritti sui fondi speciali per la reinscrizione dei residui passivi perenti dei Ministeri per il 2012 e di 1 miliardo per il pagamento dei debiti per consumi intermedi – ammonterebbe a **14 miliardi**, di cui:

- 2 miliardi messi a disposizione delle banche da **Cassa Depositi e Prestiti** Spa per le operazioni sui crediti certificati vantati dalle PMI nei confronti della P.A. per somministrazioni, forniture e appalti (c.d. *Plafond Crediti vs. PA*);
- 10 miliardi, quale specifico *plafond* per lo smobilizzo dei crediti P.A. (cd. *Plafond "Crediti P.A."*) messo a disposizione da **ABI** in base all'**Accordo** sottoscritto il 22 maggio 2012 tra l'ABI e le Associazioni delle imprese;
- 2 miliardi per il pagamento dei crediti con assegnazione di **titoli di Stato**, ai sensi dell'articolo 35 del D.L. n. 1/2012.

I profili di criticità degli interventi adottati

Nel complesso, nonostante i richiamati interventi normativi e lo stanziamento nel bilancio dello Stato di apposite risorse finanziarie, l'**efficacia dei provvedimenti** per l'accelerazione dei pagamenti della PA è apparsa sinora **limitata**.

In tal senso si è espressa, ad esempio, la Banca d'Italia, la quale ha evidenziato, nel corso della predetta audizione svoltasi presso le Commissioni speciali riunite di Camera e Senato in merito all'esame della Relazione al Parlamento 2013, come a fronte dello stanziamento di 2 miliardi per il **pagamento dei crediti in titoli di Stato**, le **effettive emissioni** siano state pari a circa **15 milioni di euro**, rilevando altresì l'**esigua entità dei crediti certificati**.

In particolare, la scarsa efficacia dei provvedimenti finora emanati è riconducibile, ad avviso dell'Istituto, alla **complessità delle procedure operative** e, con riferimento alla certificazione, alla rilevanza quantitativa dei **casi di esenzione** (Regioni con piani di rientro dai deficit sanitari ed Enti locali commissariati) e alla **mancanza di sanzioni** per le amministrazioni inadempienti. Inoltre, l'**adesione alla piattaforma elettronica** per la certificazione è stata configurata come sostanzialmente **volontaria**: da ciò è disceso che alla fine dello scorso gennaio aveva aderito alla stessa poco più del 5 per cento delle amministrazioni interessate; i creditori degli enti che non hanno aderito alla piattaforma non hanno, peraltro, potuto ottenere la certificazione del credito con la procedura ordinaria (cartacea) poiché dall'avvio della piattaforma (ottobre 2012) non è stato più possibile utilizzarla.

Secondo le indicazioni diffuse dal Ministro dell'economia e finanze, nel corso della predetta audizione, il totale di **certificazioni** effettuate con la **procedura cartacea** vigente fino a ottobre 2012, è stato di circa **300 milioni di euro**. Per quanto riguarda la seconda fase, quella elettronica, alla data del **26 marzo 2013** risultano rilasciate **479 certificazioni** per un valore di **31 milioni di euro**. Le pubbliche amministrazioni che si sono accreditate sulla piattaforma elettronica sono circa **1.700**, su un totale di oltre 20.000.

Per approfondimenti sulla tematica dei pagamenti della PA, anche in una prospettiva di diritto comparato, si rinvia alle schede riportate in allegato al presente dossier.

4. Il quadro di sintesi dei contenuti del decreto-legge

Il decreto-legge definisce un insieme di regole e procedure volte ad accelerare il recupero dei crediti nei confronti delle amministrazioni vantati da imprese, cooperative e professionisti, per un **importo complessivo di 40 miliardi di euro**, da erogare nell'arco dei prossimi dodici mesi accordando **priorità ai crediti che le imprese non hanno ceduto pro-soluto al sistema creditizio**.

Più nel dettaglio, le misure introdotte dal decreto prevedono:

- **l'esclusione per il 2013 dal Patto di stabilità interno dei pagamenti di debiti di parte capitale** per un importo di:
 - **5 miliardi** di euro per quanto riguarda gli **Enti locali**;
 - **1,4 miliardi** per quanto riguarda le **Regioni**;

- **800 milioni** per **investimenti cofinanziati** dai **fondi strutturali** europei;
- l'istituzione nel bilancio dello Stato di un unico **Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili**, con una dotazione di **10 miliardi** di euro per il **2013** e di **16 miliardi** per il **2014**. Il Fondo è distinto in **tre Sezioni** dedicate, tra le quali possono essere effettuate variazioni compensative, per il **pagamento dei debiti** certi, liquidi ed esigibili di:
 - **Enti locali**, per importi pari a **2 miliardi** per **ciascuno degli anni 2013 e 2014**,
 - **Regioni e Province autonome**, per importi pari a **3 miliardi** nel **2013** e **5 miliardi** nel **2014** per i debiti diversi da quelli finanziari e sanitari;
 - **Enti del Servizio Sanitario Nazionale**, per importi pari a **5 miliardi** nel **2013** e **9 miliardi** nel **2014**;
- l'ampliamento del limite massimo al **ricorso delle anticipazioni di tesoreria** da parte degli enti locali sino alla data del 30 settembre 2013;
- l'incremento delle erogazioni relative a **rimborsi d'imposta** per **2,5 miliardi** nel **2013** e **4 miliardi** nel **2014**;
- il rifinanziamento di **500 milioni** di un apposito fondo per il pagamento dei debiti delle **amministrazioni centrali**.

Il decreto definisce, quindi, **criteri e procedure** da seguire per ottenere i pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, tenendo conto delle diverse tipologie di credito delle imprese e della natura degli enti debitori.

In particolare, viene fissato al prossimo **30 aprile** il termine entro il quale **Comuni e Province** sono tenuti a **comunicare** al **Ministero dell'economia e delle finanze** (MEF) gli **spazi finanziari** di cui necessitano per sostenere i **pagamenti di debiti di parte capitale** certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine.

Tali pagamenti – che sono **esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno** per un importo complessivo di 5 miliardi di euro - saranno autorizzati con decreto del MEF entro il 15 maggio 2013 e finanziati con le disponibilità liquide degli enti.

Nelle more dell'adozione del predetto decreto del MEF, i Comuni e le Province possono comunque **iniziare da subito a pagare** i propri debiti nel **limite massimo del 13 per cento delle disponibilità liquide detenute presso la tesoreria** statale al 31 marzo 2013 e, comunque, entro il **50 per cento degli spazi finanziari** che intendono comunicare entro il 30 aprile 2013.

Si dispone, inoltre, la **sospensione** per l'anno **2013** dell'applicazione del c.d. "**Patto nazionale orizzontale**", ossia del meccanismo di flessibilità

nell'applicazione del patto di stabilità interno, introdotto in favore dei comuni a partire dall'anno 2012, che consente la **rimodulazione orizzontale degli obiettivi** finanziari tra i comuni a livello nazionale - fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato per il comparto comunale dalle regole del patto - al fine di favorire **consentire lo smaltimento di residui passivi di parte capitale degli enti che sono sottoposti al patto di stabilità interno**.

Al fine di fornire liquidità agli enti locali e garantire un'accelerazione dei pagamenti ai fornitori, si prevede inoltre che per l'anno 2013 **non rilevino**, ai fini della *verifica* del rispetto degli obiettivi del **Patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome**, i **trasferimenti effettuati in favore degli enti locali** soggetti al patto a valere sui residui passivi di parte corrente, purché a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali. I conseguenti maggiori spazi finanziari nell'ambito del patto di stabilità interno delle Regioni e Province autonome dovranno essere utilizzati esclusivamente **per il pagamento di debiti** certi, liquidi ed esigibili di parte capitale. Tali spazi finanziari sono destinati prioritariamente a liquidare residui di parte capitale in favore degli enti locali.

I **Comuni**, le **Province**, le **Regioni** e gli **Enti del Servizio Sanitario Nazionale**, se **non hanno disponibilità liquide**, possono **ottenere finanziamenti a valere sulle disponibilità**, pari nel complesso a 26 miliardi di euro nel 2013 e 2014, del predetto "**Fondo** per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili". A tal fine, entro il prossimo 30 aprile, gli enti sono tenuti a richiedere al MEF le risorse necessarie per i pagamenti e dovranno ricevere, entro il successivo 15 maggio, le relative ripartizioni.

Le amministrazioni che si avvarranno del finanziamento del MEF sono tenute a presentare un **piano di ammortamento** per la restituzione dell'anticipazione ricevuta entro un periodo di **durata fino a un massimo di 30 anni** e a un **tasso di interesse** determinato sulla base del **rendimento di mercato dei Buoni poliennali del Tesoro (BTP) a 5 anni**.

Al fine di assicurare il completamento del processo di liquidazione dei debiti maturati alla data del 31 dicembre 2012 e non ancora estinti, il decreto introduce disposizioni dirette ad assicurare l'integrale **ricognizione** e la **certificazione** delle somme dovute dalle amministrazioni per somministrazioni, forniture e appalti. In particolare le Amministrazioni sono tenute a produrre un **elenco completo dei debiti** da onorare e comunicare alle imprese creditrici, entro il **30 giugno 2013**, il **piano dei pagamenti**, nonché a registrarsi sulla **piattaforma elettronica** per il rilascio della certificazione dei debiti costituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Il **mancato adempimento** di tali prescrizioni da parte delle Amministrazioni debentrici rileva ai fini della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e

comporta **responsabilità dirigenziale e disciplinare**, nonché, nel caso di mancata registrazione sulla piattaforma elettronica, l'applicazione di una **sanzione pecuniaria** a carico dei dirigenti responsabili. Sulla base delle nuove procedure non sarà pertanto necessaria la richiesta di certificazione da parte delle imprese creditrici, ma sarà responsabilità diretta delle Amministrazioni identificare i soggetti creditori e gli importi da pagare.

Entro il prossimo **15 settembre**, l'**ABI** dovrà predisporre l'**elenco completo dei debiti** nei confronti delle pubbliche amministrazioni che sono stati **oggetto di cessione a banche e intermediari finanziari**, distinguendo tra cessioni pro-soluto e pro-solvendo; sulla base di tale elenco, con la legge di stabilità per il 2014, previa intesa con le Autorità europee e su deliberazione delle Camere, si potrà programmare il pagamento, nel corso del 2014, di tali crediti ceduti mediante l'assegnazione di titoli di Stato.

Per quanto concerne i **criteri per la liquidazione dei debiti**, le Amministrazioni sono tenute a dare una **priorità** nell'effettuazione dei pagamenti ai **crediti non oggetto di cessione pro-soluto**; tra **più crediti** non oggetto di cessione pro soluto il pagamento deve essere imputato al **credito più antico**, come risultante dalla fattura o dalla richiesta equivalente di pagamento.

Al fine di garantire l'effettiva *disponibilità* delle risorse per le imprese creditrici e alla luce dell'esigenza di dare un impulso all'economia, le **somme destinate ai pagamenti dei debiti non possono essere oggetto di atti di sequestro o di pignoramento**.

Al fine agevolare di favorire il processo d'immissione di liquidità nel sistema economico e accelerare i pagamenti della PA il decreto prevede altresì misure di semplificazione e **detassazione delle cessioni dei crediti**, nonché l'**ampliamento** delle possibilità di **compensazione** dei **crediti** commerciali certificati con **debiti fiscali**, anche attraverso l'elevazione da 516.000 a 700.000 euro della soglia vigente di compensazione tra crediti e debiti fiscali.

Si prevede, inoltre, una **deroga al Patto di stabilità interno** per le **spese per cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali** comunitari nei limiti di ulteriori 800 milioni di euro per l'anno 2013.

Il provvedimento reca, infine, alcune norme in materia di tributi locali (**TARES e IMU**) e di **riequilibrio dei bilanci regionali**, con particolare riferimento alle Regioni Piemonte e Sicilia.

Per il reperimento delle *risorse* necessarie ad assicurare la liquidità per lo sblocco dei pagamenti, il decreto autorizza l'**emissione di titoli di Stato** per un importo fino a **20 miliardi** di euro per **ciascuno degli anni 2013 e 2014**.

Ai fini del **rispetto degli obiettivi di finanza pubblica** il provvedimento reca, peraltro, una serie di misure precauzionali, volte a contenere la spesa entro il limite prefissato e a non superare, in conformità a quanto indicato nelle predette **risoluzioni** parlamentari, il livello massimo dell'indebitamento netto della P.A.

In proposito si prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze esegua un **monitoraggio dell'attuazione delle misure introdotte** dal decreto che, in caso di superamento dell'obiettivo programmatico d'indebitamento netto, consenta al Ministro dell'economia di adottare per tempo, previa apposita relazione da inviare al Parlamento o da allegare comunque alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, le necessarie misure per la **rimodulazione delle spese autorizzate** dal decreto legge, ovvero, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può disporre la limitazione all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato, con esclusione delle spese obbligatorie.

Nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il **Documento di economia e finanza** ed eventualmente modificati dalla Nota di aggiornamento, **previa intesa con le Autorità europee** e su **deliberazione delle Camere**, il decreto prevede, da ultimo, che la **legge di stabilità per il 2014** possa **autorizzare il pagamento**, mediante **assegnazione di titoli di Stato**, dei **debiti delle amministrazioni pubbliche in precedenza ceduti in favore di banche e intermediari finanziari**.

La seguente tabella reca un prospetto riepilogativo delle scadenze e dei principali adempimenti previsti dal decreto-legge.

Scadenze e adempimenti per il pagamento dei debiti della PA	
Entro il 14 aprile 2013	Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) stipula con la Cassa depositi e prestiti S.p.A. (CdP) un apposito addendum alla Convenzione del 23 dicembre 2009 volto a dare immediata operatività alla Sezione relativa agli enti locali del Fondo per il pagamento dei debiti istituito dal decreto legge. Trasferendo al contempo le disponibilità della predetta sezione su apposito conto corrente acceso presso la Tesoreria centrale dello Stato, su cui Cassa depositi e prestiti è autorizzata ad effettuare operazioni di prelevamento e versamento.
Entro il 29 aprile 2013	Ai fini della certificazione delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, Le amministrazioni pubbliche sono obbligate a registrarsi sulla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni predisposta dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato. La mancata registrazione sulla piattaforma elettronica entro il termine è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare; i dirigenti responsabili sono altresì assoggettati ad una sanzione pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo nella registrazione.

Scadenze e adempimenti per il pagamento dei debiti della PA	
Entro il 30 aprile 2013	<p>a) I comuni e le province comunicano mediante il sistema web della Ragioneria generale dello Stato, gli spazi finanziari di cui necessitano per sostenere i pagamenti – che vengono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno per un importo complessivo di 5.000 milioni di euro - di debiti di parte capitale certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il termine del 30 aprile 2013, ivi inclusi i pagamenti delle province in favore dei comuni, sostenuti nel corso del 2013 dagli enti locali. Ai fini del riparto si considerano solo le comunicazioni pervenute entro il termine;</p> <p>b) Gli enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti a causa di carenza di liquidità chiedono alla Cassa depositi e prestiti S.p.A., secondo modalità stabilite nel predetto addendum, l'anticipazione di liquidità da destinare ai pagamenti.</p> <p>c) Le regioni e le province autonome che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti diversi da quelli finanziari e sanitari, ivi inclusi i pagamenti in favore degli enti locali, a causa di carenza di liquidità, con certificazione congiunta del Presidente e del responsabile finanziario chiedono al MEF l'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti a valere sulle risorse della apposita "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" del Fondo unico.</p> <p>d) Ciascun Ministero trasmette al MEF l'elenco, in ordine cronologico con l'indicazione dei relativi importi, dei debiti relativi a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali maturati alla data del 31 dicembre 2012 . Assieme agli elenchi, le Amministrazioni formulano le richieste per l'accesso al riparto della dotazione di un fondo, appositamente rifinanziato, per il pagamento dei debiti.</p>
Entro il 10 maggio 2013	<p>La Conferenza Stato-città ed autonomie locali ha facoltà di individuare le modalità di riparto:</p> <p>a) degli importi dei pagamenti da escludere dal patto di stabilità per ciascun ente locale;</p> <p>b) dell'anticipazione di liquidità da parte della CdP per il pagamento dei debiti degli enti locali.</p> <p>In caso di mancata pronuncia da parte della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il riparto dei pagamenti e delle anticipazioni è operato su base proporzionale.</p> <p>La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano può individuare modalità di riparto, diverse dal criterio proporzionale, per l'anticipazione di somme da concedere a regioni e province autonome per il pagamento di debiti diversi da quelli finanziari e sanitari.</p>
Entro il 15 maggio 2013	<p>a) Con decreto del MEF sono individuati, per ciascun ente locale, gli importi dei pagamenti da escludere dal patto di stabilità interno in misura pari al 90% dell'importo di 5 miliardi di euro.</p> <p>Nelle more dell'emanazione del predetto decreto del MEF, ciascun ente locale può comunque effettuare i pagamenti nel limite massimo del 13 per cento delle disponibilità liquide detenute presso la tesoreria statale al 31 marzo 2013 e, comunque, entro il 50 per cento degli spazi finanziari che intendono comunicare entro il 30 aprile 2013.</p>

Scadenze e adempimenti per il pagamento dei debiti della PA	
	<p>b) La CdP provvede all'anticipazione di liquidità per il pagamento dei debiti degli enti locali che ne siano sprovvisti. Entro i 30 giorni successivi alla concessione della anticipazione gli enti locali che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale sono tenuti a modificare conseguentemente il proprio piano di riequilibrio.</p> <p>c) Con decreto del MEF sono altresì stabiliti gli importi da concedere in anticipazione alle regioni e alle province autonome per i pagamenti dei debiti diversi da quelli finanziari e sanitari. All'erogazione delle somme si provvede soltanto qualora la Regione abbia assolto alcuni adempimenti (quali l'adozione di misure idonee per la copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, la presentazione di un piano di pagamento dei debiti cumulati e la sottoscrizione di un contratto con il MEF nel quale siano definite le modalità di erogazione e di restituzione delle somme) indicati all'art.2, comma 3, del decreto e soggetti a verifica da parte di un apposito Tavolo istituito presso a Ragioneria generale dello Stato.</p> <p>d) Il MEF provvede in via d'urgenza con decreto direttoriale a un primo riparto fra le regioni dell'anticipazione di liquidità per favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), fino a concorrenza massima dell'importo di 5 miliardi di euro. Anche in questo caso all'erogazione delle somme si provvede, anche in tranches successive, in seguito alla predisposizione, da parte regionale, di taluni adempimenti indicati all'art.3, comma 5, del decreto.</p> <p>e) In caso d'insufficienza delle risorse stanziato rispetto ai debiti accertati dei Ministeri, con decreto del MEF è ripartito un apposito Fondo - all'uopo rifinanziato di 500 milioni di euro per l'anno 2013 - con criteri proporzionali rispetto alle richieste formulate dalle Amministrazioni entro il termine perentorio del 30 aprile 2013.</p>
Entro 31 maggio 2013	Le regioni trasmettono al MEF, con certificazione congiunta del Presidente e del responsabile finanziario, l'istanza di accesso all'anticipazione di liquidità - disposta in via d'urgenza con decreto direttoriale del MEF fino a concorrenza dell'importo di 5 miliardi di euro - per il pagamento dei debiti degli enti del SSN.
Entro il 15 giugno	Qualora l'ammontare dei debiti dei Ministeri dovesse risultare superiore alle risorse stanziato, i Ministeri interessati definiscono, con apposito decreto del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da comunicare alle competenti Commissioni Parlamentari e alla Corte dei conti, un piano di rientro volto al conseguimento di risparmi attraverso misure di razionalizzazione e riorganizzazione della spesa.
Entro il 30 giugno 2013	Le pubbliche amministrazioni centrali e locali comunicano ai creditori, anche a mezzo posta elettronica, l'importo e la data entro la quale provvederanno ai pagamenti dei propri debiti. L'omessa comunicazione rileva ai fini della responsabilità per danno erariale a carico del responsabile dell'ufficio competente.
Entro il 15 luglio 2013	In relazione alle richieste pervenute sino a dieci giorni prima rispetto a tale data, si procede, con un ulteriore decreto del MEF, al riparto della quota residua del 10 per cento (dei 5 miliardi di euro stanziati al fine di escludere i pagamenti dei debiti di parte capitale dal patto di stabilità interno), unitamente alle disponibilità non assegnate con il primo decreto.

Scadenze e adempimenti per il pagamento dei debiti della PA	
	In caso di mancata adozione del piano di rientro dei debiti delle amministrazioni centrali, il Ministro competente invia alle competenti Commissioni Parlamentari e alla Corte dei conti una relazione recante l'indicazione delle cause dell'inadempienza.
Entro il 31 luglio 2013	Con provvedimento del Direttore generale del tesoro del MEF sono stabilite le modalità attraverso le quali la piattaforma elettronica istituita per le finalità di surrogazione nei contratti di finanziamento, è utilizzata anche per la stipulazione e notificazione degli atti di cessione dei crediti della PA..
Entro il 15 settembre	Le pubbliche amministrazioni debtrici comunicano, utilizzando la piattaforma elettronica per il rilascio delle certificazioni delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012, con l'indicazione dei dati identificativi del creditore. L'ABI comunica al MEF l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili nei confronti di pubbliche amministrazioni maturati alla data del 31 dicembre 2012 che sono stati oggetto di cessione in favore di banche o intermediari finanziari autorizzati, con indicazione dei dati identificativi del cedente, del cessionario e dell'amministrazione debitrice e distinguendo tra cessioni pro-soluto e cessioni pro-solvendo.
Sino al 30 settembre 2013	E incrementato da 3 a 5 dodicesimi il limite massimo di ricorso da parte degli enti locali ad anticipazioni di tesoreria. L'utilizzo di tale maggiore anticipazione vincola per i comuni una quota corrispondente delle entrate dell'imposta municipale propria per l'anno 2013 e per le province una quota dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, per il medesimo anno 2013.
Entro il 31 ottobre 2013	Una quota, non superiore al 10 per cento, della dotazione complessiva delle sezioni del Fondo per il pagamento dei debiti, unitamente alle disponibilità non assegnate in prima istanza, è assegnata ad anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti degli enti locali e di quelli delle regioni e delle province autonome diversi da quelli finanziari e sanitari, richiesti in data successiva al 30 aprile 2013 ma, comunque, non oltre il 30 settembre 2013.
Entro il 30 novembre 2013	Alla luce delle risultanze emerse in sede di Tavolo di verifica degli adempimenti regionali in materia sanitaria, con decreto direttoriale del MEF si stabilisce il riparto definitivo fra le regioni, comprensivo degli importi previsti per l'anno 2014, dei 14 miliardi di euro destinati all'anticipazione di liquidità per il pagamento dei debiti degli enti del servizio sanitario nazionale. Le somme sono erogate al netto di quanto concesso a valere sui primi 5 miliardi di euro da assegnare entro il 15 maggio 2013.
Entro il 15 dicembre 2013	Le regioni trasmettono al MEF l'istanza di accesso all'anticipazione della liquidità - ripartita in via definitiva anche per l'anno 2014 - destinata al pagamento dei debiti degli enti del SSN.
Entro il 15 febbraio 2014	Con decreto del MEF sono stabiliti gli ulteriori importi da concedere in anticipazione alle regioni e alle province autonome per i pagamenti dei debiti diversi da quelli finanziari e sanitari.

Schede di lettura

Articolo 1 **(Pagamenti dei debiti degli enti locali)**

L'**articolo 1** reca disposizioni volte a favorire il **pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali maturati alla data del 31 dicembre 2012**, ovvero di quelli per i quali alla medesima data sia stata emessa fattura.

Le misure per l'accelerazione dei pagamenti recate dall'articolo in esame operano con modalità differenti in relazione al comparto degli enti territoriali e alla tipologia di debito.

In particolare, si dispone:

- per gli enti locali, un **allentamento dei vincoli del patto di stabilità** interno per l'anno 2013 al fine di consentire agli enti di sostenere nel corso del 2013 **l'utilizzo di risorse proprie disponibili** (avanzi di amministrazione) **per il pagamento dei debiti di conto capitale** esigibili alla data del 31 dicembre 2012, per un importo complessivo di **5 miliardi di euro** (commi 1-5);
- per le regioni e le province autonome, un analogo allentamento dei vincoli del patto di stabilità interno, attraverso **l'esclusione** dal computo delle spese finali **dei trasferimenti in favore degli enti locali** a valere sui residui passivi di parte corrente - purché corrispondenti a residui attivi di comuni e province - consentendo alle regioni di utilizzare tali maggiori spazi finanziari del patto **per il pagamento dei debiti di conto capitale**, con **priorità** per il pagamento di residui di parte capitale **in favore degli enti locali**, nel limite di **1,4 miliardi di euro**. Ciò consentirebbe, inoltre, al tempo stesso, di garantire agli enti locali una maggiore liquidità per il pagamento dei debiti verso i propri fornitori (commi 6 e 7);
- per favorire liquidità agli enti locali, un ampliamento del limite massimo al **ricorso delle anticipazioni di tesoreria** sino alla data del 30 settembre 2013 (comma 9);
- per tutti gli enti territoriali e gli enti sanitari locali, l'istituzione nel bilancio dello Stato di un apposito **Fondo con obbligo di restituzione** in un arco temporale certo e sostenibile, dotato di **10 miliardi** di euro nel 2013 e **16 miliardi** nel 2014, finalizzato ad assicurare **anticipazioni di liquidità** agli enti che non possono far fronte, con disponibilità proprie, al pagamento dei **debiti, sia di parte corrente che in conto capitale, maturati** alla data del 31 dicembre 2012 (commi 10-17).

Esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno per l'anno 2013 dei pagamenti di debiti di parte capitale (commi 1-5)

Il **comma 1 esclude dai vincoli del patto di stabilità interno** le spese sostenute dagli enti locali nel corso del 2013 per il **pagamento di debiti di parte capitale**, ivi inclusi i pagamenti delle province in favore dei comuni:

- che risultino **certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012**,
- ovvero per i quali sia stata **emessa fattura** o richiesta equivalente di pagamento entro la medesima data.

L'esclusione opera per un importo complessivo di **5.000 milioni** di euro.

Si rileva che la formulazione del comma sembra fare riferimento al pagamento di tutte le tipologie di debiti di parte capitale degli enti locali maturati al 31 dicembre 2012, ivi compresi pertanto quelli relativi a forniture e appalti che, ai sensi della disciplina vigente, possono essere oggetto di certificazione. Sembrerebbe pertanto che anche talune tipologie di enti locali commissariati, che non possono procedere alla certificazione di debiti relativi a somministrazioni, forniture e appalti, potrebbero comunque effettuare la liquidazione dei propri debiti in base alla procedura ora prevista dal decreto in esame¹.

In relazione a tale aspetto sarebbe opportuno un chiarimento al riguardo.

Il **patto di stabilità interno** per gli enti locali è disciplinato dall'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, come successivamente modificato ed integrato dall'articolo 1, commi 428-447, della legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228/2012). L'impostazione del patto di stabilità è incentrata, per gli enti locali, sul **controllo dei saldi finanziari**.

In particolare, l'obiettivo del patto di stabilità consiste, per ciascun ente, nel raggiungimento di uno specifico livello di saldo finanziario, determinato applicando alla spesa corrente media da esso sostenuta nel triennio 2007-2009 - così come desunta dai certificati di conto consuntivo - determinati coefficienti, fissati in maniera differenziata per le province e i comuni.

Il saldo finanziario è calcolato quale differenza tra entrate finali e spese finali, comprese dunque le spese in conto capitale - con l'eccezione di alcune voci - espresso in termini di **competenza mista**. Si tratta di un 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

¹ In particolare, l'articolo 9, comma 3-*ter*, del D.L. n. 185/2008, aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012) e poi modificato dall'articolo 13-*bis* del D.L. n. 52/2012, dispone che la certificazione dei crediti non può essere rilasciata, a pena di nullità, dagli enti locali commissariati in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso. Cessato il commissariamento, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione ai crediti sorti prima del commissariamento. Nel caso di gestione commissariale, la certificazione non può essere rilasciata in relazione ai crediti rientranti nella medesima gestione commissariale. La certificazione è nulla anche qualora sia rilasciata dagli enti del servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro. Si ricorda inoltre che gli enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso sono soggetti al patto di stabilità a decorrere dal 2013, ai sensi dell'articolo 1, comma 436, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

degli investimenti, al fine di rendere l'obiettivo del patto di stabilità interno più coerente con quello del Patto europeo di stabilità e crescita.

I meccanismi di calcolo dei saldi obiettivi in termini di competenza mista hanno comportato una forte compressione delle spese di investimento degli enti locali.

L'ampio adempimento degli enti locali agli obiettivi imposti dal patto ha comportato, per i meccanismi di calcolo dei saldi obiettivi in termini di competenza mista, alcune distorsioni delle tendenze strutturali della spesa degli enti ed, in particolare, una forte compressione delle spese di investimento degli enti locali, con conseguente profili di inefficienza allocativa delle risorse.

In particolare, l'adozione della competenza mista, quale criterio di calcolo dei saldi obiettivo per gli enti locali, che considera la spesa per investimenti secondo il criterio della cassa, ha di fatto comportato che molti enti, per l'esigenza di rispettare i vincoli imposti dal patto di stabilità interno, si sono trovati **nell'impossibilità di effettuare pagamenti riferiti ad impegni regolarmente assunti** negli anni precedenti - per il finanziamento di opere già progettate o per il proseguimento di lavori già iniziati - **nonostante avessero le disponibilità di cassa, rese inutilizzabili dai vincoli del patto.**

Il fenomeno dell'**accumulo di residui passivi** da parte delle amministrazioni locali, dunque, è, dunque, in buona parte riconducibile ai vincoli imposti dalla disciplina del patto di stabilità interno, che ha via via imposto alle amministrazioni stesse di esporre miglioramenti incrementali dei propri obiettivi di bilancio. Nel tempo, il cumularsi di tali vincoli, resi progressivamente più stringenti, ha determinato l'obbligo, per molte amministrazioni locali, di esporre posizioni di avanzo. Tali amministrazioni si sono pertanto trovate nell'impossibilità di erogare le risorse disponibili, al fine di registrare un avanzo contabile che concorresse al miglioramento complessivo dei saldi della P.A.

Ai fini dell'attivazione della procedura, il **comma 2** prevede che entro il termine del **30 aprile 2013** i comuni e le province devono **comunicare** - mediante il sistema web della Ragioneria generale dello Stato - gli **spazi finanziari di cui necessitano** per sostenere i suddetti pagamenti di debiti, ai fini del riparto tra gli enti della quota di spese da escludere dal patto.

Sulla base delle comunicazioni pervenute, entro il **15 maggio 2013 saranno individuati**, con decreto del MEF, **per ciascun ente locale**, - secondo le modalità di riparto individuate dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro il 10 maggio 2013, ovvero, in mancanza, su base proporzionale - **gli importi dei pagamenti da escludere dal patto di stabilità interno**, per il 90% dell'importo complessivamente indicato al comma 1.

Si procede al riparto della quota residua del 10 per cento, unitamente alle disponibilità non assegnate con il primo decreto - qualora le richieste complessive di spazi finanziari effettuate entro il 30 aprile 2013 risultino inferiori all'importo del 90 per cento - con ulteriore decreto da emanarsi entro il 15 luglio 2013 in relazione alle richieste pervenute, secondo quanto previsto al periodo precedente (**comma 3**).

Nelle more dell'emanazione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 15 maggio 2013, ciascun ente locale può comunque **effettuare** i

pagamenti dei debiti nel **limite massimo del 13 per cento** delle **disponibilità** liquide detenute presso la **tesoreria statale** al 31 marzo 2013 e, comunque, entro il **50 per cento degli spazi finanziari** comunicati alla Ragioneria generale dello Stato entro il 30 aprile 2013 ai sensi del comma 2 (**comma 5**).

Il **comma 4** prevede un intervento a titolo di **accertamento** e, ricorrendone i presupposti, di **sanzione** da parte delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti.

Presupposto dell'intervento è la **segnalazione del collegio dei revisori** degli enti locali di **inadempimenti** dei medesimi enti locali aventi ad oggetto:

- la richiesta degli spazi finanziari, nei termini e secondo le modalità di cui al comma 2;
- l'effettuazione di pagamenti per almeno il 90 per cento degli spazi concessi entro l'esercizio finanziario 2013.

L'art. **234 del D.Lgs. 267/2000**, recante testo unico per gli enti locali, c.d. **TUEL**, come modificato dall'art. 3 del D.L. 174/2012, prevede che i consigli comunali degli **enti locali** eleggano un collegio di revisori composto da tre membri. Nelle **unioni di comuni** che esercitano in forma associata tutte le funzioni fondamentali dei comuni che ne fanno parte, la revisione economico-finanziaria è svolta da un collegio di revisori composto da tre membri, che svolge le medesime funzioni anche per i comuni che fanno parte dell'unione. Nei comuni con **popolazione inferiore a 15.000 abitanti** e nelle **comunità montane** la revisione economico-finanziaria è affidata ad **un solo revisore** eletto dal consiglio comunale o dal consiglio dell'unione di comuni o dall'assemblea della comunità montana a maggioranza assoluta dei membri.

Gli **enti locali** strutturalmente **deficitari, dissestati** o che si trovano nelle specifiche condizioni indicate dall'**art. 243 TUEL** sono soggetti a controlli centrali della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali. Per quelli di grandi dimensioni (province, città metropolitane, comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti) e per quelli i cui rendiconti si chiudono in disavanzo, ovvero rechino la indicazione di debiti fuori bilancio, la norma prevede che il rendiconto venga presentato alla Sezione Enti locali della Corte dei conti per il referto di cui all'articolo 13 del D.L. 22 dicembre 1981, n. 786. Per tali enti sono altresì trasmesse alla Corte le relazioni dei revisori nominati dal consiglio comunale e ogni altro documento e informazione che questa richieda. Tale attività della Corte è oggetto di comunicazione e relazione alle Camere. La Sezione Enti locali può richiedere i rendiconti di tutti gli altri enti locali ai fini del referto di cui all'articolo 3 della legge n. 20/1994 e del consolidamento dei conti pubblici.

Le funzioni dei **revisori** sono disciplinate dall'art. **239 TUEL**, anch'esso modificato dal citato dall'art. 3 del D.L. 174/2012. A seguito delle modifiche introdotte le funzioni dei revisori dei conti sono significativamente ampliate, in particolare quanto all'ambito dei pareri. Sotto tale profilo le vigenti disposizioni non distinguono, quanto all'oggetto, tra competenze del consiglio, della giunta e dei dirigenti. Tuttavia, ferma restando la competenza degli enti locali in merito alle modalità di emanazione dei pareri, gli oggetti sono quelli fissati dall'art. 239.

Tra di essi, alla **lett. b), n. 4**, vi sono le proposte di indebitamento.

Inoltre, la **lett. e)** stabilisce la funzione dei revisori di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle

entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità, consentendo la tecnica del campionamento.

La disposizione non configura la segnalazione come atto obbligatorio, né stabilisce gli effetti, in termini sanzionatori, della mancata segnalazione. Perciò appare opportuno verificare se, anche in mancanza di espressa definizione normativa in tal senso, si possa ritenere cogente la segnalazione in quanto condizione dell'attività delle sezioni regionali.

Si nota poi che la disposizione non contiene alcuna previsione di carattere sanzionatorio nei confronti dei revisori nel caso di assenza di segnalazione, come previsto invece dalla legislazione vigente per altre fattispecie, a.e.art. 248 TUEL.

Dal punto di vista della formulazione letterale della disposizione, per il riferimento al "collegio" dei revisori, si noti che negli enti con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e nelle comunità montane la revisione economico-finanziaria è affidata ad un solo revisore.

L'accertamento che mette capo all'attività sanzionatoria ha ad **oggetto** una **condizione** di tipo **positivo** e una di tipo **negativo**:

- deve sussistere una delle fattispecie di inadempimento delineate dal comma in esame;
- non deve sussistere un motivo che giustifichi l'inadempimento.

La norma non indica una casistica cui siano riconducibili giustificati motivi.

Quando ricorrono entrambe le condizioni le sezioni competenti irrogano una **sanzione pecuniaria** pari a due mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali, per i responsabili dei servizi interessati. L'ultimo periodo del comma 4 prevede che le somme oggetto delle sanzioni irrogate siano acquisite al bilancio dell'ente.

Le sezioni giurisdizionali regionali hanno competenza in primo grado nei giudizi di responsabilità, di conto e pensionistici. Per i giudizi di responsabilità la legge individua le fattispecie oggetto di giudizio sotto il profilo della responsabilità amministrativa o erariale e stabilisce l'elemento soggettivo richiesto, in termini di dolo o colpa. Inoltre, l'art. 1 della legge 20/1994 limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave.

Il comma in esame non qualifica gli inadempimenti indicati come fattispecie di responsabilità né contiene specificazioni in merito all'elemento soggettivo richiesto.

Sospensione nell'anno 2013 del Patto nazionale orizzontale (comma 6)

Il **comma 6** dispone la **sospensione** per l'anno **2013** dell'applicazione del c.d. "**Patto nazionale orizzontale**", disciplinato dall'articolo 4-ter, commi da 1 a 9, del D.L. 2 marzo 2012, n. 16.

Si ricorda che il c.d. "Patto orizzontale nazionale" rappresenta una misura di flessibilità nell'applicazione del patto di stabilità interno introdotta in favore dei soli comuni a partire dall'anno 2012. Esso consente la **rimodulazione orizzontale degli obiettivi** finanziari tra i comuni a livello nazionale – fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato per il comparto comunale dalle regole del patto –, al fine di **consentire lo smaltimento di residui passivi di parte capitale degli enti che sono sottoposti al patto di stabilità interno**.

Il meccanismo si basa sulla cessione di spazi finanziari da parte dei comuni che prevedono di conseguire un differenziale positivo rispetto all'obiettivo del patto previsto dalla normativa nazionale - la cui entità va comunicata al Ministero dell'economia entro il termine del 15 luglio - a vantaggio di quelli che, invece, prevedono di conseguire, nel medesimo anno di riferimento, un differenziale negativo rispetto all'obiettivo prefissato. Lo scopo, come detto, è quello di consentire a tali ultimi enti l'utilizzo di maggiori spazi finanziari per effettuare maggiori spese esclusivamente per il pagamento di residui passivi di parte capitale.

Le amministrazioni che hanno ceduto o acquisito spazi finanziari di patto ottengono nel biennio successivo, rispettivamente, un alleggerimento o un aggravamento del proprio obiettivo, commisurato alla metà del valore dello spazio acquisito (nel caso di richiesta) o attribuito (nel caso di cessione) nel 2013. Qualora l'entità delle richieste pervenute dai comuni che necessitano di sostenere spese di conto capitale superi l'ammontare degli spazi finanziari resi disponibili dagli altri comuni, l'attribuzione è effettuata in misura proporzionale ai maggiori spazi finanziari richiesti. Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 10 settembre, aggiorna il prospetto degli obiettivi dei comuni interessati dalla rimodulazione dell'obiettivo, con riferimento all'anno in corso e al biennio successivo.

Questo tipo di meccanismo di compensazione a livello nazionale tra enti dello stesso livello di governo si è venuto ad aggiungere ad analoghe forme di flessibilità già introdotte a livello regionale - la cosiddetta regionalizzazione orizzontale e verticale del patto di stabilità - che sono andate ad affiancare e ad integrare, a partire dal 2009, la disciplina nazionale del patto (i c.d. patti di solidarietà fra enti territoriali). Con tali forme di flessibilità si è cercato di definire meccanismi di compensazione regionale e nazionale in grado di rendere più sostenibili gli obiettivi finanziari individuali degli enti locali derivanti dal patto di stabilità e, al tempo stesso, di fornire risposta ad alcune criticità emerse nell'applicazione del patto medesimo, relative soprattutto alle spese di investimento degli enti locali, che, per il criterio di computo dei saldi obiettivo in termini di competenza mista, sono risultate fortemente compresse dai vincoli del patto di stabilità interno.

Secondo i dati provvisori forniti dalla Ragioneria generale dello Stato, il patto nazionale orizzontale ha trovato applicazione **nel 2012**, con **441 comuni** che hanno richiesto di poter beneficiare di **rimodulazioni orizzontali** degli obiettivi finanziari, per un importo complessivo pari a 985 milioni di euro, a fronte di spazi finanziari ceduti per soli 128 milioni di euro.

Esclusione dal patto di stabilità interno delle regioni e province autonome dei trasferimenti in favore degli enti locali (commi 7-8)

Al fine di fornire liquidità agli enti locali e garantire, conseguentemente, un'accelerazione dei pagamenti ai fornitori, il **comma 7** prevede che, per l'anno 2013, **non rilevano** ai fini della **verifica** del rispetto degli obiettivi **del patto di stabilità interno delle regioni** e delle Province autonome i **trasferimenti** da esse effettuati in favore degli enti locali soggetti al patto di stabilità interno a valere sui **residui passivi di parte corrente**, purché **a fronte** di corrispondenti **residui attivi degli enti locali**.

I maggiori spazi finanziari di cui vengono così a disporre, nell'ambito del patto di stabilità interno, le regioni e le province autonome devono essere utilizzati da tali enti **esclusivamente** per il **pagamento dei debiti di parte capitale**:

- certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012,
- ovvero per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine.

L'ultimo periodo del comma 8 precisa che tali spazi finanziari sono destinati dalle regioni e province autonome **prioritariamente** al **pagamento di residui di parte capitale in favore degli enti locali**.

La Relazione tecnica indica i maggiori spazi finanziari del patto di cui vengono a disporre le regioni nell'importo di **1.400 milioni** di euro, in termini di indebitamento netto e fabbisogno.

Aumento del limite massimo di anticipazioni di tesoreria (comma 9)

Il comma 9 introduce una norma di deroga alle disposizioni recate **dall'articolo 222** del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al D.Lgs. n. 267/2000, in materia di concessione di **anticipazioni di tesoreria** da parte del tesoriere su richiesta dell'ente locale, disponendo un **innalzamento dei limiti massimi di tali anticipazioni, sino alla data del 30 settembre 2013, da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti accertate** nel penultimo anno precedente.

Si ricorda che l'articolo 222 del TUEL prevede la concessione di anticipazioni di tesoreria agli enti locali da parte del tesoriere - su richiesta dell'ente medesimo corredata dalla deliberazione della Giunta la concessione - entro il **limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate correnti accertate** nel penultimo anno precedente, corrispondenti per i comuni, le province, le città metropolitane e le unioni di comuni ai primi tre titoli dell'entrata del bilancio e per le comunità montane ai primi due titoli.

Gli enti locali sono tenuti al pagamento degli interessi sulle anticipazioni di tesoreria, che decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme.

La norma è stata recentemente integrata dall'articolo 3, comma 1, lett. i-*bis*) del D.L. n. 174/2012², introducendo l'**innalzamento** del limite massimo di anticipazioni di tesoreria **da tre a cinque dodicesimi** delle entrate correnti in favore degli **enti locali in stato di dissesto** economico-finanziario, per i quali sia stata **certificata** congiuntamente dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione contabile una condizione di **grave indisponibilità di cassa**, per la durata di sei mesi a decorrere dalla data in cui è stata certificata tale grave indisponibilità di cassa.

Per beneficiare della maggiorazione dell'anticipazione, la norma richiede, inoltre, che l'ente dissestato abbia provveduto altresì ad adottare la delibera, di cui all'articolo 251, comma 1, del TUEL, che fissa le aliquote e le tariffe di base per le imposte e tasse locali di spettanza dell'ente dissestato nella misura massima consentita.

La norma prevede, peraltro, il divieto per i suddetti enti di impegnare le maggiori risorse derivanti dalle anticipazioni di cassa per spese non obbligatorie nonché di impegnare anche risorse proprie per partecipazione ad eventi o manifestazioni culturali e sportive, sia nazionali che internazionali.

L'utilizzo della **maggiore anticipazione vincola**, per i **comuni**, una quota corrispondente delle **entrate dell'imposta municipale propria** per l'anno 2013 e, per le **province**, una quota dell'**imposta sulle assicurazioni** contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, per l'anno 2013.

Il Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti (comma 10)

Il **comma 10** prevede l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di un **Fondo con obbligo di restituzione** per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, con una dotazione di **10 miliardi di euro per il 2013** e di **16 miliardi per il 2014**.

Il Fondo è 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**", dotata di 2.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014;
- **"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**", dotata di 3.000 milioni di euro per l'anno 2013 e di 5.000 milioni di euro per l'anno 2014;
- **"Sezione** per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del **Servizio Sanitario Nazionale**", dotata di cui 5.000 milioni di euro per l'anno 2013 e di 9.000 milioni di euro per l'anno 2014.

² Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012.

(milioni di euro)

Sezioni del Fondo	2013	2014
Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali	2.000	2.000
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	3.000	5.000
Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale	5.000	9.000
Totale Fondo	10.000	16.000

Si osserva che la dotazione del Fondo, pari a complessivi 26 miliardi nel biennio, sembra destinata a garantire liquidità agli enti territoriali e del servizio sanitario nazionale per il pagamento di qualunque tipologia di debito certo, liquido ed esigibile, sia di parte corrente che di conto capitale, maturato al 31 dicembre 2012, tra i quali, dunque, anche quelli per somministrazioni, forniture e appalti.

Si sottolinea che ai sensi dei successivi commi da 11 a 17 dell'articolo in esame, **l'utilizzo delle risorse del Fondo per gli enti locali è disposto per il tramite della Cassa Depositi e prestiti**, attraverso il trasferimento delle risorse della relativa Sezione ad un apposito conto corrente, acceso presso la Tesoreria centrale dello Stato, intestato al Ministero dell'economia, la cui gestione è appunto affidata a Cassa depositi e prestiti S.p.A., la quale è allo scopo autorizzata ad effettuare operazioni di prelevamento e versamento sul medesimo conto.

Le risorse del Fondo relative alle altre due Sezioni, destinate alle regioni, sono, invece, **gestite direttamente dal Ministero dell'economia**, ai sensi dei successivi articoli 2 e 3 del provvedimento, che vi provvede attraverso la concessione di anticipazioni di somme, su richiesta delle regioni medesime, da destinare ai pagamenti dei debiti per i quali la regione non è in grado di far fronte per carenza di liquidità.

La norma prevede, inoltre, la possibilità di effettuare **variazioni compensative**, in termini di competenza e di cassa, **tra le dotazioni delle relative sezioni del Fondo**, in relazione alle richieste di utilizzo delle risorse, con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze**, da comunicare al Parlamento e alla Corte dei conti. Poiché, ai sensi del successivo comma 11, le risorse della Sezione enti locali sono allocate fuori bilancio, su un apposito conto corrente di tesoreria, la norma prevede che al fine di effettuare variazioni compensative, tali risorse siano versate all'entrata del bilancio dello Stato per la riassegnazione ai pertinenti articoli del Fondo.

L'ultimo periodo del comma 10 dispone la costituzione di un **accantonamento**, pari al **10 per cento** della dotazione complessiva delle due Sezioni del Fondo relative agli enti locali e alle regioni per i debiti non sanitari (corrispondente a 500 milioni di euro nel 2013 e a 700 milioni di euro nel 2014) che, unitamente alle eventuali disponibilità non assegnate in prima istanza, è **destinato ad anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti** degli enti locali e delle regioni (diversi da quelli finanziari e sanitari) **richiesti in data successiva** a quella prevista dagli articoli 1 e 2, e precisamente **nel periodo dal 30 aprile 2013 al 30 settembre 2013**.

Le relative anticipazioni saranno erogate entro il 31 ottobre 2013.

Sul punto andrebbe precisato se gli accantonamenti debbono essere considerati contabilmente separati per gli enti locali e le regioni, ai fini della ripartizione delle richieste tardive di anticipazioni di liquidità.

Va peraltro considerato che non viene costituito un analogo accantonamento relativo alla Sezione del fondo finalizzata al pagamento dei debiti degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, al fine di soddisfare richieste tardive di anticipazioni di liquidità.

Disciplina per assicurare le anticipazioni di liquidità per pagamenti dei debiti da parte degli enti locali (commi 11-17)

Il **comma 11**, 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 - pari, come detto, a 2 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 - su un apposito **conto corrente** acceso presso la **Tesoreria centrale dello Stato**, intestato al Ministero dell'economia, la cui gestione viene affidata a **Cassa depositi e prestiti S.p.A.**, la quale viene autorizzata ad effettuare, **operazioni di prelievo e versamento** sul medesimo conto.

Per regolamentare i rapporti tra Ministero dell'economia e C.d.P. relativamente alla gestione del conto, si prevede la stipula da parte dei due soggetti - entro il 14 aprile 2013 (5 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame) - di un apposito **addendum** alla Convenzione del 23 dicembre 2009. L'**addendum** definisce i **criteri** e le **modalità** per la **gestione** della Sezione da parte di Cassa, nonché i criteri e le modalità per l'accesso da parte degli **enti locali** alle risorse della Sezione, secondo un **contratto-tipo** approvato dal Direttore generale del Tesoro. L'**addendum** deve essere **pubblicato** sui **siti web istituzionali** di MEF e Cassa depositi.

Per le attività espletate da Cassa depositi, oggetto dell'**addendum**, il **comma 12** autorizza la spesa di **0,5 milioni** di euro per il **2013** e il **2014**.

Si ricorda che, successivamente alla trasformazione di Cassa depositi e prestiti in società per azioni, disposta dall'articolo 5 del D.L. n. 269/2003³, i rapporti tra Cassa depositi e Ministero dell'economia e finanze sono stati regolati dal D.M. 5 dicembre 2003.

Il decreto ministeriale, adottato in attuazione del D.L. n. 269, ha, in particolare, definito il subentro del MEF nella titolarità di una serie di contratti di mutuo e di altri rapporti, in essere alla data di trasformazione di CDP in società, indicati nell'articolo 3 del medesimo provvedimento.

Il D.M. ha inoltre stabilito che CDP eserciti comunque la gestione dei mutui e dei rapporti sopra menzionati, la cui titolarità è trasferita al MEF.

Per regolare lo svolgimento delle attività di gestione dei rapporti trasferiti e il relativo corrispettivo spettante a CDP per l'attività di gestione, sono state stipulate due convenzioni tra CDP e MEF, tra le quali la **Convenzione del 23 dicembre 2009**, che definisce gli indirizzi per lo svolgimento da parte di CDP della gestione dei mutui e dei rapporti specificamente indicati dall'articolo 3 comma 4 lettera a), b), e), g), h) e i) del citato D.M. La Convenzione ha durata sino al 31 dicembre 2014.

Il ruolo di **CDP** delineato con questo documento, conformemente a quanto stabilito dall'articolo 4 comma 2 del citato D.M., attribuisce alla società la possibilità di effettuare operazioni relative a **erogazioni, riscossioni e recupero crediti**, la **rappresentanza** del MEF anche **in giudizio**, l'adempimento di obbligazioni, l'esercizio di diritti, poteri e facoltà per la gestione dei rapporti inerenti alle attività trasferite⁴.

Il **comma 13** definisce le **modalità** con le quali Cassa depositi procede all'**anticipazione di liquidità** agli enti locali a valere sulle risorse della predetta Sezione, nonché le modalità attraverso le quali gli stessi enti provvederanno alla **restituzione** delle anticipazioni. Ciò avverrà attraverso la predisposizione di un **piano di ammortamento a rate costanti**, comprensive di quota capitale e di quota interessi, con durata fino ad un **massimo trent'anni**.

La norma specifica che l'**anticipazione è concessa agli enti locali che non possono far fronte con disponibilità di risorse proprie al pagamento dei debiti** certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del **31 dicembre 2012**, ovvero di quelli per i quali sia stata **emessa fattura** o richiesta equivalente di pagamento entro il medesimo termine, a causa di carenza di liquidità.

Con riferimento ai debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2012, la **relazione illustrativa** specifica che si tratta soltanto di debiti di parte capitale.

La **richiesta** di anticipazione di liquidità, che deve essere richiesta dagli enti locali **entro il 30 aprile 2013** a Cassa depositi, secondo le modalità stabilite nell'*addendum*, opera, specifica la norma, **in deroga** a quanto previsto dal Testo

³ D.L. 30 settembre 2003, n. 269, recante "*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*", convertito con modificazioni in legge n. 326/2003.

⁴ Nei confronti del MEF, inoltre, CDP provvede:

- alla redazione di una relazione descrittiva di rendicontazione delle attività svolte;
- alla fornitura periodica di quadri informativi sull'andamento dei mutui e rapporti trasferiti, in termini sia consuntivi sia previsionali;
- al monitoraggio e alla gestione dei conti correnti di Tesoreria istituiti per la gestione.

A fronte dei servizi prestati ai sensi della Convenzione del 23 dicembre 2009 il MEF riconosce a CDP una remunerazione annua di 3 milioni di euro.

unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - **TUEL** (D.Lgs. n. 267/2000), con riferimento specifico alle **condizioni e ai limiti per il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali**.

In particolare, la deroga è riferita alle seguenti disposizioni del TUEL che sanciscono:

- il controllo politico amministrativo del Consiglio sulla contrazione di mutui e aperture di credito non espressamente previste in atti fondamentali del Consiglio e sulle spese che impegnano i bilanci per gli esercizi successivi (articolo 42);
- le condizioni e i limiti per il ricorso all'indebitamento da parte dell'ente locale (articolo 203 e 204). In particolare, l'articolo 203 del TUEL prevede che tale ricorso è possibile solo se sussistono le seguenti condizioni: avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui si intende deliberare il ricorso all'indebitamento; avvenuta deliberazione del bilancio annuale nel quale sono incluse le relative previsioni. L'articolo 204 stabilisce, invece, il **livello massimo di indebitamento** degli enti locali, rappresentato dall'incidenza del costo degli interessi sulle entrate correnti degli enti locali. Le norme dell'articolo 204 prevedono, nello specifico, che l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale dei correlati **interessi**, sommati agli oneri già in essere (mutui precedentemente contratti, prestiti obbligazionari precedentemente emessi, aperture di credito stipulate e garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi) **non sia superiore al 6 per cento** per l'anno **2013** e il **4 per cento** a decorrere dall'anno **2014** delle entrate correnti.

*Con riferimento alla possibilità di indebitamento degli enti locali, si ricorda che l'**articolo 119** della Costituzione stabilisce che gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. La regola, vigente anche nell'ordinamento degli enti locali, stabilisce un vincolo di destinazione alla contrazione dei debiti, che non possono finanziare spesa corrente⁵.*

L'**anticipazione** è concessa **entro il 15 maggio 2013** in proporzione e nei limiti delle somme annualmente disponibili sulla predetta Sezione.

Entro il **10 maggio 2013**, la **Conferenza Stato - città** ed autonomie locali può individuare **modalità di riparto diverse dal criterio proporzionale** sopra indicato.

⁵ La regola trova, inoltre, conferma nell'art. 119 della Costituzione come di recente novellato dalla Legge costituzionale n. 1 del 2012.

Si ricorda che, ai sensi del precedente comma 10, ultimo periodo, la somma disponibile per le anticipazioni è pari, **in prima istanza**, al **90 per cento** del complesso delle risorse della Sezione, in quanto il residuo **10 per cento** è **accantonato** per essere destinato ad anticipazioni di liquidità relative a **richieste tardive**, presentate non oltre il **30 settembre 2013**. Le anticipazioni a valere sulla quota accantonata saranno erogate entro il **31 ottobre 2013**.

La **restituzione** delle somme così anticipate avviene sulla base di un **piano di ammortamento a rate costanti**, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un **massimo di 30 anni**.

Le restituzioni avvengono con **rate annuali**. La rata deve essere corrisposta **a partire dalla scadenza annuale successiva alla data di erogazione** dell'anticipazione e **non potrà cadere oltre il 30 settembre** di ciascun anno.

Si osserva al riguardo che l'articolo 6, comma 2 del provvedimento in esame dispone che – ai fini dell'ammortamento delle anticipazioni di liquidità – la **prima rata** decorre **dall'anno successivo** a quello di **sottoscrizione del contratto**.

Le **restituzioni** sono **versate annualmente** da Cassa depositi e prestiti **all'entrata del bilancio** statale, ai sensi e con le modalità definite dal successivo articolo 12, comma 6 del provvedimento, il quale prevede che gli importi delle restituzioni siano versati ad appositi capitoli dell'entrata, distinti per la quota capitale e per quota interessi. Gli importi dei versamenti relativi alla **quota capitale** sono destinati **al Fondo ammortamento titoli di Stato**.

Per le erogazioni relative all'anno **2013**, il **tasso di interesse** da applicare alle suddette anticipazioni è **pari al rendimento** di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro (**BTP**) **a 5 anni** in corso di emissione, 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.

Per le erogazioni relative all'anno **2014**, il **tasso di interesse** da applicare alle anticipazioni sarà determinato **sulla base del rendimento** di mercato dei **BTP** a 5 anni in corso di emissione con comunicato del Direttore generale del tesoro da emanare e pubblicare sul sito *internet* del MEF entro il 15 gennaio 2014.

In caso di **mancata corresponsione** della **rata di ammortamento** entro il 30 settembre di ciascun anno, sulla base dei dati comunicati dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A., l'Agenzia delle Entrate provvede a **trattenere** le somme non corrisposte:

- per i **comuni**, all'atto del pagamento agli stessi dell'**imposta municipale propria**, riscossa tramite modello F24 o bollettino di conto corrente postale;

- per le **province**, all'atto del riversamento alle medesime dell'**imposta sulle assicurazioni** contro la **responsabilità civile** derivante dalla circolazione dei **veicoli a motore**, esclusi i ciclomotori, riscossa tramite modello F24.

Per gli enti locali che beneficiano dell'anticipazione, sono previste alcuni **obblighi** dai successivi **commi 14 -17**:

- **immediata estinzione dei debiti** indicati dal comma 13 successivamente all'atto di erogazione dell'anticipazione. Gli enti locali interessati sono altresì tenuti a fornire a Cassa depositi formale certificazione, rilasciata dal responsabile finanziario dell'ente, dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili (**comma 14**);
- **aumento del Fondo di svalutazione crediti**⁶, di cui al comma 17, dell'articolo 6, del D.L. n. 95/2012, per i 5 esercizi finanziari successivi a quello in cui è stata concessa l'anticipazione, il quale deve essere pari almeno al **50 per cento** (e non già al 25 per cento) dei residui attivi (Titoli primo e terzo dell'entrata), aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi abbiano certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevata riscuotibilità (**comma 17**).
- gli **enti locali** che hanno deliberato il ricorso alla **procedura di riequilibrio finanziario** pluriennale, sono tenuti a **modificare il piano di riequilibrio**, entro 30 giorni dalla concessione della anticipazione (**comma 15**).

Al riguardo, si ricorda che gli **articoli 243-bis e ss.** del **TUEL**, come introdotti dal D.L. n. 174/2012, prevedono una nuova procedura per il riequilibrio finanziario pluriennale degli enti per i quali sussistano squilibri strutturali di bilancio in grado di provocarne il dissesto, istituendo, al contempo, un apposito Fondo di rotazione diretto ad assicurare la stabilità finanziaria dei comuni e delle province attraverso la concessione di anticipazioni agli enti locali che hanno deliberato la procedura di riequilibrio. Il ricorso alla procedura di riequilibrio è configurato come una mera facoltà per i comuni e le province - costituendo pertanto uno strumento ordinamentale aggiuntivo volto a prevenire lo stato di dissesto sostenendo le politiche autonome di risanamento dei suddetti enti territoriali. La nuova procedura prevede, per gli enti che si trovino in condizioni di squilibrio, la predisposizione di un **piano pluriennale di riequilibrio finanziario**, che può avere una durata massima di 10 anni e deve indicare tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio e per assicurare l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione e il finanziamento dei debiti fuori bilancio. Il piano è sottoposto a preliminare verifica da parte del Ministero dell'interno e

⁶ Si ricorda che il citato articolo 6, comma 17 del D.L. n. 95/2012 (legge n. 135/2012) prevede che, a decorrere dall'anno 2012 - nelle more dell'entrata in vigore della disciplina sull'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili degli enti territoriali di cui al D.Lgs. n. 118 del 2011-, gli enti locali devono iscrivere nei propri bilanci un Fondo svalutazione crediti costituito in misura non inferiore al 25 per cento dei residui attivi (Titolo I e III – entrata) con anzianità superiore a 5 anni.

successiva approvazione (o diniego) da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti, nonché a un monitoraggio del suo stato di attuazione.

A supporto della procedura si prevede, per tutto il periodo di durata del piano di riequilibrio, la facoltà, per l'ente, di deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, anche in deroga ad eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente, nonché quella di procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento, anche in tal caso in deroga ai limiti massimi della capacità di indebitamento previsti dalla legislazione vigente.

Ai sensi della disposizione in esame, il piano di riequilibrio dovrà dunque essere modificato in modo tale da includervi, al suo interno, anche il piano di ammortamento a rate costanti per la restituzione delle somme anticipate a valere sul Fondo.

Andrebbe chiarito in proposito se anche la modifica del piano di riequilibrio debba essere sottoposta al controllo della Corte dei Conti.

Inoltre, per gli enti locali che beneficiano dell'anticipazione e che hanno deliberato il ricorso alla **procedura di riequilibrio finanziario pluriennale**, il **comma 16** dispone che devono essere **recuperate** dal Ministero dell'Interno le **anticipazioni di cassa** eventualmente concesse a valere sul "**Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali**" - istituito ai sensi dell'articolo 5, del D.L. n. 174/2012 - **che risultassero non dovute**.

Si ricorda che l'articolo 5 del D.L. n. 174/2012 prevede che, in sede di prima applicazione della nuova procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, qualora ricorrano eccezionali motivi di urgenza, agli enti che chiedono di accedere alla procedura di riequilibrio, possa essere concessa un'anticipazione, a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali", istituito dall'articolo 4 del medesimo D.L., da riassorbire in sede di predisposizione e attuazione del piano di riequilibrio.

Si segnala l'opportunità di chiarire i presupposti in base ai quali il Ministero dell'interno è tenuto a recuperare le anticipazioni di cassa che risultassero non dovute.

Articolo 2 ***(Pagamenti dei debiti delle regioni e delle province autonome)***

L'**articolo 2** dispone in merito al pagamento dei debiti delle **regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano**.

La norma definisce quali sono i debiti per il pagamento dei quali le regioni possono chiedere l'anticipazione di somme (comma 1 e comma 6), le modalità di ripartizione tra le regioni della disponibilità complessiva (comma 2), gli adempimenti cui è tenuta ciascuna regione al fine dell'attribuzione della anticipazione (comma 3), nonché gli adempimenti successivi all'erogazione della stessa (comma 5). Per la verifica degli adempimenti, è istituito un tavolo a composizione mista Stato-Regioni (comma 4).

La norma dispone, infine, per il 2013, un incremento di 800 milioni di euro del limite entro cui è consentito alle regioni escludere dal patto di stabilità le spese per cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari (commi 7 e 8) e detta disposizioni sulla eventuale successiva correzione della distribuzione delle risorse tra le regioni, in conseguenza degli esiti del monitoraggio sulla capacità di utilizzo delle risorse stesse da parte di ciascuna regione (comma 9).

Il **comma 1** dispone che le regioni e le province autonome chiedono - con certificazione congiunta del Presidente e del responsabile finanziario - al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 aprile 2013, l'anticipazione di somme da destinare ai pagamenti dei **debiti** per i quali la regione non è in grado di far fronte per carenza di liquidità. I debiti debbono essere **certi liquidi ed esigibili** - ovvero quelli per i quali sia stata emessa fattura o analoga certificazione di pagamento - alla data del **31 dicembre 2012**; sono compresi i pagamenti nei confronti degli enti locali, mentre sono **esclusi i debiti finanziari e sanitari** di cui tratta l'articolo 3 del testo in esame.

L'anticipazione è chiesta, specifica la norma, in deroga a quanto disposto dall'articolo 10, secondo comma, della legge 281/1970. Tale articolo, infatti, nell'ambito della disciplina della contrazione da parte delle regioni di mutui, obbligazioni e anticipazioni, pone un limite per l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato. Questo limite è fissato al 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate

della regione⁷ e comunque gli oneri futuri di ammortamento debbono trovare copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione.

La disponibilità complessiva per le anticipazioni di somme per il pagamento dei debiti per il comparto regioni è definita dal comma 10 dell'articolo 1 del decreto legge in esame⁸ e consiste in **3.000 milioni di euro per l'anno 2013 e 5.000 milioni di euro per l'anno 2014**.

La somma di cui potrà disporre ciascuna regione verrà definita, in misura proporzionale, con decreto ministeriale da adottare entro il **15 maggio 2013** per l'anno 2013 ed entro il **15 febbraio 2014** per l'anno 2014. In sede di Conferenza Stato Regioni sarà comunque possibile (entro il 10 maggio 2013) individuare un altro criterio di riparto della disponibilità complessiva tra le regioni e le province autonome (**comma 2**).

Il **comma 3** elenca gli adempimenti necessari al fine dell'erogazione delle somme:

- a) ciascuna regione è tenuta a **predisporre misure idonee e congrue di copertura annuale del rimborso** dell'anticipazione di liquidità richiesta, comprensiva degli interessi;
- b) ciascuna regione è tenuta a presentare un **piano di pagamento dei debiti** certi, liquidi ed esigibili; dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento, nonché dei pagamenti in favore degli enti locali, **alla data del 31 dicembre 2012**; il piano di pagamento deve comprendere gli interessi nella misura prevista dai contratti o dagli accordi tra le parti o, in mancanza dei predetti accordi, dalla legislazione vigente;
- c) deve essere sottoscritto **apposito contratto tra il Ministero** dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro **e la regione** interessata, nel quale sono definite: le modalità di erogazione e di restituzione delle somme, comprensive di interessi e in un periodo non superiore a 30 anni; le modalità di recupero delle rate di ammortamento qualora la regione non vi provveda; l'applicazione di interessi moratori. Il tasso di interesse a carico della Regione è fissato il giorno della sottoscrizione prendendo come riferimento il rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione.

⁷ Il limite è stato abbassato dal 25 a 20 per cento dal comma 2 dell'art. 8 della legge di stabilità 2012 (L. 183/2011), a decorrere dal 1° gennaio 2012.

⁸ Art. 1 comma 10 istituisce il Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili e definisce la dotazione finanziaria per ciascuna delle tre sezioni: enti locali, regioni e province autonome; enti del Servizio Sanitario Nazionale.

Ai fini della verifica degli adempimenti il **comma 4** istituisce un **tavolo a composizione mista Stato Regioni**, presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, coordinato dal Ragioniere generale dello Stato (o da un suo delegato).

Il tavolo è composto da:

- a) dal Capo Dipartimento degli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri o suo delegato;
- b) dal Direttore generale del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze o suo delegato;
- c) dal Segretario della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano⁹ o suo delegato;
- d) dal Segretario della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome¹⁰ o suo delegato.

Una volta erogata l'anticipazione, la regione dovrà immediatamente provvedere al pagamento dei debiti inseriti nel "piano di pagamento" e ne dovrà dare formale certificazione al tavolo di verifica degli adempimenti (**comma 5**).

Con riguardo ai debiti nei confronti degli enti locali, il **comma 6** specifica che **due terzi dei debiti** inseriti nel piano di pagamento della regione deve avere ad oggetto **residui passivi, anche perenti, nei confronti degli enti locali**, nel limite dei corrispondenti residui attivi degli enti locali stessi. ovvero, ove inferiori, nella loro totalità. 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 2012.

I **commi 7 e 8** prevedono una **deroga al patto di stabilità interno** per le spese per **cofinanziamento nazionale** dei fondi strutturali comunitari.

In particolare il **comma 7** incrementa la deroga già presente nella disciplina del patto di stabilità. Le spese escluse dal patto di stabilità interno sono elencate al comma 4 dell'articolo 32 della legge di stabilità 2012 (legge n. 183/2011); la lettera n-*bis*) – introdotta dall'articolo 3, comma 1, del D.L. n. 201 del 2011 - esclude le spese effettuate a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari, nel limite di **1.000 milioni di euro** per gli anni **2012, 2013 e 2014**.

⁹ La cosiddetta Conferenza Stato-Regioni riunisce i rappresentanti del Governo (ministri interessati dai provvedimenti in esame) e i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano (Presidenti di Regione e Assessori). Costituisce la "sede privilegiata" della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali, vedi www.statoregioni.it.

¹⁰ La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (detta anche Conferenza delle Regioni) è l'organismo rappresentativo dei Presidenti delle Regioni, sede di coordinamento e di confronto. "E' in questa sede, infatti, che sono predisposti i documenti che poi - nella loro veste definitiva - sono presentati e illustrati al Governo nelle riunioni della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata". Vedi www.regioni.it

In sostanza la norma richiamata, al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di spesa previsti dai programmi regionali cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2007-2013, ha permesso di "non computare" nei saldi del patto di stabilità le spese sostenute dalle regioni a valere sulle proprie risorse, nonché su quelle statali loro trasferite dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie. La disposizione ha consentito una accelerazione della capacità di spesa ed evitato il disimpegno automatico delle risorse comunitarie. Al fine di compensare lo "sforamento" del patto, con il comma 2 è stato istituito un fondo, dotato di sola cassa, che compensa gli effetti in termini di fabbisogno e indebitamento.

La norma in esame, modifica la disposizione, incrementando il limite **per il solo 2013, da 1.000 a 1.800 milioni di euro.**

La Relazione tecnica al disegno di legge di conversione (A.C. 676) sottolinea come l'integrazione di 800 milioni per il 2013 sia necessaria per consentire alle amministrazioni titolari dei programmi comunitari 2007/2013 di conseguire gli obiettivi posti dai *target* di spesa al 31 dicembre 2013 al fine di evitare la perdita delle risorse non utilizzate, secondo la regola del disimpegno automatico delle risorse.

La relazione sottolinea, peraltro, che l'ammontare complessivo considerato pari a 1.800 milioni risulta inferiore alla cifra di 2 miliardi necessari per evitare la perdita di risorse comunitarie al 31 dicembre 2013.

L'utilizzo dei fondi strutturali comunitari è stato condizionato dalla difficoltà delle amministrazioni centrali e regionali di utilizzare le risorse comunitarie secondo la tempistica definita dalle norme comunitarie, con il rischio costante di **disimpegno** delle stesse. Infatti, la c.d. "*regola dell'n+2*" prevede - per ciascun fondo (Fondo Sociale Europeo - FSE, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR) e per ogni Programma Operativo (PO) - il **definanziamento delle risorse** non spese entro il biennio successivo all'annualità di riferimento.

Il definanziamento delle risorse comunitarie comporta, inoltre, la parallela riduzione della quota di cofinanziamento nazionale.

Il **comma 8** dispone che al riparto delle predette risorse si provvede con gli stessi criteri e modalità dettati dall'articolo 3, comma 2, del D.L. n. 201 del 2011, vale a dire sulla base della chiave di riparto dei fondi strutturali 2007-2013, come già avvenuto per il 2012 con il decreto ministeriale 15 marzo 2012.

Come già illustrato, la deroga al patto di stabilità interno per le spese per cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari è stata introdotta dall'articolo 3, commi 1 e 1-bis, del D.L. n. 201/2011. Il citato articolo 3 ha inoltre posto la compensazione degli effetti, in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, a valere sulle risorse di un apposito "**Fondo di compensazione per gli interventi volti a favorire lo sviluppo**", istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia, con una dotazione in termini di sola cassa di 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014 (commi 2 e 3).

Con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 15 marzo 2012**¹¹, su proposta del Ministro per la coesione territoriale, è stata definita la ripartizione del Fondo di compensazione, sulla base della chiave di riparto dei fondi strutturali 2007-2013, una percentuale del valore Italia posto come 100.

Per ciascuna regione e provincia autonoma è indicato il limite di spesa entro cui può operare la deroga, a patto che le spese siano effettivamente sostenute a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari.

Il **comma 9** dispone, infine, che il Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, per ciascuno degli anni 2013 e 2014, effettua – entro il 15 settembre - il monitoraggio sull'**utilizzo, alla data del 30 giugno**, del **plafond di spesa assegnato a ciascuna regione** e provincia autonoma ai sensi del decreto ministeriale 15 marzo 2012. Il monitoraggio, effettuato sulla base dei dati acquisiti dalla Ragioneria generale dello Stato nell'ambito del monitoraggio del patto di stabilità¹², ha lo scopo di verificare l'utilizzo delle risorse al fine di una eventuale rimodulazione del quadro di riparto del limite complessivo. Sulla base delle effettive esigenze di cassa di ciascuna regione e qualora venga riscontrato per alcune di esse un'insufficienza e per altre un'eccedenza del *plafond* di spesa assegnato, con decreto direttoriale si provvede alla rimodulazione del riparto al fine di assegnare un maggiore o minore spazio finanziario alle regioni commisurato alla effettiva capacità di spesa registrata nel semestre di riferimento.

¹¹ Pubblicato nel sito del Ministro per la coesione territoriale:
<http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/05/DM-Fondo-di-compensazione-per-gli-interventi-volti-a-favorire-lo-sviluppo.pdf>

¹² I commi 460 e 461 dell'art. 1 della legge di stabilità 2013, riguardano termini e modalità del monitoraggio del patto di stabilità per le Regioni e per le Province autonome.

Articolo 3 **(Pagamenti dei debiti degli enti del servizio sanitario nazionale-SSN)**

L'articolo 3 intende favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti cumulati dagli enti del SSN, introducendo allo stesso tempo meccanismi in grado di prevenire la formazione di crediti degli enti dei servizi sanitari regionali verso le rispettive regioni¹³. In particolare, la disposizione in esame intende rendere stringente l'utilizzo delle quote, statali e regionali, di finanziamento del SSN, per il pagamento dei fornitori di beni e servizi in ambito sanitario. A tal fine una disposizione di carattere strutturale obbliga le regioni ad erogare ai propri enti sanitari, entro la fine dell'esercizio, almeno il 90% per cento della quota di riparto del finanziamento statale del SSN nonché delle risorse regionali proprie derivanti dal finanziamento sanitario aggiuntivo corrente (vedi *infra*).

La disposizione autorizza **anticipazioni di liquidità in favore delle Regioni e delle Province autonome, per il pagamento dei debiti sanitari cumulati al 31 dicembre 2012**, per un **importo complessivo di 14 miliardi di euro, di cui 5 miliardi per il 2013 e 9 miliardi per il 2014, da ripartirsi fra le regioni**. Entro il prossimo 15 maggio 2013 un decreto direttoriale dell'Economia dovrà ripartire tra le Regioni le anticipazioni di liquidità fino a un massimo di 5 miliardi per il 2013. Successivamente, entro il 30 novembre 2013, un analogo provvedimento provvederà al riparto dei rimanenti 9 miliardi. Da parte loro, le Regioni dovranno presentare al MEF, entro il 31 maggio 2013 ed entro il 15 dicembre 2013 (rispettivamente con riferimento al primo e al secondo riparto di risorse), una richiesta di accesso alle somme assegnate.

A conclusione del procedimento di verifica dei dati presenti nei conti economici e negli stati patrimoniali, per garantire l'intero utilizzo dei 14 miliardi, si prevede la possibilità di riassegnazione delle risorse non utilizzate, a regioni che ne facciano richiesta.

Come rilevato dalla Corte dei Conti, "la gestione degli enti sanitari si basa essenzialmente sui trasferimenti, per cui il ritardo con cui le Regioni trasferiscono le risorse produce penuria di liquidità, con situazioni di grave *deficit* finanziario in molte realtà aziendali. La carenza di liquidità alimenta il ricorso alle anticipazioni di tesoreria e la crescita dell'esposizione debitoria nei riguardi dei fornitori.

¹³ La Relazione al Parlamento (predisposta ai sensi dell'articolo 10-*bis*, Comma 6, della Legge 31 Dicembre 2009, n. 196) presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri, Mario Monti e dal Ministro dell'economia e delle finanze, Vittorio Grilli e comunicata alle Presidenze dei due rami del Parlamento. (Doc. LVII-*bis*, n. 1) sottolinea che le misure per l'accelerazione dei pagamenti dei debiti del comparto sanitario prevedono la concessione di anticipazioni di cassa per il pagamento di debiti relativi ad operazioni già conteggiate negli esercizi finanziari precedenti ai fini del calcolo dell'indebitamento netto. Le anticipazioni di cassa verranno successivamente restituite secondo un piano di rientro finanziariamente sostenibile.

L'indebitamento verso i fornitori costituisce una parte considerevole del debito esposto nei bilanci aziendali, e i forti ritardi nei pagamenti finiscono per snaturare l'essenza del debito, che, contratto per far fronte alle normali esigenze di gestione, dovrebbe afferire al breve periodo. Il mancato pagamento nei termini del debito a scadenza, produce interessi moratori che penalizzano, oltremodo, i già pesanti risultati d'esercizio¹⁴. Uno sguardo agli esiti delle analisi finanziarie e contabili della gestione per gli esercizi 2007-2008-2009, effettuata dalle Sezioni regionali di controllo della Corte, conferma, con andamenti diversificati sul territorio nazionale, tale criticità. In questo triennio, nonostante un miglioramento su base annua, si registrano ritardi considerevoli nei pagamenti per molti enti sanitari. In alcuni casi il ritardo arriva a 450 giorni o a 22 mesi.

Come evidenziato nella tabella a seguire, nella composizione del debito, le passività verso i fornitori costituiscono la voce di maggior peso per il quadriennio 2007-2010, toccando nel 2010 i 35,6 miliardi di euro, pari al 67,2% del debito totale.

INDEBITAMENTO COMPLESSIVO ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO
COMPOSIZIONE DEL DEBITO - anni 2007-2010

(importi in migliaia di euro)

REGIONI S.O.	2007	incidenza % su totale naz	2008	incidenza % su totale naz.	2009	incidenza % su totale naz.	2010	incidenza % su totale naz.
Totale mutui	1.328.561	2,39	1.460.623	3,07	2.106.011	4,14	1.615.314	3,05
Totale debiti fornitori	31.959.254	57,49	28.156.609	59,19	29.647.643	58,35	32.323.741	61,06
Altri debiti al netto v/Az.San.extrareg.	15.722.611	28,28	12.832.556	26,98	13.310.194	26,20	13.297.799	25,12
Indebitamento totale Reg. S.O. al netto debiti v/ Az. San.extraregionali	49.010.426	88,17	42.449.788	89,24	45.063.848	88,69	47.236.854	89,23
REGIONI S.S.	2007	incidenza % su totale naz	2008	incidenza % su totale naz.	2009	incidenza % su totale naz.	2010	incidenza % su totale naz.
Totale mutui	5.669	0,01	8.421	0,02	6.534	0,01	5.697	0,01
Totale debiti fornitori	3.280.575	5,90	2.575.586	5,41	3.009.392	5,92	3.233.288	6,11
Altri debiti al netto debite v/Az. Sanitarie extraregionali	3.291.167	5,92	2.533.616	5,33	2.729.304	5,37	2.459.941	4,65
Indebitamento totale Reg. S.S. /Prov.Aut. al netto debite v/ Az. Sanit. extraregionali	6.577.411	11,83	5.117.623	10,76	5.745.230	11,31	5.698.926	10,77
Totale Nazionale al netto dei debite v/ Aziende Sanitarie extra regionali	55.587.837	100	47.567.411	100	50.809.078	100	52.935.780	100,00

Fonte: Uffici ed Enti delle Reg./Prov.aut.

¹⁴ Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni: esercizi 2010-2011 Deliberazione n. 14/SEZAUT/2012/FRG, Adunanza del 25 luglio 2012

Come illustrato dalla Relazione Tecnica (RT) al provvedimento, l'articolo in esame prosegue i numerosi interventi in materia di razionalizzazione e controllo della spesa sanitaria, fra cui rientrano gli interventi di razionalizzazione ed armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci delle regioni, di cui al **D.Lgs. 118/2011**¹⁵. In particolare, la disposizione in esame intende **rendere stringente l'utilizzo delle quote regionali di finanziamento del SSN, ricevute dalle regioni, per il pagamento dei fornitori di beni e servizi in ambito sanitario**. Infatti, le quote del finanziamento statale del SSN, ripartite fra le regioni, e regolarmente incassate dallo Stato o stanziare nel bilancio regionale, frequentemente non vengono erogate dalle regioni agli enti del proprio servizio sanitario regionale, finendo per essere utilizzate per finalità extrasanitarie. Conseguentemente, gli enti dei servizi sanitari regionali, pur autorizzati in termini di competenza ad effettuare acquisti di beni e/o servizi dalla regione di riferimento, si sono trovati nell'impossibilità di assolvere al pagamento dei debiti contratti, a causa della mancata erogazione di cassa.

La seconda parte del **D.Lgs. 118/2011** reca una disciplina finalizzata ad assicurare l'uniformità dei conti sanitari delle regioni - che, com'è noto, assorbono la quasi totalità delle risorse regionali – nonché degli enti sanitari (aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, policlinici universitari ed altri). L'armonizzazione è diretta a garantire la trasparenza dei dati di bilancio e dei conti, mediante l'individuazione di un modello contenente l'elenco dettagliato delle voci di bilancio utilizzabili, nonché attraverso l'applicazione di criteri omogenei, espressamente precisati nel testo, per procedere alla valutazione delle voci di bilancio.

Di rilievo appare nella nuova disciplina l'**esatta perimetrazione**, nel bilancio, delle **entrate** e delle **uscite** relative al finanziamento del servizio sanitario, per consentire la confrontabilità tra le entrate e le spese iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti che determinano il fabbisogno sanitario della regione e che, correlativamente, ne individuano le fonti di finanziamento. Per le entrate si dispone la distinzione tra finanziamento ordinario corrente, finanziamento aggiuntivo corrente (derivante dagli automatismi per la copertura dei disavanzi, dagli aumenti delle aliquote fiscali ed altro), finanziamento regionale del disavanzo pregresso e finanziamento per investimenti. Per la spesa si dispone, specularmente, la distinzione tra spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA (livelli essenziali di assistenza), spesa per livelli di assistenza superiori ai LEA, spesa per il ripiano del disavanzo pregresso e spesa per investimenti. Anche i flussi di cassa vengono contabilizzati in maniera differenziata.

I **modelli gestionali** sono **differenziati** in base alla sussistenza o meno della **gestione sanitaria accentrata**. Le Regioni che scelgono di gestire direttamente una quota di finanziamento del proprio servizio sanitario in regime di contabilità economico-patrimoniale devono a tal fine individuare nella propria struttura organizzativa uno specifico centro di responsabilità, denominato appunto "gestione sanitaria accentrata presso la regione" con il compito di implementare e tenere una contabilità di tipo

¹⁵ *Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*

economico-patrimoniale in grado di rilevare i rapporti economici, patrimoniali e finanziari intercorrenti fra la singola regione e lo Stato, le altre regioni, le aziende sanitarie e gli altri enti pubblici. Le regioni che non operano tale scelta possono effettuare, a valere sui capitoli di spesa dedicati alla sanità, solo operazioni di trasferimento verso enti del servizio sanitario regionale, ai quali destinano, in ciascun esercizio, l'intero importo del finanziamento previsto nell'esercizio di riferimento; conseguentemente, presso la regione sono trattate le sole operazioni di consolidamento degli enti medesimi.

A seguire viene illustrato l'articolo 3 nel dettaglio.

Il **comma 1** autorizza l'anticipazione di liquidità a valere sulle risorse della "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del SSN" di cui all'articolo 1, comma 10, del decreto in esame, al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del SSN. Il **riparto fra le regioni e le province autonome** dei 14 miliardi è **effettuato** prendendo come **riferimento due grandezze finanziarie** all'origine dei ritardi dei pagamenti del SSN:

a) ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del D.Lgs. 118/2011;

Dopo diversi anni di richieste statali, è stato convenuto a livello tecnico tra Stato e Regioni un percorso relativo alle scritture contabili degli ammortamenti e delle sterilizzazioni date dai costi capitalizzati. Tale voce, riporta il costo *pro quota* sostenuto per l'acquisto di beni ad utilità ripetuta (immobili, macchinari, apparecchiature, altri beni di d'investimento) la cui caratteristica è quella di avere un utilizzo che si manifesta in una pluralità di esercizi. L'inclusione degli ammortamenti nel livello della spesa dell'anno 2011 è legata al processo volto al superamento di alcuni criticità rilevate nella registrazione di tale componente di costo e della corrispondente componente di ricavo (c.d. costi capitalizzati) che consente la sterilizzazione degli ammortamenti in termini di risultato di esercizio. La relativa valorizzazione, che si accompagna sul lato delle entrate, alla valorizzazione della eventuale quota di entrate preordinate per la relativa copertura (costi capitalizzati), è stata effettuata sui conti 2011 dalle singole Regioni in sede di avvio del processo di armonizzazione dei procedimenti contabili previsto dall'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009. Tale percorso è stato poi completato dall'entrata in vigore della specifica trattazione contabile prevista nell'ambito del D.Lgs. 118/2011. In particolare è stato previsto di includere nella valutazione del risultato d'esercizio 2011 la quota degli ammortamenti non sterilizzati di competenza 2011 dei beni ad utilità ripetuta entrati in produzione negli anni 2010 e 2011 e, su richiesta regionale, anche degli altri ammortamenti non sterilizzati relativi a beni entrati in produzione prima del 2010. A partire dal 2012 le Regioni dovranno provvedere alla copertura finanziaria degli ammortamenti non sterilizzati di competenza dell'anno. A partire dal 2013 provvederanno, altresì, alla copertura finanziaria degli ammortamenti non sterilizzati pregressi 2001-2010 e delle quote non ancora finanziate nell'arco temporale di 25 anni. Il D.Lgs. 118/2011 ha poi definito le modalità di rappresentazione contabile degli ammortamenti a partire dal 1° gennaio 2012, prevedendo (articolo 29, lettera b)) che

l'ammortamento delle immobilizzazioni materiali e immateriali si effettui per quote costanti secondo aliquote individuate nell'allegato al decreto medesimo¹⁶. Inoltre, i cespiti acquistati utilizzando contributi in conto esercizio, indipendentemente dal loro valore, devono essere interamente ammortizzati nell'esercizio di acquisizione¹⁷.

b) le mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali a titolo di finanziamento del SSN, compresi i trasferimenti di somme dai conti di tesoreria e dal bilancio statale e le coperture regionali dei disavanzi sanitari, come risultanti nelle voci "crediti verso regione per spesa corrente" e "crediti verso regione per ripiano perdite" nelle voci di credito degli enti del SSN verso le rispettive regioni dei modelli SP (Stato Patrimoniale).

La RT al provvedimento sottolinea che la massa debitoria individuata dalla lettera *b)* si riferisce alla non avvenuta erogazione, da parte delle regioni, delle risorse regolarmente affluite alle regioni con il riparto del finanziamento statale del SSN. Tale massa debitoria comprende anche la mancata erogazione delle risorse regionali proprie derivanti dal finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, regolarmente presenti in termini di competenza di bilancio, e derivanti da:

- atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale;
- automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari;
- altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di copertura dei maggiori costi per l'erogazione dei LEA o di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA o da *pay back* o da iscrizione volontaria al SSN.

Il decreto 15 giugno 2012¹⁸ del Ministro della salute, di concerto con il MEF, ha disciplinato in maniera puntuale l'adozione uniforme di nuovi modelli di rilevazione economica Conto economico (CE) e Stato patrimoniale (SP) delle aziende del SSN, vincolanti a partire dall'anno 2012 per la trasmissione all'NSIS dei dati economici della gestione del SSN e quindi per l'assolvimento del debito informativo ministeriale

Il decreto 17 settembre 2012 del Ministero della Salute, di concerto con il MEF, reca invece norme in materia di certificabilità dei bilanci sanitari volte a regolamentare gli aspetti più prettamente contabili nonché le connesse procedure amministrativo contabili con l'obiettivo di porre le basi per garantire la certificabilità dei bilanci degli enti del SSN. Al fine di garantire uniformità di trattamento contabile dei fatti aziendali in funzione dell'applicazione dei principi di armonizzazione dei sistemi contabili e dei

¹⁶ La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella riunione del 6 dicembre 2012, ha approvato un documento per la Commissione parlamentare di inchiesta sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali, in cui vengono evidenziate le difficoltà applicative del D. Lgs. 118/2011. In particolare, viene ritenuto particolarmente oneroso l'obbligo di contabilizzare gli investimenti effettuati con risorse correnti nello stesso esercizio finanziario in cui avvenuto l'acquisto. Allo stesso tempo, la Conferenza delle regioni ritiene che l'innalzamento delle aliquote di ammortamento delle diverse categorie di beni (cespiti) comporti un repentino appesantimento della costosità delle diverse aziende dei servizi sanitari regionali.

¹⁷ Le informazioni riportate sono state tratte da: RGE, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese 2011 - Il Servizio Sanitario Nazionale*, 26 giugno 2012.

¹⁸ Ministero della Salute, Decreto 15 giugno 2012, *Nuovi modelli di rilevazione economica «Conto economico» (CE) e «Stato patrimoniale» (SP) delle aziende del Servizio sanitario nazionale.*

bilanci, con il decreto è stata altresì emanata la casistica applicativa relativa all'implementazione e alla tenuta della contabilità di tipo economico-patrimoniale della gestione sanitaria accentrata (GSA) di cui al D.Lgs. 118/2011 (vedi *supra*).

Nello specifico la casistica applicativa adottata con il decreto risulta essere la seguente:

- Gestione sanitaria accentrata - La contabilità economico patrimoniale nella GSA;
- Gestione sanitaria accentrata - Il finanziamento sanitario ordinario corrente;
- Gestione sanitaria accentrata - Il finanziamento sanitario aggiuntivo corrente;
- Gestione sanitaria accentrata - Il finanziamento regionale del disavanzo pregresso;
- Bilanci delle aziende - La sterilizzazione degli ammortamenti.

L'individuazione dei principi di consolidamento dei bilanci e di redazione del bilancio consolidato, dell'ulteriore casistica per gli enti del SSN, dell'ulteriore casistica per la gestione accentrata regionale e del bilancio consolidato del SSN viene rinviata ad ulteriori decreti da emanarsi a cura del Ministero della Salute di concerto con il MEF (articolo 6, comma 2, decreto 17 settembre 2012).

I commi a seguire recano le procedure attuative.

Il **comma 2** dispone che, in **via d'urgenza**, per l'anno **2013**, il MEF provveda, **entro il 15 maggio 2013**, con **decreto direttoriale**, al **riparto fra le regioni dell'anticipazione di liquidità** fino a una concorrenza massima dell'importo di **5 miliardi di euro**, in **proporzione agli ammortamenti non sterilizzati** di cui al comma 1, lettera *a*), come risultanti dai modelli CE per il periodo dal 2001 al 2011, ponderati al 50%, e in proporzione alle **somme dovute dalle regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali a titolo di finanziamento del SSN** di cui al comma 1, lettera *b*) iscritti nei modelli SP del 2011, anch'essi ponderati al 50%. I valori presi in considerazione sono quelli presenti nel Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) alla data di entrata in vigore del decreto in esame. Ai fini dell'erogazione delle risorse si applicano le disposizioni previste dal successivo comma 5. Il decreto è trasmesso alle Regioni e alle Province autonome per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed è pubblicato sul sito del MEF.

La RT al provvedimento sottolinea che i valori sono ponderati al 50% per correggere i possibili errori derivanti dal recente utilizzo delle procedure contabili introdotte dal D.Lgs. 118/2011.

Il **comma 3** prevede l'emanazione di un **analogo decreto direttoriale del MEF**, da emanarsi **entro il 30 novembre 2013**, di **riparto definitivo**, fra le regioni, dell'**anticipazione di liquidità** fino a una concorrenza massima dell'importo di **14 miliardi di euro**, comprensivo anche degli importi previsti per l'anno 2014. Le somme sono erogate al netto di quanto già corrisposto a valere sui 5 miliardi di euro per il 2013. Il **riparto** è effettuato sulla base della **verifica compiuta dal Tavolo di verifica degli adempimenti** di cui all'articolo 12 dell'Intesa fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome del 23 marzo 2005. La

comunicazione alle Regioni e alle Province autonome degli importi assegnati avviene con le stesse modalità precedentemente illustrate.

L'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 affida la verifica degli adempimenti, cui sono tenute le Regioni, al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza in condizioni di appropriatezza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse (Comitato LEA) che, congiuntamente al Tavolo di verifica degli adempimenti, consente alle Regioni coinvolte di accedere alla quota premiale del 3% (2% per le regioni virtuose che hanno avuto accesso al livello di anticipazione delle risorse sanitarie superiore al 98%) delle somme dovute a titolo di finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario al netto delle entrate proprie.

Il **comma 4** dispone che le **regioni trasmettano al MEF**, con certificazione congiunta del Presidente e del responsabile finanziario, **entro il 31 maggio 2013 ed entro il 15 dicembre 2013** (rispettivamente **con riferimento al primo e al secondo riparto di risorse**), una **richiesta di accesso alle somme assegnate** che avvia il procedimento per l'erogazione delle somme. Per garantire l'intero utilizzo dei 14 miliardi, il MEF, con **decreto direttoriale**, può attribuire alle **regioni che ne facciano richiesta entro il 15 dicembre 2013, importi superiori** di quelli stabiliti nel riparto definitivo di cui al comma 3, nei limiti delle somme già attribuite ad altre regioni, ma non richieste.

Il **comma 5** prevede e disciplina le **condizioni per l'erogazione alle regioni dell'anticipazione di liquidità**, vale a dire:

- la predisposizione da parte della regioni di **misure, anche legislative**, verificate dal Tavolo di verifica degli adempimenti (cfr. *supra*), per assicurare una idonea e congrua copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità;
- la presentazione da parte delle regioni di un **piano relativo al pagamento dei debiti** – comprensivi di interessi - **certi, liquidi ed esigibili**, cumulati alla data del **31 dicembre 2012**, elencati in modo dettagliato, dei quali il Tavolo di verifica degli adempimenti verifica la coerenza con le somme assegnate in sede di riparto delle risorse. In via residuale e nei limiti delle risorse assegnate **il piano può comprendere anche debiti certi sorti entro il 31 dicembre 2012**: per debiti sorti si intendono quelli per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2012.
- la **sottoscrizione di un contratto tra il Ministero dell'economia e la regione** che definisca le modalità di erogazione e di restituzione delle somme comprensive di interessi e in un periodo non superiore a 30 anni, con un tasso di interesse pari al tasso di rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del tesoro a cinque anni in corso di emissione. Nel medesimo contratto devono altresì essere previste le modalità di eventuale recupero delle somme da parte del Ministero qualora la regione non adempia nei termini stabiliti e l'applicazione di interessi moratori.

Analogamente a quanto osservato in relazione alle disposizioni dell'articolo 1 del provvedimento – relativo al pagamento dei debiti degli enti locali - il comma in esame sembra fare riferimento al pagamento di tutte le tipologie di debiti certi liquidi ed esigibili delle regioni e degli enti del servizio sanitario maturati al 31 dicembre 2012, ivi compresi pertanto quelli relativi a somministrazioni, forniture e appalti. In proposito sarebbe opportuno acquisire chiarimenti in merito alla liquidazione di tale ultima tipologia di debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario che, in base alla normativa vigente, non può essere soggetta a certificazione.

Il **comma 6** prevede che all'atto dell'erogazione le regioni interessate provvedono **all'immediata estinzione dei debiti elencati nei piani di pagamento e alle conseguenti scritture contabili**, dandone **certificazione al Tavolo di verifica degli adempimenti**, rilasciata dal **responsabile della gestione sanitaria accentrata** o da altra persona formalmente indicata dalla Regione.

Come evidenziato dalla RT tale certificazione non potrà essere elusa, in quanto la norma stabilisce che essa costituisce **un adempimento ai fini dell'ordinario accesso delle regioni alle quote premiali del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale**, ai sensi dell'articolo 2, comma 68, lettera c) della legge n. 191 del 2009¹⁹, prorogato, a decorrere dal 2013, dal comma 24 dell'articolo 15 del D.L. n. 95/2012²⁰.

Come ricordato in precedenza, l'articolo 22 del D.Lgs. 118/2011 stabilisce che le Regioni che scelgono di gestire direttamente una quota di finanziamento del proprio servizio sanitario in regime di contabilità economico-patrimoniale, individuano nella propria struttura organizzativa **uno specifico centro di responsabilità: la gestione sanitaria accentrata** presso la regione. Il centro di responsabilità ha l'obbligo di implementare e tenere una contabilità di tipo economico patrimoniale in grado di rilevare i rapporti economici, patrimoniali e finanziari, relativi alle operazioni finanziate con risorse destinate al servizio sanitario regionale di riferimento, fra la singola regione e lo Stato, le altre regioni, le aziende sanitarie, gli enti pubblici nonché ulteriori enti terzi.

Le regioni individuano un **responsabile della gestione accentrata** che è tenuto all'elaborazione e all'adozione del bilancio di esercizio della gestione accentrata e alla coerente compilazione dei modelli del conto economico (CE) e stato patrimoniale (SP)²¹

¹⁹ *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*. Tali quote sono pari al 3% o al 2% delle somme dovute a titolo di finanziamento ordinario della quota indistinta. La percentuale del 2% è quella riservata alle regioni che, essendo risultate adempienti nell'ultimo triennio rispetto agli adempimenti previsti dalla normativa vigente, sono state destinatarie di un finanziamento pari al 98% del totale.

²⁰ Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*.

²¹ I modelli CE (rilevazione del conto economico) e SP (rilevazione dello Stato patrimoniale) di cui al D.M. 13 novembre 2007, *Modello di rilevazione del conto economico e dello stato*

nonché alla redazione del bilancio sanitario consolidato mediante il consolidamento dei conti della gestione accentrata e dei conti degli enti del servizio sanitario regionale (aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, IRCCS anche se trasformati in fondazioni e aziende ospedaliere universitarie integrate). In sede di consolidamento il responsabile della gestione sanitaria accentrata e il responsabile della predisposizione del bilancio regionale assicurano l'integrale raccordo e riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate secondo il **principio della competenza economica** e quelle iscritte in **contabilità finanziaria**. Successivamente, il responsabile della gestione accentrata sottopone all'approvazione della Giunta regionale sia il bilancio preventivo economico annuale consolidato sia il bilancio d'esercizio consolidato.

Ai sensi del successivo articolo 23 del citato decreto legislativo le **regioni che non istituiscono un centro di responsabilità per la gestione accentrata**, devono darne comunicazione al MEF e al Ministero della salute. Le regioni che operano tale scelta possono effettuare, a valere sui capitoli di spesa dedicati alla sanità, **solo operazioni di trasferimento** verso enti del servizio sanitario regionale, ai quali destinano, in ciascun esercizio, l'intero importo del finanziamento previsto nell'esercizio di riferimento. Conseguentemente, presso la regione sono trattate le sole operazioni di consolidamento degli enti del servizio sanitario regionale e, a tal fine, è individuato formalmente un responsabile.

Il **comma 7** introduce un **nuovo adempimento regionale**, ai fini dell'ordinario accesso delle regioni alle quote premiali del finanziamento del Servizio sanitario Nazionale, verificato dal Tavolo di verifica degli adempimenti, costituito dall'erogazione da parte della regione al proprio Servizio sanitario regionale entro la fine dell'anno di almeno il 90% delle somme che la regione incassa dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario Nazionale stesso (vale a dire dell'IRAP, dell'addizionale regionale all'IRPEF e dei trasferimenti da bilancio statale a titolo di compartecipazione IVA e di fondo sanitario nazionale), nonché delle somme che le stesse, a valere su risorse proprie, destinano al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale (riconducibili sostanzialmente alla fiscalità aggiuntiva, al ripiano di disavanzi sanitari, al finanziamento di funzioni sanitarie ulteriori rispetto ai LEA).

Come evidenziato dalla relazione illustrativa e dalla RT quella introdotta con il comma in esame è una **disposizione di carattere strutturale** diretta a prevenire la formazione di ingenti crediti dei servizi sanitari regionali verso le rispettive regioni, in modo da garantire un sostanziale equilibrio finanziario.

La legge statale determina annualmente il **fabbisogno sanitario**, cioè il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario nazionale (SSN) al cui finanziamento concorre lo Stato. Tale fabbisogno nella sua componente cosiddetta indistinta (una quota

patrimoniale delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni e Aziende Ospedaliere Universitarie integrate con il Servizio Sanitario Nazionale (già Policlinici Universitari a gestione diretta di diritto pubblico), integrato con le codifiche informatiche con D.M. 31 dicembre 2007.

del finanziamento è vincolata al perseguimento di determinati obiettivi sanitari), è finanziato dalle seguenti fonti:

- entrate proprie degli enti del SSN (*ticket*) in un importo definito e cristallizzato in seguito ad un'intesa fra lo Stato e le Regioni;
- imposta regionale sulle attività produttive - IRAP (nella componente di gettito destinata al finanziamento della sanità), nonché addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche - IRPEF, entrambe le imposte quantificate nella misura dei gettiti determinati dall'applicazione delle rispettive aliquote base nazionali, vale a dire non tenendo conto dei maggiori gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali eventualmente attivati dalle singole Regioni;
- compartecipazione delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano: tali enti compartecipano al finanziamento sanitario fino a concorrenza del fabbisogno non soddisfatto dalle fonti di cui ai precedenti punti a) e b), tranne la Regione siciliana, per la quale l'aliquota di compartecipazione è fissata dal 2009 nella misura del 49,11 per cento del suo fabbisogno sanitario (legge 296/2006 art. 1, comma 830);
- bilancio dello Stato: esso finanzia il fabbisogno sanitario non coperto dalle precedenti fonti di finanziamento attraverso la compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto - IVA (destinata alle Regioni a statuto ordinario) ed attraverso il Fondo sanitario nazionale (cap. 2700, tab. 2 del bilancio dello stato, Ministero economia e finanze, di cui una quota è destinata alla Regione siciliana, mentre il resto complessivamente finanzia anche altre spese sanitarie vincolate a determinati obiettivi).

Per ogni esercizio finanziario, in relazione al livello del finanziamento del SSN stabilito per l'anno di riferimento, al livello delle entrate proprie, ai gettiti fiscali attesi e, per la Regione siciliana, al livello della compartecipazione regionale al finanziamento, è determinato, a saldo, il finanziamento a carico del bilancio statale nelle due componenti della compartecipazione IVA e del Fondo sanitario nazionale.

La composizione del finanziamento del SSN nei termini suddetti è evidenziata nei cosiddetti "riparti" (assegnazione del fabbisogno alle singole Regioni ed individuazione delle fonti di finanziamento) proposti dal Ministero della Salute su i quali si raggiunge un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e che sono poi recepiti con propria delibera dal Comitato interministeriale per la programmazione economica - CIPE.

Il livello del finanziamento sanitario, erogato alle Regioni in corso d'anno anche ricorrendo, ove necessario, ad anticipazioni di tesoreria, al fine di non condizionarlo all'andamento del ciclo economico e, in ultima analisi, all'andamento delle entrate fiscali, è garantito da un meccanismo di salvaguardia (ai sensi dell'art. 39, comma. 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, dell'art. 13 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, e dell'art. 1, comma 321, della legge 23 dicembre 2005, n. 266), grazie al quale il bilancio dello Stato, con apposito capitolo determinato annualmente nella tabella 'C' della legge di stabilità - Fondo di garanzia, (cap. 2701 tab. 2 del bilancio dello Stato, Ministero economia e finanze), provvede a compensare l'eventuale mancato gettito fiscale dell'IRAP (sanità) e dell'addizionale regionale all'IRPEF relativi agli esercizi precedenti, a seguito della loro definitiva quantificazione.

Il comma 8 prevede la disciplina applicabile **alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome** che non partecipano al finanziamento del Servizio sanitario nazionale con oneri a carico del bilancio statale.

Le Regioni a Statuto speciale, attualmente nella quasi totalità ad eccezione, in parte, della Sicilia, provvedono direttamente al finanziamento dall'assistenza sanitaria nel loro territorio senza alcun onere a carico dello Stato.

Il sistema di finanziamento di questi enti prevede che attraverso le entrate fiscali che esse ricevono sotto forma di compartecipazioni ai tributi erariali (le cui quote sono stabilite negli statuti speciali e nelle norme di attuazione) essi provvedono al finanziamento integrale dell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite (dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione).

In particolare la regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell'articolo 34, comma 3 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, la Regione Friuli Venezia Giulia ai sensi dell'articolo 1, comma 144 della legge 662/1996, e la Regione Sardegna, ai sensi dell'articolo 1, comma 836 della legge 296/2006, provvedono al finanziamento del rispettivo fabbisogno senza alcun apporto a carico del Bilancio dello Stato.

Per la regione Sicilia, invece, ai sensi della legge 296/2006 articolo 1 comma 830, l'aliquota di partecipazione alla spesa sanitaria è fissata nella misura del 49,11 (la norma dispone l'aumento progressivo della percentuale di spesa sanitaria posta a carico del bilancio della Regione siciliana: 44,85 per cento per l'anno 2007, 47,05 per cento per l'anno 2008 e 49,11 per cento per l'anno 2009). Essa perciò, per la parte restante, rientra nella ripartizione del Fondo sanitario nazionale.

Tali enti sono tenuti, ai fini del riparto di cui al comma 3 dell'articolo in esame e comunque in caso di avvenuto accesso alle anticipazioni di liquidità di cui al comma 2, a trasmettere al Tavolo di verifica degli adempimenti sopracitato, entro il 30 giugno 2013, la documentazione necessaria per la verifica dei dati contenuti nei conti economici e negli stati patrimoniali. In caso di mancata o incompleta trasmissione delle certificazioni di cui al comma 6, non essendo attivabili i meccanismi previsti dal medesimo comma 6 per le regioni a statuto ordinario, viene stabilito che il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sia autorizzato a recuperare le somme erogate a titolo di anticipazione di liquidità.

Infine il **comma 9** detta disposizioni dirette a consentire il coordinamento tra le nuove norme introdotte con l'articolo in esame e il **procedimento di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 311/2004**, nei casi di disavanzi di gestione del servizio sanitario regionale.

Il citato comma 174 prevede, per quelle regioni che abbiano presentato nuovi disavanzi nella spesa sanitaria, sulla base del quarto monitoraggio trimestrale, a fronte dei quali non siano stati adottati gli opportuni e necessari provvedimenti, la diffida del Presidente del Consiglio alle regioni a provvedervi entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento. In caso di persistente inadempimento della regione entro i successivi trenta giorni il presidente della regione, in qualità di commissario *ad acta*, approva il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro

le misure stabilite dalla normativa vigente. 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. Gli atti emanati e i contratti stipulati in violazione del blocco automatico del *turn over* e del divieto di effettuare spese non obbligatorie sono nulli. In sede di verifica annuale degli adempimenti la regione interessata è tenuta ad inviare una certificazione, sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente e dal responsabile del servizio finanziario, attestante il rispetto dei predetti vincoli.

Viene disposto che le regioni possano far valere le somme attinte sull'anticipazione di liquidità quali risorse in termini di competenza di cui al comma 1, lettera *b*). A tal fine è disposto uno slittamento per l'anno 2013 dei termini di cui al citato comma 174, disponendo che il termine del 30 aprile – entro il quale le regioni devono adottare i provvedimenti per ripianare il disavanzo - sia differito al 15 maggio e quello del 31 maggio - entro il quale spetta al commissario *ad acta* l'adozione dei medesimi provvedimenti - sia differito al 30 giugno.

Articolo 4 **(Verifica equilibri strutturali delle regioni)**

Al fine del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, per le regioni che abbiano sottoscritto i contratti per ottenere anticipazioni di somme per il pagamento dei debiti, l'**articolo 4** in esame, condiziona la **possibilità di sottoscrivere nuovi prestiti o mutui**, oltre che all'osservanza del patto di stabilità come già previsto nella legislazione vigente, alla verifica che il **bilancio regionale presenti una situazione di equilibrio strutturale**.

Si segnala che la norma non definisce le caratteristiche che comportano l'”equilibrio strutturale” del bilancio; caratteristiche che non sono peraltro desumibili per analogia dalle normative contabili. Sul punto apparirebbe pertanto circostanziare più diffusamente il contenuto di tale nozione.

L'unico possibile riferimento potrebbe ritenersi rinvenibile nella definizione di indebitamento netto strutturale rilevante ai fini dei vincoli di finanza pubblica previsti in sede di Unione Europea: questo è pari al valore dell'indebitamento netto nominale corretto per gli effetti del ciclo economico sulle componenti di bilancio e per gli effetti delle misure *una tantum* e temporanee. Può anche citarsi la legge 24 dicembre 2012, n.243²², il cui articolo 2, comma 1, lettera e) definisce come “saldo strutturale” il saldo del conto consolidato (delle amministrazioni pubbliche) corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee. Com'è evidente, si tratta di riferimenti che non concernono l'equilibrio strutturale del bilancio previsto dalla norma in esame.

Queste condizioni sono necessarie per la sottoscrizione di mutui o prestiti a qualsiasi titolo e per qualsiasi finalità, come pure per prestare garanzie per la sottoscrizione di nuovi prestiti o mutui da parte di enti e società controllati o partecipati. La verifica delle condizioni è affidata ai due **Tavoli di verifica** di cui al disegno di legge di conversione in esame: il Tavolo di verifica degli adempimenti relativi all'erogazione delle anticipazioni per il pagamento dei debiti delle regioni, istituito dall'articolo 2 comma 4 e il Tavolo di verifica degli adempimenti regionali in materia sanitaria richiamato dall'articolo 3, comma 3, in relazione alle anticipazioni per il pagamento dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale.

Si ricorda che la disciplina del sistema sanzionatorio in caso di non raggiungimento degli obiettivi del patto stabilità, prevede comunque la necessità che mutui e prestiti obbligazionari sottoscritti dalla regione, siano corredati da una certificazione di attestazione dell'osservanza del patto di stabilità per l'anno

²² Recante “Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”.

precedente; così dispone, da ultimo il comma 462 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2013 (L. 228/2012) norma che ripete – con minime modifiche - le sanzioni già previste dall'articolo 7, comma 1, del D.Lgs. 149/2011, recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni in attuazione della delega per l'attuazione del federalismo fiscale).

Articolo 5 **(Pagamento dei debiti delle Amministrazioni dello Stato)**

L'articolo 5 reca norme finalizzate all'estinzione dei **debiti** dei **Ministeri** per **somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali**, maturati alla data del 31 dicembre 2012, entro l'importo di **500 milioni** di euro nel **2013**.

Esso dispone inoltre, al comma 7, la riprogrammazione delle **restituzioni** e dei **rimborsi delle imposte**, al fine di determinare un incremento delle corrispondenti erogazioni per un importo complessivo non superiore a **2.500 milioni per il 2013** e a **4.000 milioni per il 2014**.

Estinzione dei debiti pregressi dei Ministeri (commi 1-6)

In particolare, il **comma 1** prevede che ciascun Ministero provveda a predisporre un apposito **elenco** dei **debiti** per **obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali**, maturati alla data del 31 dicembre 2012, a fronte dei quali **non sussistono residui passivi anche perenti**.

In base alla normativa contabile vigente, di definiscono **residui passivi** propri del bilancio dello Stato le spese impegnate, ma rimaste da pagare. Ai sensi dell'articolo 36 del regio decreto n. 2440 del 1923, i residui passivi delle spese correnti e delle spese in conto capitale impegnate ma non ancora pagate sono mantenuti in bilancio per i due esercizi successivi a quello nel quale le somme corrispondenti sono state inizialmente stanziare. Decorso i termini per il loro mantenimento in bilancio, tali residui sono eliminati dal conto del bilancio, in quanto perenti in via amministrativa. Poiché a tali residui continuano a sottostare i relativi impegni giuridici di spesa, il relativo importo viene riscritto come debito nel conto del patrimonio²³.

Non risulta chiara la portata della norma di cui comma 1 che fa riferimento a debiti, per obbligazioni giuridicamente perfezionate, "a fronte dei quali non sussistono residui passivi anche perenti" nel bilancio statale, maturati alla data del 31 dicembre 2012.

²³ La perenzione amministrativa è un istituto caratteristico della contabilità pubblica, secondo il quale i residui passivi che non vengono pagati entro un certo tempo a partire dall'esercizio cui si riferiscono vengono eliminati dalle scritture dello Stato. Le somme eliminate possono però riprodursi in bilancio, con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi con prelievo dall'apposito Fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti delle spese, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia, qualora il creditore ne richieda il pagamento (purché non sia trascorso il periodo di «prescrizione» giuridica del suo diritto). Quella della perenzione è, dunque, un istituto amministrativo che non arreca alcun danno al creditore in quale, anche se è avvenuta la cancellazione dell'importo dovutogli, può avanzare richiesta di pagamento provocando la reinscrizione in bilancio del suo credito.

*La locuzione sembrerebbe far presupporre che debba **trattarsi di debiti collocati "fuori bilancio"**, vale a dire – secondo la definizione contenuta nella Circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 38/2010 - di debiti delle Amministrazioni conseguenti ad obbligazioni per le quali non si sono concluse le procedure contabili previste dall'ordinamento e che quindi non hanno trovato corrispondente evidenziazione in bilancio. Sul punto occorrerebbe un chiarimento.*

Con riferimento ai debiti fuori bilancio, si sottolinea che si tratta di debiti di cui, al momento della loro formazione, non vi è alcuna evidenza nel bilancio dello stato, per il fatto che l'Amministrazione ha assunto obblighi per una somma superiore alle effettive risorse finanziarie a disposizione. Tali obblighi sono generalmente legati ad oneri di natura corrente, destinati al funzionamento delle Amministrazioni e spesso a contratti con effetti pluriennali per i quali l'impegno annuo è stato assunto in anni precedenti.

Come per i residui passivi perenti, anche i debiti fuori bilancio contribuiscono a spostare ad esercizi futuri il pagamento di oneri dovuti a terzi per obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Nel Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato (DOC. CCXLVIII, n. 1), i debiti pregressi relativi alle spese di funzionamento delle Amministrazioni centrali dello Stato, accertati al 31 dicembre 2011, erano pari 997,5 milioni di euro.

Al riguardo, si ricorda che, a decorrere dal 2006, con specifiche norme, sono state stanziare, su un apposito fondo da ripartire (Fondo da ripartire per l'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle Amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di enti, società, persone fisiche, istituzioni ed organismi vari, istituito dall'articolo 1, comma 50, della legge n. 266/2005), le risorse finanziarie necessarie per lo smaltimento progressivo del fenomeno.

Il comma 1 dispone, inoltre, che gli **elenchi dei debiti scaduti**, redatti in ordine cronologico con l'indicazione dei relativi importi, sono **trasmessi**, per il tramite del coesistente Ufficio Centrale di Bilancio, entro il **30 aprile 2013** al **Ministero dell'economia** e delle finanze. In apposito allegato, i predetti debiti sono **aggregati** per il pertinente **capitolo/articolo di spesa**, con separata evidenza di quelli relativi a fitti passivi.

Tale previsione sembrerebbe anch'essa far presupporre che la norma intenda aver riguardo ai debiti collocati fuori bilancio, dovendo essi essere aggregati al pertinente capitolo/articolo al fine di essere "riportati" a bilancio statale.

Per garantire il concorso al pagamento dei suddetti debiti, il **comma 2** rfinanzia di **500 milioni di euro per il 2013** il **Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi** delle amministrazioni centrali, istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 50, della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006).

La norma precisa che nel pagamento dei debiti pregressi va data **priorità al pagamento delle spese diverse dai fitti passivi**.

In caso di insufficienza delle risorse stanziare rispetto ai debiti accertati dai Ministeri interessati, il **Fondo** medesimo viene **ripartito proporzionalmente**, con decreto del Ministero dell'economia e finanze entro il 15 maggio 2013, sulla base

delle **richieste pervenute entro il termine perentorio del 30 aprile** previsto al comma 1.

Le somme ripartite sono destinate **esclusivamente al pagamento dei debiti inclusi negli elenchi**.

Si ricorda che il **Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi** è stato istituito, nel 2006, dall'articolo 1, comma 50, della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006), con lo scopo di **provvedere all'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle Amministrazioni centrali dello Stato** nei confronti di enti, società, persone fisiche, istituzioni ed organismi vari, con una dotazione iniziale di 70 milioni di euro per l'anno 2006 e di 200 milioni per ciascuno degli anni 2007 e 2008.

Successivamente, il Fondo è stato rifinanziato, dapprima con D.L. n. 185/2008, al fine di assicurare l'estinzione dei crediti dei Ministeri fino a **tutto il 2007**, poi con il D.L. n. 5/2009, che ha esteso l'applicazione della norma anche ai crediti maturati verso i Ministeri nel corso **dell'anno 2008**, infine, con l'articolo 10, comma 17, del D.L. n. 98/2011, per provvedere all'estinzione dei crediti maturati nei confronti dei Ministeri fino alla data del **31 dicembre 2010**.

Da ultimo, per provvedere all'estinzione dei debiti **maturati** nei confronti dei Ministeri alla data del **31 dicembre 2011**, per spese relative a **consumi intermedi**, è intervenuto l'articolo 35, comma 2, del D.L. n. 1/2012, che ha rifinanziato il Fondo di 1 miliardo di euro per il 2012.

Nel citato Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, il Ministero dell'economia ha rilevato che sebbene il fenomeno dei debiti pregressi (anche fuori bilancio) delle Amministrazioni centrali dello Stato appaia in diminuzione (i debiti accertati al 31 dicembre 2011 erano pari 997,5 milioni di euro, a fronte di 1.1548 milioni del 2010), le disponibilità del Fondo per il ripiano dei debiti e l'attività di accertamento annuale non sembrano aver inciso strutturalmente sulla portata del fenomeno non conducendo ad una estinzione dei debiti pregressi nelle varie annualità.

Il **comma 3** prevede il **monitoraggio** dei relativi **pagamenti** da parte degli Uffici Centrali di bilancio, ai quali le amministrazioni trasmettono, con cadenza trimestrale, i prospetti dei pagamenti dei debiti, nonché l'indicazione di quelli che non è stato possibile estinguere. A loro volta, gli Uffici Centrali di bilancio trasmettono una **relazione finale** alla **Corte dei Conti** sulle somme effettivamente impegnate e pagate.

Qualora l'ammontare dei debiti dovesse risultare superiore all'importo di 500 milioni di euro, il **comma 4** dispone che i Ministeri interessati definiscano, entro il **15 giugno 2013**, per la quota di debiti non soddisfatta con il Fondo, un **piano di rientro** volto al conseguimento dei necessari risparmi attraverso **misure di razionalizzazione e riorganizzazione della spesa**, anche al fine di prevenire il formarsi di nuove situazioni debitorie.

Il piano di rientro, definito con apposito decreto del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, deve essere **comunicato** alle competenti **Commissioni Parlamentari** e alla **Corte dei conti**.

La norma precisa che ai fini del suddetto piano di rientro **possono essere utilizzate** le dotazioni finanziarie delle **spese rimodulabili** del bilancio dello

Stato, come definite ai sensi dell'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 21, comma 5, della legge di contabilità pubblica n. 196/2009, le spese del bilancio dello Stato, nell'ambito di ciascun programma, si ripartiscono in: a) **spese non rimodulabili**; b) **spese rimodulabili**.

Secondo la definizione contenuta nella legge di contabilità, le spese non rimodulabili sono quelle "per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione". Esse corrispondono alle spese definite come "oneri inderogabili". Secondo la norma interpretativa dell'articolo 21, comma 6, secondo e terzo periodo, della legge di contabilità, introdotta dal D.L. n. 98/2011 (articolo 10, comma 15) nell'ambito degli oneri inderogabili rientrano esclusivamente le spese cosiddette obbligatorie, ossia: le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse; le spese per interessi passivi; le spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali; le spese per ammortamento di mutui; le spese vincolate a particolari meccanismi o parametri, determinati da leggi che regolano la loro evoluzione.

Le **spese rimodulabili** - delle quali non è data una vera e propria definizione - sono individuate:

- nelle spese derivanti da fattori legislativi, intendendo come tali quelle autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- nelle spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese non predeterminate legislativamente ma quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Provvedono al monitoraggio dell'attuazione dei suddetti piani di rientro i **Nuclei di analisi e valutazione della spesa**²⁴ (comma 5).

In caso di mancata adozione del piano di rientro entro i termini previsti del 15 giugno 2013, il Ministro competente entro il 15 luglio 2013 invia apposita **relazione** sulle cause dell'inadempienza alle competenti Commissioni Parlamentari e alla Corte dei conti (comma 6).

In conclusione, posto che l'articolo in esame sembrerebbe rivolto all'estinzione dei debiti fuori bilancio e non già a tutti i debiti pregressi dei Ministeri, si osserva che non sembrano rinvenirsi, all'interno del provvedimento in esame, specifiche ulteriori norme rivolte, invece, alla liquidazione dei debiti pregressi delle medesime Amministrazioni connessi a transazioni commerciali corrispondenti a residui passivi, anche perenti del bilancio dello Stato.

²⁴ Si ricorda che ai sensi dell'articolo 39 della legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009), prevede la istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, affidando lo svolgimento di tale attività ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa (NAVS). Nell'ambito di tali nuclei si realizza la collaborazione tra Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato con le amministrazioni centrali per la verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni rispetto agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dalla Decisione di finanza pubblica, nonché ai fini del monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza della gestione.

Tale problematica è stata peraltro affrontata dal legislatore con precedenti interventi normativi, da ultimo il D.L. n. 1/2012 (cd. "Cresci-Italia"), che di seguito brevemente si espongono.

Con riferimento alla problematica generale della **liquidazione dei debiti pregressi** delle Amministrazioni centrali per somministrazioni, forniture ed appalti, si ricorda, tra le prime misure adottate in attuazione della direttiva 2000/35/CE, quelle contenute nell'articolo 9 del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, specificamente volte, da un lato, a **prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie** della pubblica amministrazione, dall'altro, a procedere alla **liquidazione dei debiti già in essere** alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 per somministrazioni, forniture ed appalti, iscritti nel conto dei **residui passivi** del bilancio dello Stato. La norma prevedeva una rilevazione straordinaria dell'ammontare dei residui passivi iscritti nella legge di bilancio 2009, corrispondenti a debiti dei Ministeri per somministrazioni, forniture e appalti, esigibili alla data del 31 dicembre 2008.

Con la successiva **direttiva** emanata dal Presidente del Consiglio dei Ministri il **3 luglio 2009**, le predette amministrazioni sono state autorizzate ad emettere, entro il 1° agosto 2009, titoli di pagamento per crediti esigibili vantati dalle imprese private riferibili a somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, per **7 miliardi** di euro.

Più di recente, l'articolo 35 del **D.L. n. 1/2012**²⁵ ha introdotto nuove misure finalizzate **all'estinzione dei debiti pregressi dei Ministeri connessi a transazioni commerciali** per l'acquisizione di servizi e forniture, certi, liquidi ed esigibili, **corrispondenti a residui passivi del bilancio dello Stato**. In particolare, il citato articolo ha previsto l'adozione delle seguenti misure:

- per lo smaltimento dei **crediti commerciali esistenti alla data del 24 gennaio 2012** (data di entrata in vigore del D.L. n. 1/2012), un incremento dei fondi speciali per la reinscrizione dei residui passivi perenti di parte corrente e di conto capitale, rispettivamente, di **2 miliardi** di euro e di **700 milioni** di euro per il **2012**. Con l'articolo 12, comma 11-*sexies*, del D.L. n. 16/2012, 1 dei 2 miliardi di euro iscritti sul citato fondo speciale di parte corrente, è stata assegnata agli enti locali, con priorità ai comuni, per il pagamento dei relativi crediti commerciali pregressi;
- la **modalità alternativa di estinzione dei crediti** commerciali maturati alla data del **31 dicembre 2011** - in luogo del pagamento attraverso le suddette risorse finanziarie iscritte sui fondi speciali per la reinscrizione dei residui passivi perenti - consistente nell'estinzione degli stessi **mediante assegnazione di titoli di Stato**, su richiesta dei soggetti creditori, nel limite massimo di **2 miliardi di euro**.

In aggiunta a quanto detto, l'articolo 35 del D.L. n. 1/2012 (comma 3-*bis*), autorizza le pubbliche amministrazioni, ai fini del pagamento dei debiti, a procedere alla **composizione bonaria** con i propri creditori delle rispettive ragioni di credito e debito - attraverso gli istituti della compensazione, della cessione di crediti in pagamento, ovvero anche mediante specifiche transazioni condizionate alla rinuncia ad interessi e rivalutazione monetaria.

In merito, va segnalato quanto riportato dal **Ministro dell'economia e delle finanze** nell'audizione tenuta presso le Commissioni speciali riunite in data 28 marzo 2013, il

²⁵ Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, pubblicato in G.U. n. 18/L del 24 gennaio 2012.

quale sottolinea come, nell'anno 2012, non si sono avute richieste da parte del settore privato per l'estinzione dei crediti commerciali maturati alla data del 31 dicembre 2011 tramite il pagamento in titoli di Stato.

Sono rimasti, altresì, inutilizzati circa 900 milioni di euro di fondi speciali, rispetto ai 2.700 milioni iscritti in bilancio per la reiscrizione dei residui passivi perenti.

Riprogrammazione delle restituzioni e dei rimborsi delle imposte (comma 7)

Il **comma 7** stabilisce che con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate e del territorio saranno stabiliti i termini e le modalità attuative per la riprogrammazione delle **restituzioni e dei rimborsi delle imposte** al fine di determinare un **incremento** delle corrispondenti erogazioni per un **importo** complessivo non superiore a **2.500 milioni** per il **2013** e a **4.000 milioni** per il **2014**.

Si tratta di ulteriori risorse che vanno a sommarsi a quanto già autorizzato in termini di **cassa** per i **rimborsi IVA** (8,5 miliardi per il 2013).

Infatti tali importi sono evidenziati nella tabella riepilogativa degli effetti del decreto-legge allegata alla relazione tecnica (A.C. 676) soltanto in termini di fabbisogno (cassa) e non anche di saldo netto da finanziare e indebitamento.

Tali maggiori risorse sono peraltro già considerate in termini di **competenza** nel bilancio dello Stato (cap. 3814/Economia) con uno stanziamento pari a 23,5 miliardi per il 2013, a 25,2 miliardi per il 2014 e a 25,5 miliardi per il 2015.

Si segnala che l'ultimo periodo dell'**articolo 9, comma 3**, del decreto-legge in esame, nel porre la **copertura finanziaria** dell'onere determinato dall'aumento del limite dei crediti di imposta e dei contributi compensabili da ciascun contribuente (onere quantificato in **1.250 milioni** per il **2014**, 380 milioni per il 2015 e 250 milioni per il 2016) a valere sulle risorse esistenti nella contabilità speciale di tesoreria 1778 – fondi di bilancio dell'Agenzia delle entrate, specifica, all'ultimo periodo che, ai fini della copertura dell'onere per il **2014**, si provvede a valere sui **maggiori rimborsi programmati** di cui al precedente **articolo 5, comma 7**.

In sostanza la dotazione effettiva delle autorizzazioni di **cassa** destinate ai rimborsi fiscali prevista dal decreto-legge in esame per il **2013** ammonta a **11 miliardi**.

Per il **2014** l'ammontare delle autorizzazioni ai rimborsi sarà definita all'inizio dell'esercizio finanziario (tendenzialmente intorno agli **8 miliardi**). A tale importo-base andranno **aggiunti 2.750 milioni**, in quanto rispetto ai 4 miliardi di risorse aggiuntive considerate nel comma in esame, 1.250 milioni sono destinati dall'articolo 9, comma 3, ultimo periodo, del decreto-legge in esame alla compensazione crediti/debiti.

Articolo 6, commi 1-4 **(Ordine di priorità nel pagamento dei debiti)**

Il **comma 1** definisce gli articoli del Capo I (articoli da 1 a 6) del provvedimento come norme volte ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento e stabilisce i criteri per l'effettuazione dei relativi pagamenti effettuati ai sensi del medesimo Capo I dalle amministrazioni pubbliche secondo un **ordine di priorità**.

In particolare, dispone che i pagamenti sono effettuati dando **priorità** a quelli relativi ai **crediti non oggetto di cessione pro soluto**.

Tra più crediti non oggetto di cessione *pro-soluto*, il pagamento deve essere imputato al **credito più antico**, come risultante dalla fattura o dalla richiesta equivalente di pagamento.

Si ricorda, al riguardo, che nel codice civile il **principio cronologico** nell'adempimento delle obbligazioni, inteso come "credito più antico", è contenuto all'art. 1193 del codice²⁶, il quale è relativo però all'imputazione del pagamento quando il debitore ha più debiti della stessa specie verso il medesimo creditore e non dichiara, in sede di pagamento, quale debito intende soddisfare. Il codice civile afferma invece il **principio di proporzionalità** nella soddisfazione dei crediti ugualmente privilegiati all'art. 2782, primo comma («*I crediti egualmente privilegiati concorrono tra loro in proporzione del rispettivo importo*»).

Con riferimento all'istituto della cessione, si rammenta, che, secondo i principi del diritto civile, la **cessione pro soluto** esonera il cedente dal rispondere dell'eventuale solvibilità del debitore, mentre la **cessione pro solvendo**, implica invece per il cedente l'obbligo di rispondere dell'eventuale inadempienza del debitore.

La disciplina sulla certificazione dei crediti consente la cessione del credito a banche o intermediari finanziari sia *pro soluto*, sia *pro-solvendo*, nonché l'**anticipazione** del credito, **senza cessione** dello stesso (cfr. *supra*, ricostruzione normativa).

Secondo i dati diffusi da Banca d'Italia nel corso dell'Audizione tenutasi presso le Commissioni speciali riunite di Camera e Senato sull'esame della Relazione al Parlamento 2013, in data 28 marzo u.s., i **debiti commerciali** (inclusi quelli riguardanti la spesa in conto capitale) delle P.A. verso le imprese ammonterebbero complessivamente a fine 2011 a poco meno di **80 miliardi** (compresi quelli ceduti con la clausola *pro-solvendo*).

²⁶ L'art. 1193 cc., rubricato "imputazione del pagamento", prevede che «chi ha più debiti della medesima specie verso la stessa persona può dichiarare, quando paga, quale debito intende soddisfare. In mancanza di tale dichiarazione, il pagamento deve essere imputato al debito scaduto; tra più debiti scaduti, a quello meno garantito; tra più debiti ugualmente garantiti, al più oneroso per il debitore; tra più debiti ugualmente onerosi, al più antico. Se tali criteri non soccorrono, l'imputazione è fatta proporzionalmente ai vari debiti».

A questi si aggiungono, secondo quanto risulta dalle segnalazioni di vigilanza, **11 miliardi di crediti ceduti *pro-soluto*** agli intermediari finanziari.

La previsione della priorità al pagamento dei crediti non ceduti *pro soluto* risponde all'indirizzo fornito dalle Camere nella **risoluzione** approvata sulla Relazione al Parlamento 2013²⁷, nella quale si impegna tra l'altro il Governo "a graduare il flusso dei pagamenti, accordando priorità a quelli che le imprese non hanno ancora ceduto al sistema creditizio, e a verificare l'opportunità, fermo restando il rispetto del criterio del pagamento secondo l'ordine cronologico, di tutelare le situazioni di crisi aziendale sulla base di principi di equità e di solidarietà".

Il **comma 2** prevede che, ai fini dell'ammortamento delle anticipazioni di liquidità, la prima rata decorre dall'anno successivo a quello di sottoscrizione del contratto.

Si ricorda, per quanto concerne gli enti locali, che l'articolo 1, comma 13, quinto periodo, prevede che la rata annuale di restituzioni delle anticipazioni concesse a valere sul Fondo istituito dal comma 10 sarà corrisposta a partire dalla cadenza annuale successiva alla data di erogazione dell'anticipazione e non potrà cadere oltre il 30 settembre di ogni anno.

Sarebbe, pertanto, opportuno un coordinamento tra le due norme.

Il **comma 3** prevede che i **Piani dei pagamenti** sono pubblicati dall'ente interessato sui propri **siti internet**, per importi aggregati per classi di debiti, nel rispetto delle disposizioni in materia di pubblicità degli atti per via telematica, previste dall'articolo 18 del D.L. n. 83/2012 (legge n. 174/2012).

Si ricorda l'articolo 18 del D.L. n. 83/2012 (legge n. 134/2012) stabilisce che la concessione di vantaggi economici di qualunque genere ad enti pubblici e privati, sono soggetti alla pubblicità sulla rete *internet* e le relative informazioni devono essere riportate, con *link* ben visibile nella *homepage* del sito.

Il **comma 4**, relativamente alle **opere pubbliche** oggetto di pagamento, dispone, ferma restando l'indicazione del codice unico di progetto (CUP) nei mandati di pagamento informatici sul SIOPE ai sensi della normativa vigente²⁸,

²⁷ Risoluzione (6-00001) sulla Relazione al Parlamento 2013 (Doc. LVII-bis, n. 1), approvata dall'Assemblea della Camera dei deputati in data 2 aprile 2013.

²⁸ Si ricorda che il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) rileva, in attuazione dell'articolo 14, commi da 6 a 11, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, gli incassi e i pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche.

Nella banca dati SIOPE affluiscono giornalmente i dati dalla tesoreria statale e dalle tesorerie degli enti pubblici, codificate in maniera uniforme. La norma è finalizzata garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 126 TFUE (ex 104 TCE). Tutti gli incassi e i pagamenti delle amministrazioni pubbliche devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale e i tesoriери/cassieri degli enti non possono dare corso alle operazioni prive della codifica.

che, a decorrere **dal 30 settembre 2012**, per il monitoraggio delle opere pubbliche, i **dati** relativi ai **pagamenti** dei **debiti** riguardanti le medesime opere sono **comunicati** al **Ministero dell'economia**, ai sensi del D.Lgs. n. 229/2011 in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e secondo le modalità previste nel D.M. del 26 febbraio 2013 attuativo del testé citato D.Lgs..

Il Decreto del Ministero dell'economia e finanze 26 febbraio 2013, reca "Attuazione dell'art. 5 del D.Lgs. 29 dicembre 2011, n. 229, concernente la definizione dei dati riguardanti le opere pubbliche, oggetto del contenuto informativo minimo dei sistemi gestionali informatizzati che le Amministrazioni e i soggetti aggiudicatori sono tenute a detenere e a comunicare alla banca dati delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196".

La rilevazione SIOPE costituisce la principale fonte per la predisposizione delle relazioni sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche, previste ai sensi della legge di contabilità (in particolare, le relazioni con cadenza trimestrale di cui all'art. 14 , co. 4, legge n. 196/2009).

Partito nel 2003 (base giuridica originaria è l'articolo 28, comma 3 della legge n. 289/2002), con riferimento ai pagamenti del Bilancio dello Stato, il SIOPE è stato oggetto di una gestione sperimentale nel 2005 che ha coinvolto 49 enti tra Regioni, Enti locali ed Università.

L'avvio a regime del SIOPE per le Regioni, le Province, i Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e le Università è avvenuto nel 2006. Gradualmente, il SIOPE è destinato ad essere esteso a tutte le Amministrazioni pubbliche del conto economico della Pubblica amministrazione.

Dopo l'avvio della rilevazione per le Regioni, le Province, i Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e le Università, il SIOPE è stato esteso:

- ai Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, alle Comunità montane, alle Unioni di Comuni, ai Consorzi di enti locali (dal 1° gennaio 2007);
- agli Enti di ricerca (dal 1° luglio 2007);
- alle strutture sanitarie: aziende sanitarie, aziende ospedaliere, Policlinici universitari, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e gli Istituti zooprofilattici sperimentali (dal 1° gennaio 2008), le agenzie sanitarie regionali (dal 1° gennaio 2011);
- agli enti gestori di parchi e aree marine protette (1 gennaio 2012);
- alle Camere di commercio industria artigianato e agricoltura (dal 1 gennaio 2012).

Articolo 6, commi 5-7
(Impignorabilità delle somme per pagamenti della P.A.)

Il **comma 5** prevede l'**impignorabilità e insequestrabilità delle somme destinate al pagamento dei debiti commerciali da parte delle pubbliche amministrazioni**. La disposizione esplicita l'esigenza di dare prioritario impulso all'economia in attuazione dell'art. 41 Cost., relativo all'iniziativa economica privata.

L'impignorabilità di tali somme era stata indicata anche dalla risoluzione approvata dalla Camera dei deputati il 2 aprile 2013, a conclusione dell'esame della relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 10-*bis*, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

I **commi 6 e 7** disciplinano l'impignorabilità dei fondi destinati al pagamento degli indennizzi per irragionevole durata del processo.

In particolare, il **comma 6** interviene sulla "legge Pinto" (L. 89/2001 - Equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo) con disposizioni volte a garantire (come si legge nella relazione illustrativa) "un'ordinata programmazione dei pagamenti in favore dei creditori di somme liquidate" per gli indennizzi dovuti dallo Stato per violazione del termine ragionevole del processo.

Introducendo l'**art. 5-quinquies** nella legge 89/2001, il comma 6 integra la disciplina dell'**impignorabilità dei fondi destinati al pagamento delle somme liquidate a norma della legge Pinto**.

L'impignorabilità di tali fondi è stata prevista dall'art. 1, comma 294-*bis*, della legge 266/2005 - legge finanziaria 2006 (come novellato dalla legge di stabilità 2013, L. n. 228/2012).

Il **comma 294-*bis***, infatti, **sottrae all'esecuzione forzata i fondi** destinati al pagamento di spese per servizi e forniture aventi finalità giudiziaria o penitenziaria, nonché le aperture di credito a favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e della Direzione nazionale antimafia e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, **destinati al pagamento di somme liquidate a norma della legge n. 89/2001** ovvero di emolumenti e pensioni a qualsiasi titolo dovuti al personale.

Il nuovo art. 5-*quinquies* della legge Pinto reca la disciplina del c.d. pignoramento contabile, già prevista per altre ipotesi, impedendo il pignoramento presso terzi (le Tesorerie dello Stato) dei fondi ex legge Pinto.

Come si legge nella relazione illustrativa, con la previsione dell'impignorabilità non si "può tuttavia evitare che i predetti fondi per il pagamento degli indennizzi Pinto, attinti da pignoramento, effettuato nelle forme della espropriazione presso terzi, siano, ancorché nelle sole more della dichiarazione di impignorabilità da parte del giudice dell'esecuzione, sottoposti ad accantonamento (espressione principale del compito del custode, di cui è investito il terzo tesoriere - Banca d'Italia).

Ne deriva, sul punto, l'impossibilità per l'amministrazione di programmare adeguatamente, secondo le disponibilità esistenti, i pagamenti dei creditori muniti di titolo esecutivo anteriore (rispetto al pignorante). Analoga esigenza di protezione si pone per i fondi destinati al pagamento dei creditori Pinto di competenza di altre amministrazioni".

Più in dettaglio, il comma 1 del nuovo art. 5-*quinquies* stabilisce che **non sono ammessi atti di pignoramento o sequestro presso le Tesorerie** (sia quella centrale che quelle provinciali dello Stato) per la riscossione coattiva delle **somme dovute dallo Stato ai sensi della legge Pinto** (ovvero gli indennizzi per violazione del termine di ragionevole durata del processo).

Gli atti eventualmente notificati alle Tesorerie non determinano obblighi di accantonamento né sospendono l'accreditamento di somme a favore delle Amministrazioni interessate. Le Tesorerie debbono rendere in tali casi dichiarazione negativa richiamando gli estremi delle disposizioni in commento (comma 4).

I creditori di dette somme, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, potranno eseguire i pignoramenti e i sequestri secondo le disposizioni del codice di procedura civile sull'espropriazione mobiliare presso il debitore (art. 513 e ss.). Viene peraltro fatta salva la disciplina dell'impignorabilità delle risorse destinate al pagamento di somme liquidate in base alla legge Pinto, prevista dalla legge finanziaria 2006 (v. sopra). Resta quindi la possibilità per i creditori titolari di un diritto di indennizzo ai sensi della legge Pinto di pignorare in via residuale le risorse presenti nella contabilità ordinaria del Ministero debitore, diverse da quelle destinate ai "pagamenti Pinto". L'esecuzione ha luogo con atto notificato ai Ministeri competenti (Giustizia, quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario; Difesa, quando si tratta di procedimenti del giudice militare; Economia e finanze, negli altri casi) ovvero al funzionario delegato del distretto di Corte d'appello del provvedimento giurisdizionale in esecuzione e determina la sospensione di ogni emissione di ordinativi di pagamento relativamente alle somme pignorate. L'ufficio che riceve la notifica deve **vincolare l'ammontare per cui si procede, sempreché esistano in contabilità fondi pignorabili**. La notifica rimane priva di effetti riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi (comma 2).

Gli atti di pignoramento e sequestro debbono indicare a pena di nullità il provvedimento giurisdizionale posto in esecuzione (comma 3).

A ulteriore completamento dell'intervento, con il nuovo art. 5-*quinquies*, la disciplina dell'art. 1 del D.L. 313/1994, sui pignoramenti relativi alle contabilità

speciali delle prefetture, delle direzioni di amministrazione delle Forze armate e della Guardia di finanza, è estesa ai fondi destinati al pagamento di somme liquidate ai sensi della legge Pinto, ivi compresi quelli accreditati mediante apertura di credito in favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici delle amministrazioni interessate (comma 5).

In base alla disciplina del dl 313/1994, i pignoramenti e i sequestri aventi per oggetto le contabilità speciali si eseguono secondo il c.p.c. con notifica al direttore di ragioneria responsabile presso gli uffici e non nei confronti delle tesorerie dello Stato.

In merito, la Corte costituzionale, con sentenza 350/1998, ha rilevato che la disciplina dei pignoramenti sulle contabilità speciali, dettata dall'art. 1 del decreto-legge 25 maggio 1994, n. 313, non configura una vera e propria impignorabilità dei fondi assegnati.

Secondo la Corte, tale disciplina tende invece ad adeguare la procedura di esecuzione forzata alle particolari modalità di gestione contabile dei fondi stessi ed alla impignorabilità di quella parte di essi che risulti già destinata a servizi qualificati dalla legge come essenziali.

Questa disciplina – ha rilevato la Corte - esclude il pignoramento presso il tesoriere dei fondi gestiti con questa particolare procedura e prevede, invece, il pignoramento presso il funzionario direttamente responsabile della gestione contabile dei fondi ed in grado di conoscerne l'ammontare e la disponibilità, come pure di verificare se e quali vincoli di destinazione siano imposti e per quali somme vi siano cause di impignorabilità. In questo contesto è giustificato disporre che gli atti di pignoramento delle somme affluite nelle contabilità speciali siano notificati al direttore di ragioneria responsabile, il quale, senza esercitare alcun potere discrezionale, è tenuto a vincolare l'ammontare pignorato assumendone la correlativa responsabilità, con atti non sottratti a verifica o accertamento giurisdizionale.

Il **comma 7**, mediante l'introduzione di un **nuovo comma 294-ter** dell'art. 1 della legge finanziaria 2006, stabilisce che la disciplina dell'impignorabilità riguarda anche i fondi e le contabilità speciali del Ministero dell'economia e delle finanze destinate ai pagamenti in base alla legge Pinto.

Si osserva che il nuovo art. 5-quinquies della legge Pinto riproduce gran parte delle disposizioni già recate dall'art. 1 del decreto-legge 313/1994; è quindi da valutare l'efficacia del rinvio espresso alle disposizioni del dl 313.

Inoltre, occorre valutare se il principio di impignorabilità delle risorse destinate agli indennizzi della legge Pinto (art. 1, comma 294-bis della legge finanziaria 2006) possa dirsi pienamente salvaguardato dall'estensione anche a tali fondi della procedura di pignoramento contabile di cui al decreto-legge 313/1994. Come si è visto, infatti, la Corte costituzionale ha affermato che il dl 313 non configura una procedura tale da determinare l'impignorabilità dei fondi, bensì esclude soltanto il pignoramento presso terzi (le tesorerie).

Articolo 6, commi 8-11 **(Tempi e modalità dei pagamenti)**

I **commi da 8 a 11** dettagliano **tempi e scadenze** per l'**effettuazione dei pagamenti** da parte della amministrazioni, prevedendo anche specifiche **responsabilità amministrative** a carico dei soggetti pubblici responsabili di ritardi nel rispetto degli adempimenti.

In particolare il **comma 8 modifica la** vigente **disciplina dei controlli di regolarità** amministrativo-contabile stabilita dall'articolo 8, commi 1 e 3, del decreto legislativo n.123/2011²⁹, **aggiungendovi** un comma 4-bis che, nell'ambito della disciplina generale dei controlli, inserisce **una disciplina speciale** per i pagamenti relativi alle transazioni commerciali considerati nel decreto legge in esame, vale a dire quelli per debiti scaduti delle pubbliche amministrazioni oggetto della normativa UE sui ritardi dei pagamenti.

Il comma specifica infatti che si tratta delle transazioni di cui al D.Lgs. n.231/2002 (come recentemente modificato dal D.Lgs. n.192/2012), attuativo della disciplina europea sulla lotta contro i ritardi nei pagamenti).

A tal fine si prevede che il **controllo** preventivo di regolarità contabile **debba esplicitarsi entro la data di scadenza del pagamento**, mediante invio dell'atto di pagamento – emesso a titolo di corrispettivo nelle transazioni commerciali - all'ufficio di controllo almeno 15 giorni prima della scadenza medesima, e con l'obbligo per l'ufficio di **dar corso al pagamento** nei 15 giorni successivi al ricevimento dell'atto medesimo.

Tale ultimo termine va rispettato sia nel caso di esito positivo del controllo, "*sia in caso di formulazione di osservazioni o richieste di integrazioni o chiarimenti*". In tale eventualità, tuttavia, la norma prevede che qualora il dirigente responsabile (il soggetto che ha emesso l'atto di pagamento inviato al controllo) non risponda alle richieste di chiarimenti, o le risposte non risultino idonee a superare le osservazioni formulate dall'ufficio di controllo, l'ufficio debba segnalare alla Procura regionale della Corte dei conti "*eventuali ipotesi di danno erariale derivanti dal pagamento cui si è dato corso*".

Resta fermo che **tale procedura speciale non si applica** a quegli atti di pagamento che presentino le **gravi irregolarità** previste dall'articolo 6, comma 2

²⁹ Recante "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196".

del decreto legislativo 123/2011, quali l'eccedenza della spesa rispetto agli stanziamenti, l'errata imputazione della spesa stessa ed altro³⁰.

Sia la relazione illustrativa che la relazione tecnica precisano che il rispetto del termine di pagamento cui è finalizzata la procedura speciale in questione mira ad evitare che si realizzino gli aggravii di spesa per interessi moratori: interessi che, si rammenta, ai sensi dell'articolo 4 del D.Lgs. n.231/2002 sopracitato sono dovuti dal giorno successivo alla costituzione alla scadenza del pagamento, senza necessità di costituzione in mora da parte del creditore.

Al riguardo, pur in considerazione del fine della celerità procedurale perseguito dalla norma, deve osservarsi come la procedura di controllo non appare poter incidere su eventuali vizi dell'atto di pagamento, atteso che sulla base della formulazione del comma in esame il pagamento stesso va comunque effettuato, salvo eventuali responsabilità amministrative cui dar corso successivamente.

Il **comma 9** dispone che le amministrazioni pubbliche debentrici considerate nel decreto-legge in esame (enti locali, regioni e province autonome, enti del SSN ed amministrazioni statali) comunichino ai creditori **entro il 30 giugno 2013**, anche mediante posta elettronica, **l'importo e la data entro la quale provvederanno ai pagamenti** dei debiti previsti da precedenti articoli da 1 a 5 del provvedimento. Tale prescrizione viene corredata da **norma sanzionatoria**, prevedendosi che l'omessa comunicazione, rileva ai fini della responsabilità del dirigente competente per l'eventuale danno erariale che ne dovesse conseguire.

Una **ulteriore responsabilità erariale** viene tipizzata dal **comma 10** a carico dei soggetti responsabili dell'omissione di specifici adempimenti procedurali (che qui non si dettagliano) indicati negli articoli da 1 a 7, che riguardano, in linea generale, il rispetto di termini di carattere perentorio per l'invio di comunicazioni, elenchi od altri dati da parte delle amministrazioni debentrici nei confronti degli organi di controllo, ovvero che stabiliscono precisi presupposti e vincoli ai fini all'utilizzo delle risorse per i pagamenti, nonché atti da effettuare successivamente all'avvenuto pagamento.

Qualora il mancato o tardivo adempimento abbia causato la condanna dell'amministrazione al pagamento di **somme per risarcimento danni o per interessi moratori**, lo stesso è causa di responsabilità amministrativa a carico del soggetto responsabile.

³⁰ L'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n.123/2001 dispone in proposito che gli atti di spesa non possono avere corso qualora: - siano pervenuti oltre il termine perentorio di ricevibilità del 31 dicembre dell'esercizio finanziario cui si riferisce la spesa, fatti salvi quelli direttamente conseguenti all'applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nell'ultimo quadrimestre dell'anno; -la spesa ecceda lo stanziamento del capitolo di bilancio; - l'imputazione della spesa sia errata rispetto al capitolo di bilancio o all'esercizio finanziario, o alla competenza piuttosto che ai residui; - siano violate le disposizioni che prevedono specifici limiti a talune categorie di spesa; -non si rinviene la compatibilità dei costi della contrattazione integrativa per i dipendenti pubblici con i vincoli di bilancio.

Il **comma 11**, infine, dispone che allo scopo di assicurare la tempestività dei pagamenti le amministrazioni competenti possono omettere la trasmissione alla Corte dei conti, per il controllo preventivo³¹, dei decreti di riparto tra gli enti interessati delle anticipazioni di liquidità previste dagli articoli da 1 a 3 del provvedimento in esame.

³¹ Si tratta del controllo preventivo di legittimità previsto dall'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n.20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.

Articolo 7

(Ricognizione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni)

L'**articolo 7** introduce disposizioni dirette ad assicurare l'integrale **ricognizione** e la **certificazione** di somme dovute dalle amministrazioni pubbliche per **somministrazioni, forniture e appalti**, al fine di garantire, anche per tali tipologie di debiti commerciali maturati al 31 dicembre 2012, la completa liquidazione.

In particolare, il **comma 1** prevede che le **amministrazioni** pubbliche **debitrici** ai fini della certificazione delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti ai sensi della disciplina vigente, sono **obbligate a registrarsi** sulla **piattaforma elettronica** per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni, predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze entro il **29 aprile 2013** (20 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto).

Si ricorda che ai sensi della disciplina vigente richiamata nel comma in esame (articolo 9, commi 3-bis e 3-ter, D.L. n. 185/2008, e articolo 12, comma 11-*quinquies*, D.L. n. 16/2012), la certificazione del credito è rilasciata, su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti – qualora il credito è certo, liquido ed esigibile - anche al fine di consentirne la cessione pro *soluto* o pro *solvendo* a banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente.

Le pubbliche amministrazioni che sono tenute a rilasciare certificazione sono:

- le **regioni** e dagli **enti locali**, ad **eccezione** degli **enti locali commissariati** e dagli **enti** del **Servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari** ovvero a programmi operativi di prosecuzione degli stessi, i quali non possono rilasciare certificazione a pena di nullità (articolo 9, comma 3-*bis* e 3-*ter* del D.L. n. 185/2008);
- dallo **Stato** ed **enti pubblici nazionali** (articolo 12, comma 11-*quinquies*, D.L. n. 16/2012).

Si ricorda inoltre, che ai sensi della disciplina attuativa delle citate norme (D.M. 25 giugno 2012, come modificato dal D.M. 19 ottobre 2012 e D.M. 22 maggio 2012, come modificato dal D.M. 24 settembre 2012), la forma ordinaria/cartacea di certificazione è stata sostituita a fine ottobre 2012 dall'apposita **piattaforma elettronica** per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni (istituita dal Ministero dell'economia e finanze – RGS avvalendosi di Consip) che prevede una più snella procedura telematica di certificazione. *Per approfondimenti sul punto si rinvia al capitolo del presente dossier relativo alle misure finora attuate per il contrasto ai ritardi dei pagamenti.*

Il **comma 2** dispone che la **mancata registrazione** sulla **piattaforma elettronica** entro il termine del **29 aprile 2013** è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili e comporta **responsabilità dirigenziale** e **disciplinare**, ai sensi di quanto prevede

il Decreto legislativo sul pubblico impiego (D.Lgs. n. 165/2001)³². I dirigenti responsabili sono inoltre assoggettati ad una **sanzione pecuniaria** pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo nella registrazione sulla piattaforma elettronica.

Il **comma 3** precisa che la **certificazione** dei crediti di cui al comma 1 è effettuata **esclusivamente** mediante la **piattaforma elettronica**.

Il **comma 4** – pur mantenendo ferma la possibilità di acquisire la certificazione di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti secondo le procedure previste dalla disciplina vigente – prevede che le pubbliche amministrazioni debentrici di cui al comma 1 sono **obbligate** a comunicare, a partire **dal 1° giugno 2013 ed entro il termine del 15 settembre 2013**, utilizzando la piattaforma elettronica, **l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili**, maturati alla data del **31 dicembre 2012**, con l'indicazione dei dati identificativi del creditore.

Con riferimento all'obbligo di comunicazione previsto dal comma 4, si osserva che la norma - facendo riferimento alle amministrazioni debentrici di cui al comma 1, e dunque alle amministrazioni che rilasciano ai sensi della normativa vigente la certificazione dei crediti - sembra escludere dall'obbligo di comunicazione dell'elenco dei debitori le pubbliche amministrazioni per le quali è fatto divieto di procedere a certificazioni, quali gli enti locali commissariati e agli enti del servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro.

La comunicazione deve avvenire sulla base di un apposito modello telematico, nel quale è data separata evidenza ai crediti già oggetto di cessione o certificazione. La norma inoltre prevede che il creditore può segnalare all'amministrazione debitrice, in tempo utile per il rispetto del termine previsto per la comunicazione dell'elenco, l'importo e gli estremi identificativi del credito vantato verso la medesima P.A..

Il **comma 5** dispone che il **mancato adempimento** da parte delle pubbliche amministrazioni debentrici dell'obbligo di comunicazione dell'elenco completo dei propri creditori di cui al precedente comma 4, è considerato – analogamente alla violazione dell'obbligo di registrazione sulla piattaforma – come rilevante 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 Decreto legislativo sul pubblico impiego (D.Lgs. n. 165/2001).

³² Si ricorda che la responsabilità dirigenziale nelle pubbliche amministrazioni è disciplinata dall'articolo 21 del D.Lgs. n. 165/2001 e la responsabilità, le tipologie di infrazioni e sanzioni e le procedure conciliative nei rapporti di lavoro dei dipendenti delle P.A. sono disciplinate dal successivo articolo 55 del medesimo D.Lgs.

Il **comma 6** dispone che, per i crediti diversi da quelli già oggetto di cessione o certificazione, la comunicazione dell'elenco equivale a certificazione del credito.

Per ciò che riguarda la comunicazione dell'elenco dei debiti da parte degli enti territoriali, la norma precisa che la loro automatica certificazione si intende rilasciata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del D.M. 25 giugno 2012, il quale prevede, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, che il certificato può essere emesso senza data.

Il **comma 7** dispone che, in caso di omessa, incompleta o erronea comunicazione da parte dell'amministrazione pubblica di uno o più debiti, il **creditore può richiedere** all'amministrazione di **correggere o integrare la comunicazione** dell'elenco dei debiti.

Decorsi 15 giorni dal ricevimento dell'istanza senza che l'amministrazione abbia provveduto ovvero abbia espresso un motivato diniego alla correzione, il creditore può presentare un'istanza di nomina di un Commissario *ad acta*, mediante la piattaforma elettronica, con oneri a carico dell'amministrazione debitrice.

Il **comma 8** prevede che entro il termine del **15 settembre 2013**, previsto per la comunicazione dell'elenco dei debiti, le banche e gli intermediari finanziari autorizzati, per il tramite dell'Associazione Bancaria Italiana (**ABI**), sono tenuti a comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro l'**elenco completo** dei debiti certi, liquidi ed esigibili nei confronti di pubbliche amministrazioni maturati alla data del 31 dicembre 2012, che sono stati **oggetto di cessione** in loro favore, distinguendo tra cessioni **pro-soluto** e cessioni **pro-solvendo**, con l'indicazione dei dati identificativi del cedente, del cessionario e dell'amministrazione debitrice.

Si ricorda che secondo le stime della **Banca d'Italia** diffuse nel corso dell'audizione presso le Commissioni speciali riunite della Camera e del Senato il 28 marzo 2013, crediti **ceduti pro-soluto** agli intermediari finanziari in base alle segnalazioni di vigilanza ammontano a circa **11 miliardi di euro** sia nel 2011 che nel 2012; tali importi sono, peraltro, già inclusi nel debito pubblico calcolato secondo la definizione di Maastricht.

Il **comma 9** dispone, con una norma di carattere programmatico, che la **legge di stabilità 2014** possa **autorizzare il pagamento dei debiti** di cui al comma 8 **ceduti alle banche** e agli intermediari finanziari mediante l'**assegnazione di titoli di Stato**.

La norma specifica che tali pagamenti sono autorizzati nel **rispetto degli obiettivi di finanza pubblica** stabiliti con il Documento di economia e finanza (DEF) ed eventualmente modificati dalla Nota di aggiornamento, **previa intesa con le Autorità europee e su deliberazione delle Camere**.

In relazione alla diposizione in esame si osserva come la Nota di aggiornamento al DEF – la cui presentazione ha carattere obbligatorio – sia soggetta, in base alla vigente normativa contabile, a deliberazione parlamentare attraverso l'approvazione di un'apposita risoluzione. Sembrerebbe pertanto che la deliberazione delle Camere richiamata dal comma in esame ai fini dell'autorizzazione al pagamento dei suddetti debiti possa essere riferita a un atto diverso dalla stessa Nota di aggiornamento e oggetto d'intesa con le Autorità europee.

Si segnala che una procedura di carattere analogo a quella in esame, anche se ad essa non assimilabile, è prevista dalla **legge 24 dicembre 2012, n. 243**, recante disposizioni per l'**attuazione del principio del pareggio di bilancio**, introdotto dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. La legge – che troverà applicazione, assieme alle nuove norme costituzionali, a decorrere dall'esercizio finanziario 2014 - dà attuazione al secondo comma del nuovo articolo 81 della Costituzione, che consente il **ricorso all'indebitamento** al verificarsi di eventi eccezionali, **previa autorizzazione delle Camere**. A tal fine la legge specifica che per eventi eccezionali s'intendono i periodi di **grave recessione economica** relativi anche dell'area dell'euro o all'intera Unione europea e gli **eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato**, ivi incluse le gravi **crisi finanziarie**, nonché le gravi **calamità naturali**, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

Quanto alla procedura di autorizzazione, si prevede che il **Governo**, qualora ritenga indispensabile **discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico** per fronteggiare i suddetti gli eventi eccezionali, **sentita la Commissione europea**, presenti alle Camere una relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e una specifica **richiesta di autorizzazione** che indichi la **misura** e la **durata dello scostamento**, stabilendo le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definendo al contempo il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico.

La durata del **piano di rientro** deve essere commisurata alla gravità degli eventi straordinari e lo stesso deve essere attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. In conformità al disposto costituzionale, la deliberazione con la quale ciascuna **Camera autorizza** lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a **maggioranza assoluta dei rispettivi componenti**.

Articolo 8
(Semplificazione e detassazione della cessione dei crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni)

L'**articolo 8** prevede che la **cessione dei crediti** maturati fino al 31 dicembre 2012 nei confronti delle pubbliche amministrazioni per somministrazioni, forniture ed appalti sia **esente**, in particolare, **dall'imposta di registro e da quella di bollo**. L'esenzione non riguarda l'Iva. Quale misura di **semplificazione** è prevista la possibilità di far autenticare gli stessi atti di cessione dei crediti da parte dell'ufficiale rogante dell'amministrazione debitrice, nel caso in cui tale figura sia presente. Si prevede infine che, con provvedimento ministeriale da emanare entro il 31 luglio 2013, siano stabilite le modalità attraverso le quali la piattaforma elettronica realizzata per le comunicazioni relative alla surrogazione dei mutui sia utilizzata anche per la stipulazione degli atti di cessione e per la loro notificazione.

In dettaglio, il **comma 1** prevede l'**esenzione da imposte, tasse e diritti di qualsiasi tipo per gli atti di cessione dei crediti** certi, liquidi ed esigibili **maturati nei confronti delle pubbliche amministrazioni** di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, **alla data del 31 dicembre 2012** per somministrazioni, forniture ed appalti. Da tale esenzione è esclusa l'Iva.

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001 per amministrazioni pubbliche si intendono: tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie fiscali.

Gli atti di cessione dei crediti sono sottoposti ad **imposta di registro**, ai sensi del D.P.R. n. 131 del 1986 (Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro). L'articolo 40 del D.P.R. n. 131 del 1986 stabilisce il principio dell'alternatività tra Iva e imposta di registro, prevedendo che per gli atti relativi a cessioni di beni e prestazioni di servizi soggetti all'imposta sul valore aggiunto, l'imposta si applica in misura fissa (168,00 euro).

L'Agenzia delle entrate con la risoluzione n. 95/E del 17 ottobre 2012 ha affermato che con riferimento all'atto di cessione di crediti, ai fini dell'**imposta sul valore aggiunto**, detto contratto può dar luogo a:

- operazioni di natura finanziaria, rientranti nel campo applicativo dell'Iva tra le operazioni esenti, ex articolo 10, comma 1, n. 1), del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633;
- operazioni di natura non finanziaria, escluse dal campo applicativo dell'Iva.

In particolare, rientrano nel campo di applicazione dell'Iva, ai sensi dell'articolo 3, secondo comma, n. 3), del D.P.R. n. 633 del 1972, se effettuate dietro corrispettivo, "... le operazioni finanziarie mediante la negoziazione, anche a titolo di cessione pro soluto, di crediti, ..." .

In sintesi, se la cessione del credito non riveste i caratteri di una operazione di finanziamento deve essere assoggettata ad imposta di registro in misura proporzionale secondo l'aliquota dello 0,50% (articolo 6, Tariffa Parte I, D.P.R. 131/1986). Qualora invece l'operazione assuma carattere finanziario, rientrando nel campo d'applicazione dell'Iva (seppur qualificata quale operazione esente), sarà assoggettata ad imposta di registro in misura fissa (168,00 euro) in virtù del richiamato principio di alternatività tra imposta sul valore aggiunto e imposta di registro stabilita dall'art. 40, D.P.R. 131/1986.

Con la norma in esame **per gli atti di cessione dei crediti** individuati (devono essere: certi, liquidi ed esigibili; maturati alla data del 31 dicembre nei confronti delle p.a. per somministrazioni, forniture ed appalti) si prevede che il principio di alternatività produca effetti ancora più radicali: **si applica solamente l'imposta sul valore aggiunto**.

Tali atti sono inoltre soggetti ad **imposta di bollo** secondo la tariffa allegata al D.P.R. n. 642 del 1972 (disciplina dell'imposta di bollo) nella misura fissa di 14,62 euro per foglio. La relazione tecnica afferma che da fonte ABI risulta che in media per ogni atto viene utilizzata una sola marca da bollo.

La norma in esame per gli atti di cessione dei crediti individuati **esonera dal pagamento dell'imposta di bollo**.

Il **comma 2** prevede, quale misura di semplificazione, la **possibilità di far autenticare le sottoscrizioni** dei sopraddetti atti di cessione dei crediti **da parte dell'ufficiale rogante dell'amministrazione debitrice**, nel caso in cui tale figura sia presente. La norma dispone la **riduzione alla metà degli onorari** nel caso in cui l'autenticazione delle sottoscrizioni sia effettuata da un **notaio**.

Un'ulteriore elemento di semplificazione è rappresentato dalla **possibilità di notificare** i predetti atti di cessione, anche se posti in essere prima della data di entrata in vigore del decreto in esame, **direttamente da parte del creditore** mediante consegna dell'atto con raccomandata a mano ovvero con avviso di ricevimento.

Il **comma 3** demanda ad un provvedimento del Direttore generale del Tesoro, da emanare entro il 31 luglio 2013, il compito di stabilire le modalità attraverso le quali la **piattaforma elettronica** realizzata per le comunicazioni relative alla surrogazione dei mutui (articolo 120-*quater*, comma 3, del D.Lgs. n. 385 del 1993 – T.U.B.) sarà utilizzata anche **per la stipulazione degli atti di cessione dei crediti e per la loro notificazione**.

Il comma 3 dell'articolo 120-*quater* del T.U.B. (modificato dal comma 8, numero 1), lettera c), dell'articolo 8 del D.L. n. 70 del 2011) prevede la possibilità di inviare telematicamente l'atto di surrogazione del mutuo ai fini dell'annotamento nei pubblici registri e demanda a un provvedimento del direttore dell'Agenzia del territorio, di concerto con il Ministero della giustizia, l'individuazione delle relative modalità di presentazione. Le modalità di presentazione, per via telematica, dell'atto di surrogazione sono state stabilite dall'Agenzia del territorio con il provvedimento del 26 giugno 2012 (pubblicato nella G.U. 27 giugno 2012, n. 148).

Articolo 9 **(Compensazioni tra certificazioni e crediti tributari)**

L'**articolo 9 aggiunge** al D.P.R. n. 602 del 1973 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito) il nuovo **articolo 28-quinquies** in materia di compensazioni di redditi con somme dovute in base agli istituti definitivi della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario.

Con tale articolo si dispone (**comma 1**) una **compensazione** tra i **crediti** non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati al 31 dicembre 2012 nei confronti dello Stato, degli enti pubblici nazionali, delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale relativi a **somministrazione, forniture e appalti**, con le **somme dovute** in diverse fasi del procedimento tributario. In particolare, si tratta dei casi di:

- **accertamento con adesione** ai sensi dell'articolo 8, del D.Lgs. n. 218 del 1997 in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale;
- **definizione** ai sensi dell'articolo 5, comma 1-*bis*, dell'articolo 5-*bis*, e dell'articolo 11, comma 1-*bis*, del medesimo D.Lgs. n. 218 del 1997;
- **acquiescenza** ai sensi dell'articolo 15 del medesimo D.Lgs. n. 218 del 1997;
- **definizione agevolata delle sanzioni** ai sensi degli articoli 16 e 17 del D.Lgs. n. 472 del 1997 in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie;
- **conciliazione giudiziale** ai sensi dell'articolo 48, del D.Lgs. n. 546 del 1992 sul processo tributario;
- **mediazione** ai sensi dell'articolo 17-*bis* del citato D.Lgs. n. 546 del 1992.

La **compensazione** potrà essere effettuata per mezzo del sistema previsto dall'articolo 17, del decreto legislativo n. 241 del 1997, ed **esclusivamente** attraverso i **servizi telematici** messi a disposizione dall'**Agenzia delle entrate**.

Il richiamato **articolo 17** prevede che i contribuenti, nell'eseguire versamenti unitari delle imposte, dei contributi dovuti all'INPS e delle altre somme a favore dello Stato, delle regioni e degli enti previdenziali, possono effettuare la **compensazione dei crediti**, dello stesso periodo, vantati nei confronti dei medesimi soggetti, risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce periodiche.

Tale compensazione deve essere effettuata entro la data di presentazione della dichiarazione successiva.

L'articolo 34 della legge finanziaria per il 2001 (legge n. 388/2000) dispone che il **limite massimo** dei crediti di imposta e dei **contributi compensabili** ai sensi dell'articolo 17 del D.Lgs. n. 241 del 1997, ovvero rimborsabili ai soggetti intestatari di conto fiscale, è

fissato in 1 miliardo di lire (**516.457 euro**) per ciascun anno solare. Tenendo conto delle esigenze di bilancio, con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze**, il **limite** di cui al periodo precedente **può** essere **elevato**, a decorrere dal 1° gennaio 2010, **fino a 700.000 euro** (periodo aggiunto dall'articolo 10, comma 1, lettera *b*), del D.L. n. 78 del 2009).

Il comma 2 dell'articolo 17 del D.Lgs. n. 241 del 1997 indica le tipologie di crediti e di debiti che possono essere oggetto di versamento unitario e di compensazione (imposte, addizionali, contributi previdenziali, premi assicurativi sugli infortuni sul lavoro).

Il **comma 1** in esame specifica, tuttavia che, al fine di poter effettuare la compensazione è necessario che il **credito sia certificato** secondo quanto previsto dall'articolo 9, comma 3-*bis*, del D.L. n. 185 del 2008 o dall'articolo 9, comma 3-*ter*, lettera *b*), ultimo periodo, del medesimo decreto, precedentemente illustrati (*cf*r scheda di lettura articolo 7).

La compensazione è **trasmessa** immediatamente con flussi telematici dall'Agenzia delle entrate alla **piattaforma elettronica** per la gestione telematica del **rilascio delle certificazioni**, predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con modalità idonee a garantire l'utilizzo univoco del credito certificato.

La piattaforma elettronica è stata disciplinata dall'articolo 3 del D.M. Economia del 22 maggio 2012.

Qualora la regione, l'ente locale o l'ente del Servizio sanitario nazionale **non** provveda al **versamento** sulla contabilità speciale numero 1778 "Fondi di bilancio" dell'importo certificato entro 60 giorni dal termine indicato nella certificazione, la "**struttura di gestione**" prevista dall'articolo 22, comma 3, del D.Lgs. n. 241 del 1997, **trattiene** l'importo certificato mediante riduzione delle somme dovute all'ente territoriale a qualsiasi titolo, a seguito della ripartizione delle somme riscosse ai sensi dell'articolo 17, del medesimo decreto legislativo n. 241.

Il funzionamento della citata "struttura di gestione" è stato disciplinato con il D.M. Finanze 22 maggio 1998. La struttura è stata individuata nella "Direzione centrale per la riscossione" dell'allora Dipartimento delle entrate.

Qualora il recupero non sia possibile, la "struttura di gestione" ne dà comunicazione ai Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze e l'importo è recuperato mediante **riduzione delle somme dovute dallo Stato all'ente territoriale** a qualsiasi titolo, incluse le quote dei fondi di riequilibrio o perequativi e le quote di gettito relative alla compartecipazione a tributi erariali.

Il **comma 2** rinvia ad un **decreto** del Ministro dell'economia e delle finanze la fissazione dei termini e delle modalità di attuazione delle disposizioni precedentemente illustrate.

Il **comma 3** eleva, con **decorrenza** dal **2014**, a **700.000 euro** il **limite** di 516.000 euro attualmente previsto dall'articolo 34, comma 1, della legge n. 388 del 2000, relativamente ai **crediti di imposta** e ai **contributi compensabili** da ciascun contribuente.

Si ricorda che l'articolo 10, comma 1, lettera *b*), del D.L. n. 78 del 2009, integrando l'articolo 34 in oggetto, ha già previsto la facoltà di disporre **con decreto ministeriale** – tenuto conto delle esigenze di bilancio – l'incremento fino a 700.000 euro del limite massimo dei crediti di imposta e dei contributi compensabili da ciascun contribuente nell'anno a decorrere dal 2010.

Pertanto il comma in esame pone tale limite **a regime**.

Inoltre, si provvede alla **copertura finanziaria** dell'onere determinato dall'aumento del limite (onere quantificato in **1.250 milioni** per il **2014**, 380 milioni per il 2015 e 250 milioni per il 2016), ponendola a valere sulle risorse esistenti nella contabilità speciale di tesoreria 1778 – fondi di bilancio dell'Agenzia delle entrate.

Si segnala che nel Conto riassuntivo del Tesoro al 30 novembre 2012 (pubblicato nel Supplemento ordinario della G.U. n. 82 dell'8 aprile 2013) le disponibilità della contabilità speciale 1778 Agenzia delle entrate – fondi di bilancio sono indicate in 34,9 miliardi.

Infine, l'ultimo periodo del comma 3 specifica che, ai fini della copertura dell'onere per il **2014**, si provvede a valere sui **maggiori rimborsi programmati** di cui al precedente **articolo 5, comma 7**.

La disposizione richiamata stabilisce che con **provvedimento** del Direttore dell'Agenzia delle entrate e del territorio saranno stabiliti i termini e le modalità attuative per la riprogrammazione delle **restituzioni e dei rimborsi delle imposte** al fine di determinare un incremento delle corrispondenti erogazioni per un **importo complessivo** non superiore a **2.500 milioni per il 2013 e a 4.000 milioni per il 2014**.

In sostanza la dotazione effettiva delle risorse destinate ai rimborsi fiscali prevista dal decreto-legge in esame per il 2014 ammonta a 2.750 milioni (4.000 – 1.250) in quanto 1.250 milioni sono destinati dal presente comma 3 alla compensazione crediti/debiti.

Articolo10, comma 1
(Nuova modalità di riduzione delle risorse provinciali)

Il **comma 1 interviene**, modificandole, sulle modalità stabilite nell'articolo 16, comma 7, del decreto-legge n.95/2012³³, mediante le quali operare le **riduzioni** ivi previste delle **risorse stanziare in favore delle province**.

In particolare il comma 7 suddetto dispone, al primo periodo, che il fondo sperimentale di riequilibrio provinciale, ed i trasferimenti erariali dovuti alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna **siano ridotti di 500 milioni** di euro per l'anno **2012** e di **1.200 milioni** di euro per ciascuno degli anni **2013 e 2014** e 1.250 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015.

Si rammenta che il **fondo sperimentale di riequilibrio** per le province è stato istituito ad opera della normativa attuativa della legge delega sul federalismo fiscale, ed in particolare dall'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, relativo alla fiscalità delle regioni e delle province. Tale fondo, finalizzato a realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attribuzione alle province dell'autonomia di entrata, è operante dal 2012, e la relativa durata è prevista per un periodo biennale, o comunque fino all'istituzione di un ulteriore fondo, destinato ad operare a regime, costituito dal fondo perequativo per le province e le città metropolitane, previsto dall'articolo 23 del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011, al momento non ancora vigente.

Per quanto concerne il riferimento alle **province** delle sole regioni **Sicilia e Sardegna** ciò è dovuto al fatto che in queste regioni – contrariamente a quanto avviene nelle altre regioni a statuto speciale - la finanza degli enti locali è ancora a carico dello Stato.

Il comma medesimo stabilisce, al **secondo periodo** che le riduzioni da imputare a ciascuna provincia siano determinate, tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario per la *spending review* (di cui all'articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito dalla legge 6 luglio 2012, n. 94) degli elementi di costo nei singoli settori merceologici, dei dati raccolti nell'ambito della procedura per la determinazione dei fabbisogni standard, nonché dei fabbisogni standard stessi, e dei conseguenti risparmi potenziali di ciascun ente, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base dell'istruttoria condotta dall'UPI³⁴, **entro il 31 gennaio 2013**

³³ Decreto-legge 6 luglio 2012, n.95, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito con la legge 7 agosto 2012, n.135.

³⁴ Riduzioni disposte con decreto del Ministero dell'interno del 25 ottobre 2012 (benché la norma prevedesse il termine del 15 ottobre 2012), relativamente alle riduzioni da operare nell'anno 2012.

relativamente alle riduzioni da operare per gli anni 2013 e successivi. **Il terzo periodo** dispone inoltre che In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il decreto del Ministero dell'interno è comunque emanato entro i 15 giorni successivi, ripartendo le riduzioni in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE.

Il **comma 1** dell'articolo 10 in commento **interviene** sul comma 7 qui riepilogato:

- **modificandone il secondo periodo**, disponendo che le riduzioni previste per gli anni 2013 e successivi non debbano intervenire, come ora previsto, “entro il 31 gennaio 2013”, bensì “entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente a quello di riferimento”;³⁵
- **aggiungendo**, dopo il terzo periodo, un **ulteriore periodo**, mediante il quale si aggiunge una **nuova modalità** mediante la quale **effettuare le riduzioni** delle risorse provinciale. Si prevede infatti che in deroga al terzo periodo – vale a dire al criterio basato sui consumi intermedi – le riduzioni da imputare a ciascuna provincia per gli **anni 2013 e 2014** siano pari agli importi stabiliti **nell'allegato 3-bis** al decreto legge in esame.

In ordine a tale aspetto, la **relazione illustrativa** precisa che si è comunque fatto riferimento alla incidenza dei consumi intermedi per l'anno 2011 (come desunta dai dati SIOPE di marzo 2013), con l'esclusione di talune tipologie di spese: formazione professionale, trasporto pubblico locale e per la raccolta di rifiuti solidi urbani, alcuni pagamenti della provincia di Napoli.

³⁵ Salvo, ovviamente, l'anno 2013 in corso, per il quale di fatto le riduzioni sono operate con il presente decreto legge.

Articolo 10, commi 2 e 3
(Disposizioni in materia di Tares)

I **commi 2 e 3 dell'articolo 10** sono volti a dettare una **disciplina transitoria** per il pagamento della **Tares** (tributo comunale sui rifiuti e sui servizi) consentendo ai **comuni**, per il solo anno **2013** di **modificare** la **scadenza** (fissata al mese di luglio) e il numero delle rate di versamento del tributo; inviare ai contribuenti i **modelli di pagamento precompilati** già predisposti per la Tarsu, la Tia 1 o la Tia 2; avvalersi per la **riscossione** del tributo dei soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti urbani. La **maggiorazione** standard pari a 0,30 euro per metro quadrato – per la quale i comuni, nel 2013, non possono esercitare la facoltà di aumento fino a 0,40 euro – viene riservata allo **Stato**. Viene, inoltre, **estesa l'esclusione** dalla tassazione alle **aree scoperte pertinenziali o accessorie di tutti i locali tassabili**.

L'**articolo 14 del decreto-legge n. 201 del 2011** ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio **2013**, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (**Tares**), a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, nonché dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni. Il tributo è dovuto da chiunque possieda, occupi o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. A decorrere dal 1° gennaio 2013 sono soppressi tutti i vigenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, sia di natura patrimoniale sia di natura tributaria, compresa l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza. Il **versamento** del tributo è effettuato in **quattro rate** trimestrali, scadenti nei mesi di gennaio, aprile, luglio e ottobre. I comuni possono variare la scadenza e il numero delle rate di versamento. Per una ricostruzione dettagliata dell'evoluzione normativa in materia di tributi comunali sui rifiuti si rinvia al tema <http://www.camera.it/leg17/465?area=20&tema=711&La=Tares+e+le+altre+imposte+indirette> e alle relative schede di approfondimento.

In dettaglio, il **comma 2** consente ai **comuni**, per il solo anno **2013** di:

- **stabilire** con propria deliberazione **la scadenza e il numero delle rate** di versamento del tributo; tale deliberazione deve essere adottata, anche nelle more della regolamentazione comunale del nuovo tributo, e pubblicata, anche sul sito web istituzionale, almeno **trenta giorni prima della data di versamento (lettera a)**); in tal modo, il versamento della prima rata può essere **anticipato rispetto alla scadenza di luglio** prevista dalla normativa vigente;

Tale modifica si è resa necessaria a seguito del rinvio operato dall'**articolo 1-bis del decreto-legge n. 1 del 2013**, che aveva **posticipato** al mese di **luglio**, per il solo anno 2013, il termine di versamento della prima rata del tributo, precedentemente

fissato al mese di aprile dalla legge di stabilità 2013, ferma restando la facoltà per il comune di posticipare ulteriormente tale termine.

- **inviare ai contribuenti**, per il pagamento delle prime due rate, i **modelli di pagamento precompilati** già predisposti per la **Tarsu**, la **Tia 1** o la **Tia 2**, ovvero indicare le altre modalità di pagamento già in uso per gli stessi prelievi; tale possibilità non è invece prevista per l'ultima rata dovuta, a titolo di Tares, per l'anno 2013 (**lettera b**);

Tarsu, Tia 1 o Tia 2

L'**art. 238 del D.Lgs. 152/2006** disciplina la "tariffa per la gestione dei rifiuti urbani" (comunemente indicata come "tariffa integrata ambientale" o **TIA2**) prevedendo, tra l'altro, che chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali, o aree che producano rifiuti urbani, è tenuto al pagamento di una tariffa che costituisce il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Contemporaneamente all'istituzione della TIA2, l'art. 238 ha disposto l'**abrogazione della TIA1**, vale a dire la precedente "tariffa Ronchi" (istituita dall'art. 49 del D.Lgs. 22/1997 e comunemente indicata come "tariffa d'igiene ambientale").

L'attuazione della TIA2 è stata tuttavia differita (dal comma 11 dell'art. 238 citato) fino all'emanazione di un apposito **decreto attuativo**, a tutt'oggi **non ancora emanato**. Nelle more dell'emanazione di tale decreto è stata disposta (sempre ai sensi del comma 11 citato) l'applicazione delle norme regolamentari vigenti, e quindi fatta salva l'applicazione della "tariffa Ronchi" nei comuni che l'avevano già adottata.

Alcuni comuni, poi, applicano ancora la **Tassa per lo smaltimento dei rifiuti (TARSU)**, disciplinata dal Capo III del D.Lgs. 507/1993, **soppressa dall'art. 49, comma 1, del cd. decreto Ronchi** (D.Lgs. 22/1997), a decorrere dai termini indicati dal citato D.P.R. 158/1999, entro i quali i comuni avrebbero dovuto provvedere all'integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani attraverso la tariffa. Il comma 1-*bis* del medesimo art. 49 ha comunque consentito ai comuni di deliberare, in via sperimentale, l'applicazione della tariffa anche prima dei citati termini. Termini però che, per effetto di successive proroghe legislative operate nei confronti delle disposizioni dell'art. 11 del D.P.R. 158/1999, non sono mai diventati operativi.

- **continuare ad avvalersi per la riscossione** del tributo dei **soggetti affidatari** del servizio di gestione dei rifiuti urbani (**lettera g**)).

Ai sensi del comma 2, **lettera c**), la **maggiorazione** standard pari a **0,30 euro per metro quadrato** – per la quale i comuni, nel 2013, non possono esercitare la facoltà di aumento fino a 0,40 euro (**lettera f**) – assegnata ai comuni ai sensi dell'articolo 14 del D.L. 201/2011, viene riservata allo **Stato** ed è versata in **unica soluzione** unitamente all'ultima rata del tributo, tramite il sistema dei versamenti unitari con compensazione con il **modello F24**, nonché tramite **bollettino di conto corrente postale**.

Per l'anno 2013 **non** sono, invece, **applicate le riduzioni delle somme assegnate ai comuni** dal comma 13-*bis* del citato articolo 14 del decreto-legge n. 201 del 2011 in relazione alle maggiori entrate derivanti dalla predetta maggiorazione di 0,30 euro per metro quadro, atteso che tali entrate vengono ora per il medesimo anno riservate Stato (**lettera d**)).

Ai sensi del comma 11 dell'articolo 14 del D.L. n. 201 del 2011, la tariffa, che deve assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, è composta da:

- una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione dei rifiuti, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti;
- una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione;
- i costi dello smaltimento dei rifiuti nelle discariche.

Alla tariffa così determinata, si applica una **maggiorazione pari a 0,30 euro per metro quadrato (comma 13)**, a copertura dei **costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni**, i quali possono, con deliberazione del consiglio comunale, modificare in aumento la misura della maggiorazione per un **importo massimo di 0,40 euro**, anche graduandola in ragione della tipologia dell'immobile e della zona ove è ubicato. Sono previste **specifiche ipotesi di riduzioni tariffarie**, salva la facoltà, per il consiglio comunale, di deliberare ulteriori riduzioni ed esenzioni. Il consiglio comunale determina, con apposito regolamento, la disciplina per l'applicazione del tributo e approva le tariffe.

La maggiorazione – secondo la relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 201 del 2011 – determina un incremento delle entrate per i comuni stimato in 1.000 milioni di euro annui, al quale corrisponde, ai sensi del **comma 13-*bis***, un riduzione di pari importo delle somme assegnate ai comuni a valere sul Fondo sperimentale di riequilibrio e sul fondo perequativo - di cui, rispettivamente, agli articoli 2 e 13 del decreto legislativo n. 23 del 2011³⁶ - nonché sui trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna³⁷, a decorrere dal 2013. In caso di incapienza ciascun comune deve versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

La **lettera e)**, novellando la lettera c) dell'articolo 1, comma 380, della legge di stabilità 2013, **incrementa** ulteriormente - per l'anno **2013** - la dotazione del **Fondo di solidarietà comunale** istituito dalla legge di stabilità 2013, da 890,5

³⁶ Si ricorda che il Fondo sperimentale di equilibrio è previsto dall'articolo 2, comma 3, del D.Lgs. n. 23/2011 allo scopo di realizzare in forma graduale la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare prevista dal medesimo articolo 2. La durata del Fondo è prevista in tre anni, e comunque fino all'attivazione del Fondo perequativo di cui all'articolo 13 dello stesso decreto legislativo, che ha la funzione di assicurare il finanziamento delle spese degli enti locali dopo determinati i fabbisogni standard relativi alle spese per le funzioni fondamentali di comuni e province. Come segnalato più avanti nella presente scheda, il Fondo sperimentale di riequilibrio è stato soppresso ad opera della legge di stabilità per il 2013, con la contestuale istituzione di un differente fondo, denominato Fondo di solidarietà comunale.

³⁷ Si evidenzia che si fa riferimento ai comuni delle sole regioni Sicilia e Sardegna in quanto in queste regioni – contrariamente a quanto avviene nelle altre regioni a statuto speciale - la finanza degli enti locali è ancora a carico dello Stato.

milioni di euro a **1.833,5 milioni di euro**. Tale incremento va messo in relazione a quanto stabilito dalla precedente lettera c) del comma 2 in esame, 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.

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** e, conseguentemente, **ridefinito i rapporti finanziari tra Stato e comuni** delineati 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 suddetto decreto legislativo (nonché il meccanismo dei trasferimenti erariali "fiscalizzati" per i comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna) ed istituiscono il **Fondo di solidarietà comunale**, che sarà alimentato con una quota dell'imposta municipale propria (IMU), di spettanza dei comuni, definita 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 23/2011 (imposte di registro, ipotecarie, ipocatastali, cedolare secca ed altre), nonché della **partecipazione comunale al gettito IVA**.

La lettera b) del comma 380 determina l'ammontare iniziale del Fondo di solidarietà comunale in **4.717,9 milioni** per il 2013 e in 4.145,9 milioni per il 2014.

La successiva **lettera c)** dispone l'incremento della dotazione del Fondo di **890,5 milioni** per il 2013 e di 318,5 milioni per il 2014.

Inoltre il comma 120 della medesima legge di stabilità dispone un incremento del Fondo di **150 milioni** per il 2013.

Conseguentemente la **legge di bilancio di previsione** per il 2013 indica una dotazione del Fondo di solidarietà comunale (*cap. 1365/Interno*) pari a **5.758,4 milioni** per il 2013 e a 4.464,4 milioni per il 2014.

Per effetto della disposizione in esame la dotazione del Fondo di solidarietà comunale viene integrata di 943 milioni per il 2013, determinandosi complessivamente, quindi, in **6.701,4 milioni**.

	<i>Cap. 1365/Interno</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Legge di stabilità 2013			
- art. 1, co. 380, lett. b)	dotazione	4.717,9	4.145,9
- art. 1, co. 380, lett. c)	integrazione dotazione	890,5	318,5
- art. 1, co. 120	incremento dotazione	150,0	0
D.L. n. 35/2013	Ulteriore incremento	943,0	
	Disponibilità totale	6.701,4	4.464,4

Il **comma 3**, mediante una modifica al comma 4 dell'articolo 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, **estende**, in analogia a quanto già previsto per la Tarsu (art.1, comma 3, del D.L. 26 gennaio 1999, n.8), **l'esclusione** dalla tassazione alle **aree scoperte pertinenziali o accessorie** di tutti i locali tassabili; tale esenzione è ora prevista con riferimento alle sole aree di abitazioni civili.

L'esclusione delle aree scoperte pertinenziali o accessorie a civili abitazioni risultava quindi più restrittiva rispetto alla disciplina della TARSU, che, nonostante il disposto dell'art. 62, comma 1, d.lgs. 507/1993, in virtù di successivi interventi normativi (da ultimo, il citato D.L. 26 gennaio 1999, n.8) escludeva in realtà tutte le aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili, come è stato puntualizzato dalla prassi (Ris. min. 15 settembre 1998, n. 147/E) e dalla giurisprudenza (Cass. 10796/2010; 22642/2004)

In sostanza quindi, a seguito delle modifiche illustrate sono tassabili per intero le superfici scoperte operative, mentre non sono tassabili le aree scoperte pertinenziali o accessorie di locali adibiti a civili abitazioni, le aree scoperte pertinenziali o accessorie di locali tassabili diversi dalle civili abitazioni, le aree comuni condominiali che non siano detenute o occupate in via esclusiva.

Articolo 10, comma 4 ***(Disposizioni in materia di IMU)***

Il **comma 4 dell'articolo 10** reca norme in materia di imposta municipale propria (IMU).

Il **decreto legislativo n. 23 del 2011**, in materia di federalismo fiscale municipale ha istituito e disciplinato l'**imposta municipale propria - IMU**, volta a sostituire la componente del reddito IRPEF (e relative addizionali) relativa agli immobili non locati e l'ICI, con un'applicazione in origine prevista per l'anno 2014.

Successivamente, in relazione ad esigenze di risanamento dei conti pubblici, l'applicazione dell'IMU, ai sensi dell'**articolo 13 del D.L. 201/2011**, è stata anticipata al 2012 e la sua disciplina è stata profondamente innovata.

In particolare, l'IMU si applica dal 2012 al possesso di immobili (fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli), compresa l'abitazione principale e le pertinenze della stessa; essa è dovuta nella misura dello **0,76 per cento del valore dell'immobile**, determinato ai sensi della disciplina ICI (articolo 5 del D.Lgs. n. 504/1992). A tal fine, l'articolo 13 del D.L. 201/2011 ha innalzato la misura dei moltiplicatori da applicarsi alla rendita catastale delle diverse tipologie di immobili. L'imposta si applica anche all'**abitazione principale** del contribuente, con aliquota di base pari allo **0,4 per cento**.

Per l'abitazione principale è prevista una detrazione d'imposta pari a 200 euro, incrementata di 50 euro per ciascun figlio residente e dimorante nell'abitazione medesima purché di età non superiore a 26 anni (fino al limite massimo di 400 euro per tale aumento). I Comuni possono modificare le predette aliquote di base (sia per l'abitazione principale che per gli altri immobili), in aumento o diminuzione, entro margini stabiliti dalla legge.

Sono previste misure di aliquota ridotta per legge (oltre che per l'abitazione principale, per i fabbricati rurali ad uso strumentale, con misura di base pari a 0,2, ulteriormente riducibile dai Comuni fino allo 0,1 per cento) e misure di aliquote che i comuni hanno la facoltà di ridurre (ad esempio, per gli immobili locati è prevista la facoltà di riduzione allo 0,4 per cento; per gli immobili costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, la riduzione è possibile fino allo 0,38 per cento). L'articolo 91-bis del D.L. 1 del 2012 ha previsto che dal 2013 l'esenzione da IMU (ex ICI) per gli immobili di enti non commerciali adibiti a specifiche attività sarà applicabile solo nel caso in cui le predette attività siano svolte con modalità non commerciali.

In particolare, la **lettera a)** del comma 4 - con una modifica al comma 12-ter dell'articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 - stabilisce, a partire dall'anno 2013, un **unico termine (30 giugno dell'anno successivo) per la presentazione della dichiarazione IMU**, al fine di evitare un'eccessiva frammentazione dell'obbligo dichiarativo derivante dal termine mobile dei 90 giorni introdotto dall'articolo 9 del decreto-legge n. 174 del 2012.

Tale articolo aveva differito i termini per la presentazione della dichiarazione IMU, originariamente fissati al 30 settembre 2012, consentendo di presentarla entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto di approvazione del modello di dichiarazione IMU e delle relative istruzioni per la combinazione. Con il **D.M. del 30 ottobre 2012**, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 5 novembre 2012, sono stati approvati il suddetto modello e le istruzioni per la compilazione.

La **lettera b)** interviene sulle **delibere comunali in materia di IMU** e sulle modalità di **invio** e di **pubblicazione** delle medesime, previste dal comma 13-*bis* del medesimo articolo 13.

L'attuale comma 13-*bis* dell'articolo 13 del D.L. n. 201 del 2011, prevede che, a **decorrere dall'anno di imposta 2013**, le deliberazioni comunali di approvazione delle **aliquote** e della **detrazione** dell'IMU devono essere inviate esclusivamente per via telematica per la pubblicazione nel sito informatico previsto per la pubblicazione delle delibere in materia di addizionale comunale IRPEF.

L'efficacia delle **deliberazioni** decorre dalla data di pubblicazione nel predetto sito informatico. Gli effetti delle deliberazioni stesse retroagiscono al 1° gennaio dell'anno di pubblicazione nel sito informatico, purché detta pubblicazione avvenga entro il 30 aprile dell'anno a cui la delibera si riferisce. A tal fine, l'invio deve avvenire entro il termine del **23 aprile**. In caso di mancata pubblicazione entro il termine del 30 aprile, le aliquote e la detrazione si intendono prorogate di anno in anno.

Si ricorda che le deliberazioni e i regolamenti IMU devono essere approvati nei termini previsti, per quanto riguarda le aliquote, dal comma 169 dell'art. 1 della legge 296 del 2006, in base al quale gli enti locali deliberano le **tariffe e le aliquote** relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la **deliberazione del bilancio di previsione**. Dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno. Per quanto concerne, invece, i **regolamenti** l'art. 53, comma 16, della legge n. 388 del 2000, dispone che il termine per approvare i regolamenti relativi alle entrate degli enti locali, è stabilito entro la data fissata da norme statali per la **deliberazione del bilancio di previsione**. I regolamenti sulle entrate, anche se approvati successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine di cui sopra, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento.

La previsione del **termine del 23 aprile** indicata dal comma 13-*bis* dell'articolo 13 del D.L. n. 201 del 2012 determinava, di fatto, un obbligo per l'ente locale di deliberare le tariffe IMU prima della data di approvazione del bilancio di previsione (per il 2013 è indicato, dall'articolo 1, comma 381, della legge di stabilità 2013, alla data del **30 giugno 2013**), determinando un conflitto con le disposizioni di legge summenzionate.

La nuova formulazione del comma 13-*bis* precisa, in primo luogo (primi tre periodi), l'obbligo per i comuni di indicare gli elementi risultanti dalle delibere, secondo le indicazioni stabilite dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), che dovranno ugualmente essere inviati per via telematica.

Secondo quanto emerge dalla relazione illustrativa, si tratterebbe di una **griglia riassuntiva delle aliquote e dei regimi agevolativi determinati con le delibere** compilata, secondo le indicazioni fornite dallo stesso MEF, sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI). Tale griglia sarebbe necessaria per disporre, nel momento in cui occorre effettuare le necessarie elaborazioni che affiancano le proposte normative, di un quadro definito e di immediata percezione delle manovre adottate dai comuni.

Viene quindi precisato che il **versamento** da parte dei contribuenti della **prima rata** dell'Imu è eseguito sulla base degli **atti pubblicati alla data del 16 maggio** di ciascun anno di imposta; a tal fine, il comune è tenuto ad effettuare l'**invio** delle deliberazioni entro il **9 maggio**.

In sostanza, rispetto alla disciplina vigente per il 2012, viene meno l'obbligo per il comune di deliberare in tema di IMU entro il 23 aprile (dovendo inviare la delibera entro tale data), riallineando la disciplina al termine massimo di approvazione del bilancio di previsione, fermo restando la facoltà dell'ente di deliberare prima qualora ritenga di avere conoscenza di sufficienti elementi contabili.

Il nuovo comma 13-*bis* specifica che in caso di mancata pubblicazione entro il predetto termine, i contribuenti effettuano il versamento della **prima rata** (16 giugno) pari al 50 per cento dell'imposta dovuta calcolata sulla base dell'aliquota e della detrazione dei dodici mesi dell'anno precedente.

Il versamento della **seconda rata** è eseguito, a saldo dell'imposta dovuta per l'intero anno, con eventuale conguaglio sulla prima rata versata, **in base agli atti pubblicati alla data del 16 novembre** di ciascun anno di imposta; a tal fine il comune è tenuto a effettuare l'invio entro il 9 novembre. In caso di mancata pubblicazione entro il termine, si applicano gli atti pubblicati entro il 16 maggio dell'anno di riferimento oppure, in mancanza, quelli adottati per l'anno precedente.

Articolo 11, commi 1-5
(Misure per l'equilibrio finanziario della Regione Siciliana)

I **commi da 1 a 5** dell'articolo 11 intervengono nei rapporti finanziari tra lo Stato e la **Regione siciliana**, in particolare quantificano le spettanze da attribuire alla regione a titolo di **gettito dei tributi erariali riscossi fuori dal territorio regionale** ma imputabile ad attività o soggetti localizzati nella regione stessa, secondo quanto disposto dall'articolo 37 dello statuto e dalla norma di attuazione contenuta nel D.Lgs. 241/2005.

L'articolo 37 dello statuto siciliano (R.D.Lgs. n. 455/1946) stabilisce che per le imprese industriali e commerciali che hanno la sede centrale al di fuori del territorio regionale ma stabilimenti e impianti in esso, occorre determinare la quota del reddito da attribuire ai detti stabilimenti e impianti. L'imposta sulla parte di reddito così determinato, è di spettanza della regione.

Il processo di definizione delle somme spettanti alla regione – rimasto inattuato dalla riforma tributaria del 1971³⁸ - si è avviato con l'accordo raggiunto tra Stato e Regione – in sede di Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello statuto - che ha portato all'emanazione della norma di attuazione dell'articolo 37 dello statuto.

Il D.Lgs. 241/2005 dispone che le spettanze fiscali relative al reddito prodotto dagli stabilimenti e impianti siti nella regione, fino ad oggi percepite dallo Stato, sono ritrasferite alla regione. Contemporaneamente sono trasferite alla Regione competenze previste dallo statuto e fino ad ora esercitate invece dallo Stato. Per le modalità applicative tuttavia la norma rinvia a decreti dirigenziali del Ministero dell'economia e delle finanze che avrebbero dovuto essere adottati d'intesa con l'Assessorato regionale del bilancio e delle finanze. Il confronto tra Stato e Regione è andato avanti in questi anni senza riuscire ad arrivare ad una intesa.

Le norme in esame provvedono ad una quantificazione delle spettanze regionali, che – secondo quanto scritto nella relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione – oltre che liquidare il triennio 2013-2015, dovrebbe esaurire il contenzioso pregresso fra Stato e Regione.

Il **comma 1** individua la tipologia di gettito tributario spettante alla Regione, vale a dire **la quota di imposta sui redditi** prodotti dalle imprese industriali e commerciali **riferibile agli impianti aventi sede nella Regione**, secondo quanto

³⁸ Con la riforma di cui alla legge di delega n. 825 del 1971 (..) venivano modificati e differentemente disciplinati i sistemi di accertamento e di riscossione delle nuove imposte, in modo che il reddito delle imprese non è stato più frazionabile in base alle componenti della produzione. La diversa procedura di riscossione, inoltre, prevedeva il versamento diretto all'esattoria ove l'imprenditore ha domicilio fiscale. (dalla Relazione al Decreto Legislativo Norma di attuazione dell'art. 37 dello Statuto siciliano).

disposto dall'articolo 37 dello statuto e dalla norma di attuazione contenuta nel D.Lgs. 241/2005 e quantifica la spettanza regionale in relazione all'**esercizio 2013 in 49 milioni di euro**.

Questa somma è attribuita direttamente alla Regione dalla Struttura di Gestione individuata dal D.M. 183/1998, vale a dire la Direzione centrale per la riscossione del Dipartimento delle entrate (Ministero delle finanze).

Il D.M. 183/1998, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 22, comma 3, del D.Lgs. 241/1997, recante norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, individua la struttura di gestione cui è affidato il compito di ripartire tra gli enti destinatari dei versamenti unitari le somme a ciascuno di essi spettanti nel Ministero delle finanze, dipartimento delle entrate, direzione centrale per la riscossione. Il decreto determina, inoltre, le modalità di attribuzione di tali somme.

Il **comma 2** dispone che, **a decorrere dal 2014**, l'attribuzione del gettito spettante alla Regione avviene secondo le modalità applicative da definire con Decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge, d'intesa con l'Assessorato regionale dell'economia della Regione siciliana.

Come già ricordato, lo stesso atto era stato previsto dal decreto legislativo 241/2005, recante la norma di attuazione dell'articolo 37 dello statuto.

Il **comma 3**, quantifica gli oneri conseguenti le norme in esame per il triennio 2013-2015, in:

- 49 milioni di euro per l'anno 2013,
- 50,2 milioni di euro per l'anno 2014;
- 52,8 milioni di euro per l'anno 2015.

Alla copertura dei suddetti oneri si provvede mediante le riduzioni di risorse, spettanti alla regione stessa, come evidenziato nella tabella ed illustrate a seguire:

	<i>in milioni di euro</i>		
	2013	2014	2015
riduzione delle risorse statali spettanti alla regione per l'edilizia agevolata (art. 61, co. 2, D.Lgs. 112/1998)	46	40,2	32,8
riduzione del contributo di solidarietà ex art. 38 statuto (art. 1, co. 114, 3° periodo, L. 266/2005, legge finanziaria 2006)	3	10	10
riduzione del contributo di solidarietà ex art. 38 statuto (art. 5, co. 3-ter DL 203/205)			10
totale	49	50,2	50,8

In dettaglio:

- **riduzione delle risorse** statali spettanti alla Regione per l'**edilizia agevolata** (art. 61, co. 2, D.Lgs. 112/1998) secondo la ripartizione delle risorse concordata in sede di Conferenza Stato-Regioni del 18/10/2007, dei medesimi importi spettanti alla Regione per gli anni 2013, 2014 e 2015 rispettivamente per 46, 40,2 e 32,8 milioni di euro.

Gli articoli 60, 61 e 63 del D.Lgs. 112/1998, trasferiscono alle regioni le funzioni concernenti l'edilizia agevolata (nell'ambito del cosiddetto "federalismo amministrativo"), e dettano le disposizioni per la devoluzione alle regioni delle risorse corrispondenti. A seguito della prima intesa sulle modalità di ripartizione tra le regioni del Fondo per l'edilizia sovvenzionata, stipulata il 2 marzo 2000 in Conferenza Stato-Regioni, ciascuna regione ha sottoscritto un Accordo di programma con il Ministero per i Lavori pubblici e in quell'ambito sono state quantificate le quote per ciascuna regione. Successivamente si è reso necessario provvedere ad una nuova ripartizione delle risorse complessive tra le regioni e si è arrivati all'Intesa del 18 ottobre 2007.

- **riduzione del contributo di solidarietà** corrisposto alla regione ai sensi dell'art. 38 dello statuto, dall'articolo 1, comma 114, terzo periodo, della legge 266/2005 (legge finanziaria 2006) di **3 milioni di euro per il 2013 (lett. a)** e di **10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015 (lett. c)**;
- **riduzione del contributo di solidarietà** corrisposto alla regione ai sensi dell'art. 38 dello statuto, dall'articolo 5, comma 3-ter, del decreto-legge 203/2005, di **10 milioni di euro per il 2015 (lett. d)**.

Le due norme richiamate attribuiscono alla Regione siciliana contributi pluriennali a titolo di contributo di solidarietà per la Regione medesima, ai sensi dell'**articolo 38 dello statuto**. Si ricorda che, secondo quanto disposto dall'articolo 38 dello statuto della Regione siciliana, lo Stato è tenuto a versare annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici. A partire dall'anno 2000 (non riceveva finanziamenti dal 1991) il Fondo di solidarietà nazionale è stato ripetutamente finanziato tramite limiti di impegno annuali (attualmente in corso) che hanno consentito alla Regione di attualizzare quei crediti collocati di volta in volta sul mercato. L'articolo 1, comma 114, terzo periodo, della legge 266/2005 (legge finanziaria 2006), attribuisce alla Regione un **contributo quindicennale di 10 milioni di euro a decorrere dal 2007**; l'articolo 5, comma 3-ter, del decreto-legge 203/2005 (recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria, come modificato dalla legge di conversione n. 248/2005), attribuisce alla Regione un **contributo quindicennale di 10 milioni di euro a decorrere dal 2008** a titolo di finanziamento del Fondo di solidarietà nazionale per la Regione siciliana.

Il **comma 4**, autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio per operare le riduzioni sopra illustrate.

Secondo quanto disposto dal **comma 5**, infine, **a decorrere dall'anno 2016**, si dovrà provvedere alla **ridefinizione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Siciliana**, secondo le modalità previste dallo statuto e dalla norma di attuazione dell'articolo 37, sopra descritta. Contemporaneamente, come pure stabilito nello stesso D.Lgs. 241/2005, si dovrà provvedere al simmetrico trasferimento di funzioni ancora svolte dallo Stato nel territorio regionale.

L'ultimo periodo del comma in esame precisa che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le disposizioni dei commi da 1 a 4, sopra illustrati, non hanno efficacia qualora non siano completate le procedure di definizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regione e di attribuzione di funzioni statali alla Regione stessa.

La disposizione non appare avere uno specifico contenuto normativo, dal momento che le norme illustrate, nel dare seguito ad una norma statutaria, provvedono alla definizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regione per un periodo limitato di tempo, decorso il quale occorreranno necessariamente ulteriori norme.

Articolo 11, commi 6 e 7
(Misure per l'equilibrio finanziario del settore del trasporto pubblico locale della Regione Piemonte)

Il **comma 6 dell'articolo 11** prevede la predisposizione da parte della **regione Piemonte** di un **piano** di rientro al fine di superare la situazione di **squilibrio finanziario** derivante da debiti pregressi a carico del bilancio regionale concernenti i servizi di **trasporto pubblico locale** su gomma e di trasporto ferroviario regionale. La predisposizione del piano consente l'accesso al finanziamento, nel limite massimo di 150 milioni di euro per l'anno 2013 a valere sulle risorse assegnate alla regione Piemonte del Fondo per lo sviluppo e la coesione, di cui al comma 7.

In base a notizie di stampa, nella seduta del Consiglio regionale del Piemonte del 26 marzo 2013, l'assessore regionale ai trasporti ha evidenziato una situazione di deficit nel settore del trasporto pubblico locale ammontante, per il 2013, a **118,6 milioni di euro** – pari alla differenza tra il fabbisogno di 603,7 milioni di euro ed i 485 milioni di euro attesi dalla ripartizione del Fondo nazionale (cfr. *infra*) – cui si aggiungeranno a fine anno **340 milioni di euro di debiti pregressi**.

Il **piano** dovrà essere sottoposto, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto, **all'approvazione** del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'economia.

Al riguardo, si ricorda che la materia del **trasporto pubblico locale** è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale come di **competenza residuale delle regioni** (sentenza n. 222/2005), sia pure in una situazione che vede il perdurante finanziamento statale del servizio, con modalità di ripartizione che prevedono il coinvolgimento della Conferenza unificata; al tempo stesso, per una compiuta disamina della disposizione, occorre valutare la riconducibilità della stessa, che interviene per sanare una situazione di squilibrio finanziario, alla materia del **coordinamento della finanza pubblica**, attribuita dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, alla **competenza legislativa concorrente**.

Il piano dovrà indicare le misure di **razionalizzazione ed efficientamento** da conseguire secondo i criteri e le modalità previste dall'**articolo 16-bis, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012** (cd. "D.L. *Spending Review*").

L'articolo 16-bis, comma 3, del decreto-legge n. 95/2012 è stato introdotto dall'articolo 1, comma 301, della legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012).

Tale disposizione ha istituito il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, alimentato da una quota di compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio

per autotrazione e sulla benzina. L'aliquota di compartecipazione verrà determinata con successivo D.P.C.M. in misura tale che la dotazione del Fondo corrisponda agli attuali stanziamenti incrementati di 465 milioni di euro per l'anno 2013, 443 milioni di euro per l'anno 2014 e 507 milioni di euro annui a decorrere dal 2015. In base alla relazione tecnica al disegno di legge di stabilità 2013 (C. 5534-*bis*) l'importo complessivo del fondo ammonterà a decorrere dal 2013 a circa **4.929 milioni di euro annui**. La norma detta disposizioni per la ripartizione del Fondo, prevedendo criteri di ripartizione finalizzati alla razionalizzazione e al miglioramento dell'efficienza del servizio.

In particolare, il comma 3 stabilisce che i criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle regioni a statuto ordinario le risorse del Fondo siano definiti, entro il 31 gennaio 2013, con D.P.C.M., su proposta del ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del D.Lgs. n. 281/1997. Sulla base dei criteri individuati le regioni dovranno adottare (in base al comma 4) un piano di programmazione dei servizi.

Il D.P.C.M. è in corso di approvazione: sul relativo schema è stata acquisita l'intesa in sede di Conferenza unificata nella seduta del 7 febbraio 2013. È stato invece adottato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dal successivo comma 6 e volto a garantire alle regioni per il 2013, nelle more dell'adozione di piani di programmazione dei servizi da parte delle regioni un'anticipazione del 60 per cento dello stanziamento del Fondo (decreto 25 febbraio 2013; Gazzetta Ufficiale Serie generale n. 51 del 1° marzo 2013). In base al decreto alla regione Piemonte sono stati assegnati 291.052.089,08 euro, pari al 9,84% di quanto complessivamente stanziato a titolo di anticipazione.

Per la definizione dei criteri di ripartizione il comma 3 prevede che si tenga conto, in particolare, del **rapporto tra ricavi da traffico e costi dei servizi** previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di servizi di trasporto pubblico locale e di servizi ferroviari regionali, salvaguardando esigenze della mobilità nei territori, anche con differenziazione dei servizi.

Si ricorda che l'articolo 19, comma 5, del D.Lgs. n. 422/1997 prevede che il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura, debba essere pari almeno allo 0,35.

In questo quadro, i criteri di ripartizione dovranno essere altresì finalizzati ad incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare e rendere efficiente la programmazione e la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale, mediante:

- a) il **miglioramento dell'offerta di servizio**, rendendola più idonea, efficiente ed economica per il soddisfacimento della relativa domanda;
- b) l'**incremento** progressivo del rapporto tra **ricavi** da traffico e **costi** operativi;
- c) la progressiva **riduzione** dei servizi offerti in **misura eccessiva** rispetto alla **domanda** e il corrispondente **incremento**, qualitativo e quantitativo, dei servizi per i quali si registra una **domanda elevata**;
- d) la definizione di **appropriati livelli occupazionali**;
- e) la previsione di idonei strumenti di **monitoraggio e verifica**.

Per il finanziamento del piano previsto al precedente comma 6, la Regione Piemonte è **autorizzata** ad utilizzare, per il 2013, le **risorse** ad essa assegnate del **Fondo per lo sviluppo e la coesione** ai sensi della delibera del CIPE n. 1

dell'11 gennaio 2011, nel limite massimo di **150 milioni**. La Regione Piemonte propone conseguentemente al CIPE per la presa d'atto, la nuova programmazione nel limite delle risorse disponibili (**comma 7**).

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 88 del 2011, il "Fondo per le aree sottoutilizzate" (FAS) ha assunto la **denominazione** di "**Fondo per lo sviluppo e la coesione**" (**FSC**).

L'operatività a livello regionale delle risorse del Fondo aree sottoutilizzate viene definita attraverso il **Programma attuativo regionale (PAR)**, approvato da ciascuna regione. Con esso la Regione definisce la propria strategia per la politica regionale di sviluppo per il periodo 2007-2013

La quota di pertinenza delle Amministrazioni regionali è stata definita inizialmente dal CIPE con la **delibera n. 166 del 2007**, e successivamente ridefinita, a seguito delle riduzioni del FAS-FSC disposte dalle manovre di finanza pubblica, prima con la delibera n. 1 del 2009 e quindi con la n. 1 del 2011.

Le risorse attualmente destinate alla Regione Piemonte nell'ambito del ciclo di programmazione FAS 2007-2013 ammontano a **750 milioni**. In base alla c.d. chiave di riparto contenuta nell'Allegato al Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (approvato con la delibera CIPE n. 174 del 22 dicembre 2006) alla Regione Piemonte viene assegnato il 16,04 per cento delle risorse FAS destinate alle regioni del Centro-Nord.

Articolo 11, comma 8
(Utilizzo delle risorse regionali del Fondo per lo sviluppo e la coesione da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome)

Il **comma 8** modifica la disciplina dettata dal D.L. 95/2012 in materia di concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano agli obiettivi di finanza pubblica, al fine di consentire una **diversa modalità di realizzare il risparmio** prescritto, anziché attraverso la riduzione delle compartecipazioni ai tributi erariali, **attraverso la rimodulazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione**. Finalità esplicita della modifica è quella di consentire, evitando la riduzione delle risorse provenienti dalle quote di compartecipazione ai tributi erariali, una maggiore liquidità per far fronte ai pagamenti in conto capitale degli enti territoriali e, per la parte corrente, nel comparto dei trasporti e per il funzionamento di infrastrutture.

Le norme recate dal comma 3 dell'articolo 16 del D.L. 95/2012 quantificano il **concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano alla riduzione della spesa** e, conseguentemente, rivedono gli obiettivi del patto di stabilità. La norma, dopo aver stabilito la misura del risparmio da realizzare per gli anni 2012, 2013, 2014 e a decorrere dal 2015, stabilisce che le modalità di attuazione dello stesso devono essere conformi a quelle definite dall'articolo 27 della legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009, vale a dire in maniera concordata con ciascuna regione e attraverso le norme di attuazione dello statuto speciale.

Fino all'emanazione delle norme di attuazione degli statuti speciali (previste dall'articolo 27 come procedura privilegiata), l'importo del risparmio è **accantonato annualmente** a valere sulle **quote di compartecipazione ai tributi erariali**.

Nel caso delle regioni a statuto speciale, infatti, il risparmio non può essere realizzato come per le regioni a statuto ordinario tagliando risorse che esse ricevono dallo Stato dal momento che il sistema di finanziamento di questi enti è basato – prevalentemente – sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali ad esse spettanti secondo quanto stabilito da ciascuno statuto di autonomia e dalle relative norme di attuazione. L'importo del risparmio per ciascuna regione e provincia autonoma è stabilito sulla base di apposito accordo sancito in Conferenza Stato-Regioni, tra le autonomie speciali e il Governo, che, dice la norma, deve essere recepito con Decreto ministeriale entro il 30 settembre 2012³⁹.

³⁹ Nel caso in cui l'accordo non venga raggiunto, l'accantonamento è effettuato con decreto del Ministero dell'economia entro il 15 ottobre 2012, in proporzione alle spese per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici). Per il 2012 è intervenuto il Decreto 27 novembre 2012, che recepisce l'accordo tra gli enti interessati sottoscritto il 30 ottobre 2012, con il quale è stata ripartita la somma complessiva del risparmio da realizzare pari a 600 milioni di euro. Per ciascuna regione e a statuto speciale

La norma in esame inserisce una **diversa possibilità di realizzare il risparmio - in alternativa** all'accantonamento annuale a valere sulle quote di compartecipazioni ai tributi erariali – attraverso l'utilizzo delle **risorse** destinate alla programmazione **regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione**, su richiesta da parte della regione e in maniera concordata con il Ministero per la coesione territoriale e il Ministero per le infrastrutture e trasporti.

Si specifica, infine, che, in caso di utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per le finalità di cui al presente comma, la **Regione** interessata dovrà **proporre** al **CIPE** per la c.d. "**presa d'atto**", la **nuova programmazione** nel limite delle **disponibilità residuali**, con priorità al finanziamento di interventi finalizzati alla promozione dello sviluppo in materia di trasporti, di infrastrutture e di investimenti locali.

Ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, il "Fondo per le aree sottoutilizzate" (FAS) ha assunto la **denominazione di "Fondo per lo sviluppo e la coesione" (FSC)**. Il fondo è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.

L'operatività a livello regionale delle risorse del Fondo aree sottoutilizzate viene definita attraverso il **Programma attuativo regionale (PAR)**, approvato da ciascuna regione. Con esso la Regione definisce la propria strategia per la politica regionale di sviluppo per il periodo 2007-2013. Il PAR rappresenta lo strumento necessario a fornire i necessari elementi operativi per l'attuazione della strategia e consentire l'istruttoria di verifica di coerenza ed efficacia da parte del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello sviluppo economico, come delineato nella Delibera CIPE n. 166 del 2007, ai fini della finalizzazione e del trasferimento delle risorse FAS, che rappresentano una componente di rilievo per l'attuazione della politica regionale di sviluppo.

Con la **delibera n. 1 del 6 marzo 2009**, il CIPE ha definito la quota di pertinenza delle Amministrazioni regionali. A valere sulle risorse disponibili del FAS (52.437 milioni di euro), alle **Amministrazioni regionali** sono stati assegnati **27.027 milioni di euro**, destinati alla realizzazione dei programmi strategici di interesse regionale, dei programmi interregionali e degli obiettivi di servizio agli interventi, attraverso cui si attua la politica regionale unitaria per le priorità del Quadro strategico nazionale (QSN 2007-2013).

Le risorse destinate alle Amministrazioni regionali sono state ripartite rispettivamente:

- per **21.831,5 milioni** in favore delle regioni del **Mezzogiorno**
- per **5.195,5 milioni** in favore del **Centro-Nord**.

Nell'ambito della quota assegnata al Mezzogiorno e al Centro-Nord, il riparto percentuale tra le regioni è effettuata sulla base della "**chiave di riparto**" contenuta nell'Allegato al QSN 2007-2013, approvato con la delibera CIPE n. 174 del 22 dicembre 2006.

e provincia autonoma l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali è effettuato per un importo pari alla cifra indicata nella tabella inserita nel decreto.

La quota assegnata alle singole regioni è stato successivamente ridefinita, a seguito delle riduzioni del FAS disposte dalle manovre di finanza pubblica, prima con la delibera n. 1 del 2009 e quindi con la n. 1 del 2011.

Il riparto regionale, limitatamente alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, come determinato dalle delibere CIPE è indicato nella tavola seguente (*dati in milioni di euro*):

	CIPE 166/2007	CIPE 1/2009	CIPE 1/2011
Valle d'Aosta	41,6	39,0	35,1
Bolzano	85,9	80,5	72,5
Trento	57,7	54,0	48,6
Friuli Venezia Giulia	190,2	178,2	160,4
Sicilia	4.313,5	4.093,8	3.684,4
Sardegna	2.278,5	2.162,5	1.946,2

Articolo 12 **(Copertura finanziaria)**

Il **comma 1** autorizza l'emissione di titoli di Stato per un importo fino a **20.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014**, allo scopo di reperire le risorse per la liquidità necessaria all'attuazione degli interventi previsti dal provvedimento. Conseguentemente, precisa il comma medesimo, tali somme, concorrono alla rideterminazione in aumento del limite massimo di emissione di titoli di Stato stabilito dalla legge di approvazione del bilancio per l'esercizio finanziario 2013 e del livello massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge di stabilità per il medesimo anno.

La legge 24 dicembre 2012, n.229, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2013 ed il bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015 dispone, all'articolo 2, comma 3, che l'importo massimo di emissione dei titoli pubblici, al netto di quelli da rimborsare e di quelli per regolazioni debitorie, è stabilito per il 2013 in 24.000 milioni di euro.

Viene altresì precisato che l'aumento viene operato in **conformità alla risoluzione parlamentare** di approvazione della Relazione al Parlamento presentata nel marzo 2013 (ai sensi dell'articolo 10-*bis*, comma 6, della legge di contabilità n.196/2009).

Per gli aspetti considerati dal comma in esame, la risoluzione, approvata dalla Camera nella seduta del 2 aprile 2013, nel premettere che l'intervento teso a favorire il pagamento dei debiti commerciali verrà finanziato con ulteriore emissione di debito pubblico, ma con impatto sull'indebitamento netto solo per la parte relativa ai pagamenti per spese d'investimento, impegna il Governo, tra l'altro: - ad adottare un provvedimento d'urgenza nella materia, con impatto sull'indebitamento netto di circa 0,5 punti di Pil, fermo restando il limite del 2,9 per cento dell'indebitamento medesimo per il 2013; - a rideterminare il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, il fabbisogno del settore statale e l'obiettivo programmatico di indebitamento in coerenza con quanto indicato nella Relazione al Parlamento.

Sulla base di quanto stabilito nel comma 1 – ma anche in riferimento agli oneri indicati nei successivi commi dell'articolo 12 in esame - il **comma 8** sostituisce l'allegato all'articolo 1, comma 1, della legge di stabilità 2013 (L. 228/2012) – che riporta i **livelli massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato**, in termini di competenza, per il triennio 2013-2015, con l'Allegato 2 del presente decreto legge. La seguente tabella pone a raffronto i due allegati:

(milioni di euro)

	2013		2014		2015	
Risultati differenziali	LEGGE DI STABILITÀ	D.L.35	LEGGE DI STABILITÀ	D.L.35	LEGGE DI STABILITÀ	D.L.35
Saldo netto da finanziare	-6.600	-31.600	-4.100	-29.100	-900	-900
Ricorso al mercato	240.000	265.000	230.000	255.000	260.000	260.000

Al riguardo, premesso che nella formulazione del testo del comma 1 potrebbe ritenersi opportuno indicare espressamente gli estremi della legge di bilancio e della legge di stabilità 2013 cui si fa riferimento, si rileva che il nuovo allegato recato dal provvedimento in esame espone, a fronte di una nuova emissione di titoli di Stato per 20.000 milioni di euro in ciascuno degli anni 2013 e 2014, un incremento del ricorso al mercato, per i medesimi anni, pari a 25.000 milioni di euro. Su tale aspetto risulterebbe opportuno un chiarimento.

Inoltre il comma medesimo, pur affermando che le nuove emissioni da esso autorizzate “concorrono alla rideterminazione in aumento” del limite massimo di emissione di titoli di Stato previsto dalla legge di bilancio, non provvede a modificare tale limite, nel presupposto, presumibilmente, che a ciò – come altre volte avvenuto – possa procedersi più opportunamente in sede di assestamento. Su tale questione apparirebbe tuttavia opportuna una conferma da parte del Governo.

Per ulteriori analisi e valutazioni sull'articolo in esame si rinvia comunque alla sezione ad esso dedicata nella parte del dossier relativa ai profili finanziari.

Per poter procedere attuazione del decreto legge, nelle more dell'emissione dei previsti titoli di stato, **il comma 2** autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio e, ove necessario, a disporre il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, la cui regolarizzazione andrà effettuata entro la conclusione dell'esercizio in cui sono erogate le anticipazioni.

Gli **oneri derivanti dalle emissioni dei titoli** sopradetti sono costituiti dai **maggiori interessi del debito** pubblico che, al netto degli interessi corrisposti dagli enti locali sulle somme anticipate ai sensi degli articoli da 1 a 3 del provvedimento, **vengono quantificati** dal **comma 3** per importi pari a **559,5 milioni** di euro per l'anno **2014** e a **570,45 milioni** di euro a decorrere dall'anno **2015**. Il medesimo comma indica gli oneri derivanti dall'articolo 1, comma 12 (*addendum* alla convenzione con Cassa depositi e prestiti) e articolo 8 (minori entrate per la detassazione delle cessioni dei crediti), pari complessivamente a **7 milioni** di euro per ciascuno degli anni **2013 e 2014** e **6,5 milioni** di euro dal **2015 al 2017**.

A tali oneri **si provvede**:

- a) quanto a 7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 6,5 milioni di euro per l'anno 2015 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2013, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a 7 milioni di euro per l'anno 2013, e a 2 milioni di euro annui per gli anni 2014 e 2015 l'accantonamento relativo al medesimo Ministero e, quanto a 5 milioni per l'anno 2014 e 4,5 milioni di euro annui per l'anno 2015, l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- b) quanto a 559,5 milioni di euro per l'anno 2014 mediante corrispondente utilizzo delle maggiori entrate dell'imposta sul valore aggiunto derivanti dalle misure previste dagli articoli 1, 2, 3 e 5;
- c) quanto a 570,45 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, mediante corrispondente riduzione lineare delle dotazioni finanziarie disponibili, iscritte 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 decreto legge⁴⁰.

Il **comma 4** affida al Ministero dell'economia e delle finanze il **monitoraggio** sulle maggiori entrate di cui al comma 3, lettera *b*) disponendo che, nel frattempo, è **accantonato e reso indisponibile** l'importo di 559,5 milioni di euro per l'anno 2014 con le modalità di cui alla lettera *c*) del medesimo comma 3. In base agli esiti del monitoraggio, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede al disaccantonamento ovvero alla riduzione delle risorse necessarie per assicurare la copertura di cui al comma 3, lettera *b*). In ordine a tali riduzioni le amministrazioni potranno, ai sensi del **comma 5**, proporre entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto variazioni compensative, anche relative a missioni diverse, tra gli accantonamenti interessati, nel rispetto dell'invarianza sui saldi di finanza pubblica⁴¹.

Il **comma 6** prevede che gli importi oggetto della **restituzione** da parte degli enti territoriali delle **somme anticipate** dallo Stato, ai sensi degli articoli 1, 2 e 3, siano annualmente versati ad appositi capitoli dello stato di previsione dell'entrata, distinti per la quota capitale e per la quota interessi. Gli importi dei versamenti relativi alla quota capitale sono riassegnati al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

⁴⁰ Dalla riduzione sono esclusi gli stanziamenti relativi al Fondo sviluppo e coesione.

⁴¹ Resta ovviamente precluso l'utilizzo degli accantonamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

Il **comma 7** dispone che sui capitoli nei quali si siano rilevati debiti maturati al 31 dicembre 2012 per obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture ed appalti a fronte dei quali non sussistono residui passivi, anche perenti, per gli esercizi 2013 e 2014 i Ministeri non possono proporre rimodulazioni che comportino riduzioni degli stanziamenti dei medesimi capitoli.

La disposizione sembra avere la finalità di impedire l'effettuazione di rimodulazioni in riduzione su capitoli nei quali, ai sensi dell'articolo 5, risultano evidenziati debiti ancora da liquidare⁴².

I commi **9 e 10** dettano disposizioni volte ad evitare possibili rischi di **superamento degli obiettivi programmatici** indicati nella Relazione presentata al Parlamento, prevedendo l'effettuazione del monitoraggio dell'attuazione delle misure previste dal decreto e che, qualora all'esito di ciò emergano i rischi in questione, il Ministro dell'economia e delle finanze, **previa apposita relazione da inviare al Parlamento**, disponga con proprio decreto la rimodulazione per gli anni 2013 e 2014 delle spese autorizzate dal decreto, ovvero la limitazione degli impegni e dei pagamenti (secondo quanto consentito dall' articolo 10, comma 12, primo periodo del decreto legge n. 98/2011) o, in alternativa, l'adozione di provvedimenti correttivi urgenti.

Il **comma 11**, infine, stabilisce che le risorse stanziare per fornire agli enti locali, alle regioni ed agli enti del servizio sanitario la liquidità necessaria al pagamento dei rispettivi debiti e non utilizzate possono essere destinate prioritariamente ad incremento delle risorse previste all'articolo 5, comma 7, per la restituzione ed i rimborsi di imposte.

⁴² Atteso che, con tutta evidenza il riferimento è all'articolo 5, comma 1, anziché all'articolo 4, comma 1, indicato nella norma in esame, appare necessario correggere in tal senso il riferimento normativo.

Profili finanziari

Gli interventi indicati nella Relazione al Parlamento

Secondo quanto previsto dalla Relazione al Parlamento e specificato dal Ministro dell'Economia nel corso dell'audizione presso le Commissioni speciali riunite, le misure per l'accelerazione dei pagamenti, che opereranno con modalità differenti in relazione al comparto e alla tipologia di debito, dovevano riguardare:

- le Regioni ed Enti locali, per complessivi 12 miliardi nel 2013 e circa 7 miliardi nel 2014⁴³;
- la deroga alle spese 2013 per i cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari, nel limite di un importo aggiuntivo di 600 milioni;
- il comparto sanitario, attraverso la concessione di anticipazioni di cassa per 5 miliardi nel 2013 e 9 miliardi nel 2014, per il pagamento dei debiti relativi a operazioni già conteggiate negli esercizi finanziari precedenti ai fini del calcolo dell'indebitamento netto, che verranno successivamente restituite secondo un piano di rientro;
- le Amministrazioni centrali, per complessivi 3,5 miliardi annui, attraverso l'utilizzo delle giacenze di tesoreria per accelerare i rimborsi fiscali pregressi a carico dello Stato, nonché il pagamento di debiti per somministrazioni, forniture, appalti e lavori.

Secondo quanto prefigurato dalla Relazione tali misure, per complessivi 40 miliardi nel biennio 2013-2014, si sarebbero riflesse per pari importo sul fabbisogno e quindi sul debito delle P.A., mentre avrebbero avuto effetto sull'indebitamento netto per la sola parte riguardante i pagamenti di spese di conto capitale, indicati in 7.850 milioni (0,5 per cento del PIL) nel 2013.

Le misure previste dal decreto-legge in esame (D.L. 35/2013)

Gli interventi prefigurati dalla Relazione sono confermati dal decreto legge in esame, che stanziava complessivamente maggiori risorse per 20 miliardi per ciascuno degli anni 2013 e 2014.

In base al prospetto riepilogativo allegato al provvedimento, essi manifestano pienamente il loro impatto finanziario sul fabbisogno (e quindi sul debito); più

⁴³ Attraverso: un allentamento dei vincoli del patto di stabilità interno per consentire l'utilizzo degli avanzi di amministrazione disponibili per pagamenti di debiti di conto capitale esigibili alla data del 31.12.2012; l'esclusione del Patto di stabilità delle Regioni dei pagamenti effettuati in favore degli Enti locali sui residui passivi di parte corrente, cui corrispondono residui attivi di Comuni e Province; l'ampliamento del limite massimo al ricorso delle anticipazioni di tesoreria da parte di comuni e province; l'istituzione di fondi rotativi per assicurare la liquidità agli enti territoriali, con obbligo di restituzione in un arco temporale certo e sostenibile.

ridotto è l'effetto sul saldo netto da finanziare (10,5 miliardi nel 2013 e 16 miliardi nel 2014) che riflette le sole operazioni che passano attraverso il bilancio dello Stato, e l'effetto sull'indebitamento netto, che aumenta di 7,5 miliardi nel solo esercizio 2013 per effetto dei maggiori pagamenti di parte capitale delle Autonomie territoriali (ivi inclusi quelli relativi al cofinanziamento comunitario) e del riconoscimento di debiti fuori bilancio delle Amministrazioni centrali.

A questi si aggiungono ulteriori misure, che determinano una riduzione del fabbisogno e dell'indebitamento netto per 600 milioni nel 2014 e, rispettivamente, per 190,5 milioni e 570,5 milioni nel 2015, a fronte di un miglioramento del saldo netto da finanziare più contenuto (40,5 milioni) e limitato al 2014.

(importi in milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Pagamenti dei debiti PA (artt. 1, 2 e 5)									
totale entrate	0,0	0,0	0,0	200,0	0,0	0,0	200,0	0,0	0,0
totale spese	10.550	16.000	0,0	20.200	20.000	0,0	7.700	0,0	0,0
Saldo	-10.500	-16.000	0,0	-20.000	-20.000	0,0	-7.500	0,0	0,0
Altri interventi (artt. 1, 8, 9, 11 e 12)									
totale entrate	-6,5	956,5	1.022,1	-55,5	543,3	-59,3	-6,5	593,5	-6,5
totale spese	-6,5	916,0	1.022,1	-55,5	-56,7	-249,8	-6,5	-6,5	-577
Saldo	0,0	40,5	0,0	0,0	600,0	190,5	0,0	600	570,5
TOTALE	-10.500	-15.959,5	0,0	-20.000	-19.400	0,0	-7.500	600	570,5

Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse per l'accelerazione dei pagamenti dei debiti della P.A. tra le varie tipologie di intervento e tra i diversi livelli di Governo, si confermano maggiori disponibilità per le **Amministrazioni locali**, contabilizzate ai fini del fabbisogno, in 11,4 miliardi nel 2013 e 7 miliardi nel 2014.

Di esse, una parte (rispettivamente, 5 miliardi per gli enti locali e 1,4 miliardi per le regioni nel 2013) sono destinate al pagamento di debiti di parte capitale e si riflettono quindi, oltre che sul fabbisogno, anche sull'indebitamento netto.

Il finanziamento dell'apposito Fondo di cui all'articolo 1, comma 10, iscritto nel bilancio dello Stato dovrebbe consentire l'estinzione di debiti degli enti locali per 2 miliardi per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e per 3 miliardi nel 2013 e 5 miliardi nel 2014 delle regioni; la norma non specifica, tuttavia, se trattasi di pagamenti di parte corrente o parte capitale: solo nel primo caso, essendo i relativi impegni di spesa già registrati in termini di indebitamento netto, il pagamento non comporterebbe effetti ai fini del predetto saldo.

Sempre di competenza del comparto regionale sono, infine, i maggiori pagamenti di parte capitale relativi agli interventi cofinanziati dall'Unione europea (600 milioni netti nel 2013).

Per quanto riguarda la **sanità**, le maggiori risorse allocate nell'apposita sezione del Fondo (5 miliardi nel 2013 e 9 miliardi nel 2014) sono dirette a consentire il pagamento di debiti di parte corrente già iscritti nei bilanci delle aziende sanitarie e da esse non liquidati per mancanza di disponibilità: si determina pertanto un effetto in termini di fabbisogno, avendo anche in questo caso il conto economico registrato i relativi impegni negli esercizi di competenza.

Quanto alle **Amministrazioni centrali**, sono stanziati 2,5 miliardi nel 2013 e 4 miliardi nel 2014 per il rimborso di crediti di imposta: ciò non determina effetti in termini di indebitamento netto, in quanto i rimborsi richiesti in anni precedenti, vengono registrati nel conto economico delle PA - secondo il principio della competenza economica - nell'anno in cui è avvenuta la richiesta di rimborso. L'accelerazione dei rimborsi, a valere sulle giacenze di tesoreria, determina invece un incremento del fabbisogno. Peggiorano, infine, tutti i tre saldi di finanza pubblica il riconoscimento e il pagamento dei debiti dei Ministeri (500 milioni nel 2013).

Interventi per il pagamento debiti PA: effetti sul fabbisogno
(milioni di euro)

		2013	2014
	Autonomie locali	12.000	7.000
	<i>Enti locali</i>		
art 1, co 1	deroga patto di stabilità	5.000	
art 1, co 10	fondo	2.000	2.000
	<i>Regioni</i>		
art 1, co 7-8	deroga patto stabilità	1.400	
art 1, co 10	fondo	3.000	5.000
	<i>Cofinanziamenti nazionale fondi strutturali UE</i>		
art 2, co 7		600	
	Sanità	5.000	9.000
	pagamento debiti pregressi e ammortamenti non sterilizzati -		
art 1 co 10 - art 3	fondo	5.000	9.000
	Amministrazioni centrali	3.000	4.000
art 5, co1-6	rimborsi crediti fiscali	2.500	4.000
art 5, co 7	pagamento debiti Ministeri	500	
	Totale effetti interventi	20.000	20.000

Considerazioni in merito agli effetti sui saldi di finanza pubblica

Al riguardo, rinviando alle singole schede per il commento delle diverse disposizioni, si riportano brevemente in questa sede alcune osservazioni di carattere più generale.

Con riferimento agli effetti complessivi sui saldi, si rileva come mentre in termini di fabbisogno le misure comportano, secondo il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al provvedimento, un aumento del saldo di 20 miliardi in ciascuno degli anni 2013 e 2014, in misura pari a quanto previsto dalla Relazione e confermato dal Governo, ridotto risulta l'effetto sull'indebitamento netto: 7,5 miliardi nel 2013 rispetto ai 7.850 milioni indicati nel Documento, corrispondenti allo 0,5 per cento del PIL.

Tale effetto sull'indebitamento netto deriva, come si è detto, dal pagamento in deroga al patto di stabilità di debiti di parte capitale di enti locali (5 miliardi) e regioni (1,4 miliardi), nonché dal cofinanziamento nazionale degli interventi comunitari (600 milioni) e dal riconoscimento di debiti delle Amministrazioni centrali (500 milioni). Un impatto più elevato su tale saldo si determinerebbe ove una quota degli stanziamenti del Fondo di cui all'articolo 1, comma 10, fosse anch'essa destinabile a pagamenti di parte capitale. Sul punto appare necessario un chiarimento da parte del Governo.

Sempre con riguardo all'indebitamento netto, si ricorda che il conto economico contenuto nella Relazione al Parlamento registra nella spesa per interessi, da un lato, maggiori oneri collegati alle operazioni di rimborso dei debiti pregressi, disciplinate dal provvedimento in esame, dall'altro, un miglioramento collegato al più favorevole andamento dei tassi.

Nell'audizione del Ministro dell'economia riguardante la predetta Relazione, l'effetto peggiorativo della spesa per interessi collegata al rimborso dei debiti veniva indicato in 400 milioni di euro nel 2013 e in 1,4 miliardi nel 2014. L'effetto migliorativo indotto da andamenti più favorevoli rispetto alle precedenti previsioni veniva invece stimato in 5,4 miliardi nel 2013 e in 6,6 miliardi nel 2014.

In proposito andrebbe chiarito se, nelle nuove previsioni tendenziali di fabbisogno e di indebitamento, siano computati anche gli effetti positivi derivanti dalla corresponsione di interessi attivi allo Stato da parte degli enti locali ai sensi del provvedimento in esame. Si ricorda che nel prospetto allegato al provvedimento in esame tali effetti vengono scontati soltanto ai fini del saldo netto da finanziare e sono stimati in 363 milioni nel 2014 e in 1.028,6 milioni nel 2015, concorrendo a ridurre l'onere netto per interessi derivante dal provvedimento in esame. Ove tale posta non risultasse riportata anche nei tendenziali di fabbisogno e di indebitamento netto, su tali saldi si determinerebbe una sovrastima dell'onere per interessi collegato al provvedimento in esame.

Per quanto attiene al saldo netto da finanziare, gli interventi comportano, sempre secondo il prospetto, un peggioramento del saldo per 10,5 miliardi nel 2013 e 16 miliardi nel 2014.

Al riguardo si ricorda che la Relazione non quantificava in modo puntuale gli effetti derivanti dalle misure annunciate, ma sottolineava che queste, unitamente al peggioramento derivante dal nuovo quadro tendenziale, avrebbero determinato un peggioramento del saldo stimabile, in via prudenziale, in complessivi 25 miliardi per ciascuno degli anni 2013 e 2014. La risoluzione parlamentare con cui la Camera approvava la Relazione, preso atto di quanto dichiarato, invitava il Governo a rideterminare il saldo netto da finanziare, il fabbisogno del settore statale e l'obiettivo di indebitamento netto in coerenza con quanto indicato nella Relazione medesima.

Il provvedimento in esame, tenuto conto di quanto previsto dalla risoluzione, autorizza (articolo 12, comma 8) conseguentemente l'aumento per gli importi suddetti (25 miliardi in ciascuno dei due anni) del limite massimo del SNF e del ricorso al mercato fissati dalla legge di stabilità. Viene pertanto sostituito l'allegato 1 all'articolo 1, comma 1, della legge.

Secondo quanto risulta dal nuovo allegato 1 alla legge di stabilità, non risultano tuttavia modificati gli importi relativi alle regolazioni debitorie (6.230 milioni per il 2013, 3.230 milioni per il 2014 e 3.150 milioni per il 2015), nonostante il provvedimento in esame autorizzi (articolo 5, comma 7) il rimborso di ulteriori crediti di imposta per un ammontare pari 2,5 miliardi nel 2013 e a 4 miliardi nel 2014. Appare pertanto opportuno un chiarimento circa le motivazioni alla base di tale diverso trattamento della posta in esame che sembrerebbe rientrare anch'essa tra le regolazioni debitorie.

Nel peggioramento di 25 miliardi annui del saldo netto da finanziare per il 2013 e il 2014 sono incorporati:

- *effetti peggiorativi della spesa per interessi derivanti dal provvedimento in esame, quantificati nel prospetto riepilogativo ad esso allegato (onere netto pari a 559,5 milioni per il 2014 e 570,4 milioni per il 2015);*
- *dovrebbero essere altresì incorporati effetti di miglioramento della spesa per interessi collegati agli andamenti dei tassi più favorevoli rispetto alle precedenti revisioni, il cui ammontare in termini di SNF non è stato specificato nella Relazione al Parlamento.*

Appare quindi utile acquisire chiarimenti in ordine all'effettivo impatto corrispondente ai predetti effetti positivi inglobato nella nuova previsione di saldo netto da finanziare.

Occorre infine rilevare come, per alcune voci di spesa che hanno visto formarsi di debiti ed un ritardo nei pagamenti, le misure indicate dal provvedimento non sembrano consentire il superamento delle cause alla base di tale fenomeno.

Con riferimento, ad esempio, ai debiti fuori bilancio delle Amministrazioni centrali (articolo 5), si rileva come tale fenomeno si manifesti dopo numerose manovre aventi per oggetto tagli lineari degli stanziamenti di bilancio ed in particolare delle spese c.d. rimodulabili: di queste, una componente rilevante è appunto costituita dalle spese per consumi intermedi, in cui rientrano gli acquisti di beni e servizi che hanno generato i debiti in esame. Ricorrere ad una eventuale riduzione delle spese rimodulabili per ripianare i debiti, nel caso che le somme a ciò destinate dal decreto si rivelassero non sufficienti, potrebbe creare i presupposti per la contrazione, anche in futuro, di obbligazioni alle quali non corrispondano adeguati impegni.

Articolo 1, commi da 1 a 6 – Esclusione dal patto di stabilità interno degli enti locali di quota parte dei pagamenti dei debiti di parte capitale

La norma esclude dai vincoli del patto di stabilità interno del 2013 un importo di 5.000 milioni di euro a fronte di pagamenti sostenuti nel corso del 2013 dagli enti locali. I pagamenti devono riferirsi a debiti certi, liquidi ed esigibili di parte capitale maturati alla data del 31 dicembre 2012 (comma 1).

E' disciplinata la procedura in esito alla quale i singoli enti sono autorizzati ad effettuare i pagamenti in questione in deroga ai vincoli del patto di stabilità interno (commi da 2 a 6).

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica.

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiori spese in conto capitale				5.000			5.000		

La relazione tecnica non fornisce elementi informativi aggiuntivi limitandosi a ribadire gli effetti finanziari indicati nel prospetto riepilogativo e affermando la natura procedurale dei commi da 2 a 6.

In merito ai profili di quantificazione, fermo restando il tetto complessivo riferito agli importi oggetto della deroga, appaiono necessari chiarimenti sui alcuni profili applicativi della disposizione, suscettibili di riflessi di carattere finanziario.

In particolare dovrebbero essere fornite indicazioni in merito alla congruità dei tempi previsti per la procedura di attuazione della disposizione e alla piena applicabilità della disciplina recata dal testo. Si rileva, infatti, che gli enti locali saranno tenuti a:

- *effettuare una ricognizione delle posizioni debitorie. Tale attività ricognitiva potrebbe, tra l'altro, anche determinare l'insorgenza di contenzioso attivato da parte di eventuali creditori il cui credito non è incluso nelle comunicazioni inviate alla Ragioneria. A tal proposito dovrebbe essere chiarito se l'eventuale attivazione di contenzioso non sia suscettibile di rallentare l'attivazione dei pagamenti;*
- *individuare la misura degli spazi di deroga necessari da richiedere. A tal proposito si rileva che potrebbero verificarsi margini di incertezza nella determinazione a priori dell'importo da richiedere, tenuto conto dei diversi canali di finanziamento previsti dal provvedimento. Andrebbe quindi chiarito se la procedura prefigurata sia idonea a garantire le informazioni relative alle somme complessivamente a disposizione dell'ente, prima dell'inoltro della comunicazione (infatti gli amministratori potrebbero non disporre di informazioni in merito ai complessivi trasferimenti derivanti dal provvedimento e non essere quindi nelle condizioni di richiedere integralmente gli spazi di deroga necessari).*

Si rileva, inoltre, che il comma 5 dà facoltà agli enti locali, nelle more del completamento della procedura di assegnazione di risorse, di effettuare pagamenti entro il doppio limite del 13% delle risorse liquide disponibili e del 50% delle richieste di deroga che si prevede di avanzare. Tali pagamenti potrebbero comportare, da parte di singoli enti locali dotati di ampie disponibilità di tesoreria, lo sfioramento del plafond di pagamenti ad essi assegnato a conclusione della procedura; non sembra, infatti, che la facoltà, di cui al citato comma 5, sia poi revocabile qualora si riveli in contrasto con i limiti di spesa fissati dalle norme in esame, in quanto i pagamenti saranno già stati legittimamente erogati. Sul punto appare necessario acquisire un chiarimento.

In tale ottica sarebbe utile anche acquisire informazioni sulla distribuzione delle giacenze di tesoreria tra i diversi enti e della relativa proporzione rispetto ai titolari di posizioni debitorie. Qualora infatti le posizioni debitorie siano concentrate principalmente su soggetti sprovvisti di giacenze, queste ultime resterebbero in larga misura inutilizzate, con evidenti profili di inefficiente allocazione delle risorse. Andrebbe pertanto chiarito quale sia l'ammontare delle giacenze detenute dagli enti locali presso la tesoreria al 31 marzo 2013 e quale sia la relativa quota che si stima sarà smobilizzata grazie alla norma.

Infine, andrebbe chiarito l'ambito oggettivo di applicazione della norma. Si osserva, infatti, che la disposizione recata dal comma 1 fa riferimento al solo pagamento di debiti senza effettuare alcun richiamo alla sussistenza di residui passivi iscritti in bilancio. Tanto premesso, appare opportuno che sia escluso che i pagamenti possano essere effettuati con riferimento a gestioni fuori bilancio o a fronte di debiti in capo a soggetti partecipati dagli enti locali ma formalmente esterni all'ambito delle pubbliche amministrazioni.

Articolo 1, commi 7 e 8 – Deroga al patto di stabilità delle regioni per il pagamento di residui passivi correnti nei confronti degli enti locali, a fronte di pagamenti in conto capitale di pari importo

La norma prevede una deroga al patto di stabilità interno delle regioni e province autonome per l'anno 2013 per i trasferimenti in favore degli enti locali soggetti al patto, a fronte di residui passivi di parte corrente (con corrispondenti residui attivi nei bilanci degli enti locali). I maggiori spazi finanziari sono utilizzati esclusivamente per il pagamento dei debiti di parte capitale esistenti al 31 dicembre 2012, con priorità per il pagamento di residui di parte capitale in favore degli enti locali⁴⁴.

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica.

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiori spese in conto capitale				1.400			1.400		

La relazione tecnica afferma che le norme, aumentando gli spazi finanziari del patto delle regioni, finalizzati prioritariamente a liquidare residui di parte capitale in favore degli enti locali, determina effetti finanziari negativi in termini di fabbisogno e di indebitamento netto pari a 1.400 milioni di euro.

In merito ai profili di quantificazione si osserva che la relazione tecnica formula una quantificazione dell'onere che non trova riscontro nel testo normativo. Inoltre non si rinvencono nella relazione tecnica elementi metodologici e quantitativi che permettano una verifica della predetta spesa. Andrebbero, pertanto, acquisiti dati relativi allo stock di residui passivi, sia di parte corrente che di conto capitale, iscritti nei bilanci delle regioni a fronte di analoghe poste attive nel bilancio degli enti locali.

⁴⁴ Si evidenzia che l'efficacia della disposizione risulta correlata all'applicazione, dall'esercizio in corso, del criterio della "competenza mista euro compatibile". Tale criterio prevede infatti la registrazione in termini di cassa sia dei trasferimenti di parte corrente che di quelli in conto capitale, laddove la semplice competenza mista richiedeva la registrazione delle partite di parte corrente in termini di competenza giuridica, e delle partite di conto capitale in termini di cassa. Pertanto, con il nuovo criterio, l'allentamento dei vincoli sul fronte dei trasferimenti di parte corrente genera spazi finanziari in termini di cassa.

Articolo 1, comma 9 - Incremento del tetto di importo per le anticipazioni di tesoreria

La norma dispone che, per l'anno 2013, il limite massimo di ricorso da parte degli enti locali ad anticipazioni di tesoreria⁴⁵ sia incrementato, sino alla data del 30 settembre 2013, da tre a cinque dodicesimi. L'utilizzo della maggiore anticipazione di cui al primo periodo vincola per i comuni una quota corrispondente delle entrate dell'imposta municipale propria per l'anno 2013 e per le province una quota dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, per l'anno 2013.

Il prospetto riepilogativo non considera la norma.

La relazione tecnica afferma che la norma non determina effetti negativi sui saldi di finanza pubblica atteso che gli eventuali maggiori oneri per interessi connessi all'aumento della possibilità per gli enti locali di ricorrere ad onerose anticipazioni di tesoreria sono a carico dei predetti enti.

In merito ai profili di quantificazione non si hanno rilievi da formulare, atteso che la norma appare finalizzata a compensare, con oneri per interessi a carico degli enti locali, la transitoria carenza di liquidità degli enti medesimi.

Articolo 1, comma 10 – Istituzione del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili

La norma istituisce nello stato di previsione del MEF il "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili", con la seguente dotazione:

Sezione	2013	2014
Pagamento debiti degli enti locali	2.000	2.000
Pagamento debiti delle regioni e province autonome	3.000	5.000
Pagamento debiti degli enti del SSN	5.000	9.000
Totale	10.000	16.000

Con decreto del Ministro dell'economia possono essere disposte variazioni compensative, in termini di competenza e di cassa, in relazione alle richieste di utilizzo delle risorse.

⁴⁵ Fissato dall'articolo 222 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 in tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti per i comuni, le province, le città metropolitane e le unioni di comuni ai primi tre titoli di entrata del bilancio e per le comunità montane ai primi due titoli.

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica.

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiori spese in conto capitale	10.00	16.00		10.00	16.00				
	0	0		0	0				

La relazione tecnica non fornisce elementi informativi aggiuntivi, limitandosi a ribadire gli effetti finanziari indicati nel prospetto riepilogativo.

In merito ai profili di quantificazione appare necessario che sia chiarito a quali tipologie di spesa siano destinate le risorse del Fondo in esame. Infatti, pur essendo classificate tali risorse nel prospetto riepilogativo come spese in conto capitale, non sono evidenziati in relazione alle stesse effetti sul saldo di indebitamento netto. Appare quindi necessario chiarire, preliminarmente, a quali pagamenti siano destinate le predette risorse, precisando altresì il coordinamento con le altre disposizioni previste dal decreto in esame.

In particolare, qualora il Fondo fosse destinato ad assicurare il pagamento di spese di parte corrente, si rileva che:

- dovrebbe essere assicurato che il prelievo delle somme da parte delle Regioni ed enti locali non configuri l'accensione di nuovi prestiti, dal momento che il dettato costituzionale esclude la possibilità, per le autonomie locali, di creare debito per il pagamento di spese di natura corrente;
- tale pagamento comporterebbe una dequalificazione della spesa, essendo il Fondo qualificato dal prospetto riepilogativo di conto capitale.

Nel caso in cui, invece, il Fondo sia destinato ad assicurare il solo pagamento di spese in conto capitale si rileva che:

- tale finalità non sembra emergere in via esclusiva dal tenore letterale delle norme;
- l'assenza di effetti in termini di indebitamento netto sembrerebbe implicare che il Fondo si limiti a rendere disponibile la liquidità per pagamenti di debiti la cui contabilizzazione sull'indebitamento netto sia già prevista con riferimento ad altre norme del decreto in esame (che peraltro scontano effetti sull'indebitamento soltanto con riferimento all'esercizio 2013) ovvero sia comunque già scontata nei tendenziali.

Appare pertanto necessario chiarire l'effettiva destinazione delle risorse in questione ed il relativo impatto sui saldi, anche in relazione alle altre poste contabilizzate nel prospetto riepilogativo.

Per quanto concerne la spesa per interessi che dovrà essere sostenuta per procurarsi le disponibilità da far affluire in tesoreria per la creazione del Fondo, si rinvia a quanto osservato con riferimento alle norme recate dall'articolo 12.

Articolo 1, commi da 11 a 14 – Fondo per i pagamenti dei debiti – Sezione enti locali

La norma prevede che, al fine di dare immediata operatività alla Sezione enti locali, il Ministero dell'economia e delle finanze si avvalga della Cassa depositi e prestiti, attraverso la stipula di apposito *addendum* alla Convenzione del 23 dicembre 2009. La disposizione prevede altresì che lo stesso Ministero trasferisca le disponibilità relative alla Sezione su apposito conto corrente acceso presso la Tesoreria centrale dello Stato, intestato al Ministero dell'economia e delle finanze, su cui la Cassa depositi e prestiti SpA è autorizzata ad effettuare operazioni di prelevamento e versamento per assicurare la liquidità dei pagamenti degli enti locali (comma 11). Per le attività oggetto dell'*addendum* alla convenzione è autorizzata la spesa di 500.000 euro per gli anni 2013 e 2014 (comma 12). Sono, inoltre, fissate le modalità di erogazione degli importi in favore degli enti locali. In particolare, si prevede che gli enti locali possano richiedere alla Cassa depositi e prestiti SpA un'anticipazione di liquidità da destinare ai pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati entro il 31 dicembre 2012, cui gli enti medesimi non possano far fronte per carenza di liquidità. Tale anticipazione dovrà essere restituita mediante un piano di ammortamento comprensivo di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un massimo di 30 anni. Il tasso di interesse da applicare alle suddette anticipazioni è determinato con riferimento al rendimento di mercato dei buoni poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione (comma 13).

Sul punto si rinvia alla successiva scheda relativa all'articolo 12, commi 1 e 2.

La norma prevede altresì che, all'atto dell'erogazione, gli enti locali provvedono all'immediata estinzione dei suddetti debiti (comma 14).

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica.

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiori spese di parte corrente	0,5	0,5		0,5	0,5		0,5	0,5	

La relazione tecnica afferma che l'operatività del Fondo di cui al comma 10 determina gli effetti finanziari indicati nel prospetto riepilogativo.

In merito ai profili di quantificazione, non è chiaro se la spesa prevista per le attività oggetto dell'*addendum* riguardi unicamente il funzionamento della Sezione per il pagamento dei debiti degli enti locali, come potrebbe desumersi dalla lettera della norma, oppure se sia da riferire complessivamente al funzionamento dell'intero Fondo, come affermato nella RT. In particolare, ove tale spesa fosse destinata unicamente al funzionamento della predetta Sezione,

andrebbe chiarito se le rimanenti Sezioni previste all'interno del Fondo siano gestite direttamente dal Ministero dell'economia e se possano emergere ulteriori spese connesse alla loro operatività.

Articolo 1, commi da 15 a 16 – Modifica dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale

La norma stabilisce che gli enti locali che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale⁴⁶, che richiedono l'anticipazione di liquidità di cui all'articolo 1, comma 13, sono tenuti alla corrispondente modifica del piano di riequilibrio (comma 15). Le anticipazioni di cassa eventualmente concesse in applicazione dell'articolo 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012, che risultassero non dovute, sono recuperate da parte del Ministero dell'interno.

L'articolo 5 prevede che in sede di prima applicazione della nuova procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali che presentino squilibri strutturali di bilancio - di cui all'articolo 243-bis e seguenti del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, introdotti dall'articolo 3, comma 1, lettera r), del decreto legge n. 174 del 2012 - qualora ricorrano eccezionali motivi di urgenza, agli enti che chiedono di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario, possa essere concessa un'anticipazione, a valere sul Fondo di rotazione di cui all'articolo 4, da riassorbire in sede di predisposizione e attuazione del piano di riequilibrio finanziario.

Il prospetto riepilogativo non considera la norma.

La relazione tecnica afferma che le disposizioni in esame non determinano effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica, in quanto sostanzialmente finalizzate a dettare aspetti procedurali relativamente ai comuni che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo n. 267/2000 e che chiedono accesso all'anticipazione di liquidità.

In merito ai profili di quantificazione si rileva che le norme sembrano definire come alternative le anticipazioni di cassa concesse in applicazione dell'articolo 1, comma 13 del testo in esame e quelle eventualmente concesse in applicazione dell'articolo 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174,⁴⁷ che risultassero non dovute in seguito alla modifica del piano di riequilibrio. Appare, pertanto, opportuno che il Governo chiarisca se l'accesso ai due strumenti risulti effettivamente alternativo e se l'eventuale rimborso di quanto non dovuto a

⁴⁶ Di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

⁴⁷ Ossia in sede di prima applicazione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali che presentino squilibri strutturali di bilancio prevista dalle norme citate.

seguito della modifica del piano di riequilibrio determini effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

Articolo 1, comma 17 – Fondo di svalutazione dei crediti degli enti locali

La norma prevede che per gli enti locali beneficiari dell'anticipazione di cui all'articolo 1, comma 13, il fondo di svalutazione crediti⁴⁸ relativo ai 5 esercizi finanziari successivi a quello in cui è stata concessa l'anticipazione stessa, è pari almeno al 50 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni.

Si ricorda che attualmente la dotazione del fondo di svalutazione è pari ad almeno il 25 per cento dei residui attivi.

Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità.

Il prospetto riepilogativo non considera la norma.

La relazione tecnica si limita ad affermare che le disposizioni in esame non determinano effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

In merito ai profili di quantificazione si rileva che la norma appare ispirata a finalità prudenziali, in quanto volta a prevedere poste riduttive di residui attivi aventi anzianità superiore a cinque anni. Andrebbe peraltro valutato se la stessa possa porre le premesse per una significativa compressione delle capacità di spesa degli enti locali, tale da produrre effetti dissuasivi per l'ente nel richiedere l'anticipazione necessaria per il pagamento dei debiti.

Articolo 2, comma da 1 a 6 – Modalità di utilizzo del Fondo per il pagamento dei debiti della PA – Sezione regionale

Le norme stabiliscono che entro il 30 aprile 2013, le Regioni e le Province autonome che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, diversi da quelli finanziari e sanitari, maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, a causa di carenza di liquidità, possono chiedere al Ministero dell'economia e delle finanze, l'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti, a valere sulle risorse della "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" (comma 1).

⁴⁸ Di cui al comma 17, dell'articolo 6, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95.

L'anticipazione da concedere a ciascuna Regione è stabilita, in via proporzionale, entro il 15 maggio 2013 (comma 2).

All'erogazione delle somme, nei limiti delle assegnazioni di cui al presente articolo, si provvede soltanto qualora la Regione: abbia predisposto misure, anche legislative, idonee e congrue di copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, maggiorata degli interessi; abbia presentato un piano di pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, ivi inclusi i pagamenti in favore degli enti locali, cumulati alla data del 31 dicembre 2012; abbia sottoscritto un apposito contratto con il Ministero dell'economia e delle finanze nel quale dovranno essere definite le modalità di erogazione e di restituzione delle somme, comprensive di interessi e in un periodo non superiore a 30 anni. Tale contratto dovrà prevedere le modalità di recupero delle rate di ammortamento da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, qualora la Regione non vi provveda autonomamente, e l'applicazione di interessi moratori. Il tasso di interesse a carico della Regione è fissato il giorno della sottoscrizione del suddetto contratto, prendendo come riferimento il rendimento di mercato del BTP a 5 anni in corso di emissione (comma 3).

Alla verifica dei predetti adempimenti dovrà provvedere un apposito tavolo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze (comma 4).

All'atto dell'erogazione dell'anticipazione, le Regioni interessate dovranno provvedere all'immediata estinzione dei debiti elencati nel piano di pagamento (comma 5).

Il pagamento dei debiti oggetto del presente articolo deve riguardare, per almeno due terzi⁴⁹, residui passivi, anche perenti, nei confronti degli enti locali, purché a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali stessi. Tali risorse devono essere utilizzate dagli enti locali prioritariamente per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine (comma 6).

Il prospetto riepilogativo non considera la norma.

La relazione tecnica, con riferimento alle norme recate dai commi da 1 a 4, afferma che le stesse non determinano oneri in quanto finalizzate a disciplinare l'accesso da parte delle regioni al Fondo relativamente alla "Sezione per assicurare la liquidità alle regioni e alle province autonome per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli sanitari", di cui all'articolo 1, comma 10.

⁴⁹ Nel caso in cui l'importo complessivo dei residui passivi sia inferiore ai due terzi delle somme erogate si dovrà, pertanto, procedere al loro totale pagamento.

Per quanto concerne i commi 5 e 6, la relazione tecnica afferma che le norme non determinano oneri in quanto i pagamenti ivi previsti avvengono in coerenza con i vincoli del patto di stabilità interno.

In merito ai profili di quantificazione si ribadisce quanto già osservato con riferimento all'articolo 1, comma 10, circa la necessità di chiarire il coordinamento delle disposizioni in esame con le altre previsioni del provvedimento. La norma in esame sembra infatti finalizzata ad assicurare alle regioni liquidità da destinare principalmente⁵⁰ agli obiettivi di cui all'articolo 1, commi 7 e 8 (deroga al patto di stabilità interno delle regioni per il pagamento di residui passivi di parte corrente nei confronti degli enti locali). L'utilizzo del fondo in esame per i trasferimenti regionali agli enti locali, finalizzati al pagamento dei residui passivi, potrà comunque verificarsi nei limiti degli spazi concessi dal patto di stabilità interno⁵¹, richiamato dalla stessa relazione tecnica; l'incremento della spesa per i predetti trasferimenti agli enti locali sarà pertanto circoscritto alle sole deroghe al patto previste dal provvedimento in esame.

Essendo tali deroghe previste per il solo 2013, andrebbe chiarito come possa determinarsi un incremento di erogazioni a tale titolo anche nel 2014 in termini di fabbisogno. Inoltre per il 2013 l'ammontare dei residui passivi di parte corrente delle regioni nei confronti degli enti locali, oggetto di deroga, dovrebbe assorbire i 2/3 della maggiore spesa complessiva a valere sul fondo. Non appare pertanto chiaro se le modalità previste per l'utilizzo del fondo ne consentano la piena erogazione sia nell'esercizio 2013 che nel 2014. In caso contrario, potrebbe verificarsi una sovrastima dei relativi effetti in termini di peggioramento del fabbisogno e una conseguente sovrastima delle maggiori entrate per interessi sul saldo netto da finanziare, di cui all'articolo 12.

Si rileva, inoltre, che ai sensi del comma 3, la concessione delle anticipazioni sembra subordinata ad un'attività di ricognizione complessiva delle situazioni debitorie esistenti. Non appare evidente se i tempi stretti previsti dalle disposizioni procedurali consentano detta attività ricognitiva e dunque l'accesso alla liquidità necessaria per il pagamento dei debiti. Sul punto appare necessario acquisire l'avviso del Governo.

Si rileva, altresì, che il comma 5 prevede che all'atto dell'erogazione dell'anticipazione, le Regioni interessate dovranno provvedere all'immediata estinzione dei debiti elencati nel piano di pagamento. Peraltro i pagamenti dovrebbero essere presumibilmente effettuati nel limite dell'anticipazione di liquidità concessa, anche se tale circostanza non emerge dal dettato normativo. Si rinvia - infine - alle osservazioni formulate con riferimento all'articolo 1, comma

⁵⁰ Nella misura dei 2/3 del fondo ai sensi dell'art 2, comma 6.

⁵¹ Si ricorda che il criterio della competenza mista eurocompatibile prevede la contabilizzazione in termini di cassa dei trasferimenti regionali agli enti locali, sia di parte corrente che in conto capitale.

10, istitutivo del Fondo, e all'articolo 12, inerente la quantificazione dei relativi oneri per interessi a carico delle amministrazioni locali.

Articolo 2, commi 7-9 – Deroga al patto di stabilità finalizzato all'utilizzo di fondi comunitari

La norma prevede un'ulteriore deroga al patto di stabilità interno per le spese per cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti di 800 milioni di euro per l'anno 2013⁵² (comma 7). Sono dettate disposizioni per il riparto delle predette risorse tra le regioni (commi 8 e 9).

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica.

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiori spese in conto capitale ⁵³ Art. 2 comma 7 Spese cofinanziamento nazionale fondi strutturali UE –deroga patto di stabilità				800			800		
Maggiori entrate extratributarie Art.2 comma 7				200	-	-	200		

La relazione tecnica afferma che la norma prevede il rifinanziamento, in termini di sola cassa, per un importo di 800 milioni di euro, per il solo anno 2013, del Fondo di compensazione per gli interventi volte a favorire lo sviluppo di cui all'art. 32, comma 4, lettera n-bis), della legge 12 novembre 2011, n. 183, lettera introdotta dall'articolo 3, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 26 dicembre 2011, n. 214.

Questa integrazione è indispensabile per assicurare alle Amministrazioni titolari dei programmi comunitari 2007/2013 il conseguimento dei target di spesa fissati al 31.12.2013, al fine di scongiurare la perdita di risorse comunitarie, conseguente dall'applicazione della regola del disimpegno automatico prevista dai Regolamenti UE che disciplinano l'intervento dei Fondi strutturali europei.

⁵² A tal fine si modifica il comma 4 dell'art. 32 della legge 12 novembre 2011 n. 183 il quale già prevedeva l'esclusione dal patto di stabilità per gli anni 2012, 2013 e 2014, delle spese effettuate a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari, nei limiti complessivi di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014.

⁵³

Il rispetto dei target di spesa fissati per i singoli programmi consente la presentazione nel corso dell'anno delle rendicontazioni alla Commissione europea, necessarie per attivare i corrispondenti rientri di risorse comunitarie.

Per effetto dell'integrazione disposta dalla norma in esame, la dotazione del Fondo di compensazione di cui sopra raggiunge, nell'anno 2013, 1.800 milioni di euro, un ammontare ancora inferiore a quello necessario per evitare la perdita di risorse comunitarie al 31.12.2013 (2 miliardi di euro) rispetto ad obiettivi di spesa invariate, senza tener conto, quindi, degli effetti delle misure di accelerazione delle spese da realizzare per conseguire l'integrale utilizzo delle risorse alla chiusura della programmazione (31.12.2015).

La norma in esame a fronte di una integrazione di 800 milioni di euro per l'anno 2013, determina effetti finanziari negativi in termini di fabbisogno e di indebitamento netto pari a 600 milioni di euro. Infatti, la maggiore capacità di spesa delle Amministrazioni titolari dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali, derivante dall'innalzamento dei target di spesa previsti per lo stesso anno, abbinata al riconoscimento di un maggiore spazio finanziario all'interno dei vincoli posti dal Patto di stabilità pari a 800 milioni di euro per l'anno 2013, comporta un incremento dei rientri comunitari per il medesimo anno quantificabile in circa 200 milioni di euro (tenuto conto anche degli attuali vincoli di liquidità del bilancio UE 2013), aggiuntivi rispetto a quelli previsti nei tendenziali a legislazione vigente (comma 7).

I commi 8 e 9: non determinano effetti negativi sui saldi di finanza pubblica in quanto finalizzate a ripartire le risorse di cui al comma 7 e a prevederne la redistribuzione delle quote non utilizzate.

In merito ai profili di quantificazione si segnala che non è chiaro come incidano i maggiori rientri comunitari sui saldi di finanza pubblica. Infatti in occasione di precedenti deroghe al patto di stabilità interno per i cofinanziamenti nazionali, le relazioni tecniche non hanno evidenziato riflessi finanziari connessi a conseguenti variazioni nell'afflusso di risorse comunitarie.

Anche eventuali sfasamenti temporali tra l'esercizio di conseguimento delle risorse comunitarie e quello del loro effettivo utilizzo sono in genere considerati irrilevanti sulla base di un orientamento comunitario volto ad impedire effetti finanziari collegati a tali sfasamenti.

Andrebbero pertanto meglio precisate le ragioni sottostanti l'iscrizione del prospetto riepilogativo dell'effetto migliorativo di 200 milioni per il 2013.

Articolo 3 - Pagamenti dei debiti degli enti del SSN

La norma autorizza un'anticipazione di 5 miliardi di euro nel 2013 e 9 miliardi nel 2014 per il pagamento dei debiti degli enti del settore sanitario.

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica.

(milioni di euro)

Articolo 1, comma 10 Sezione enti SSN	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiori spese	5.000	9.000	-	5.000	9.000	-	-	-	-

La relazione tecnica, con riferimento agli effetti sui saldi, rileva che la norma non determina effetti sull'indebitamento netto, in quanto i pagamenti che saranno effettuati sulla base dell'anticipazione autorizzata sono a fronte non di nuove spese, ma di impegni già assunti in passato dagli enti del SSN. Si determina, invece, pienamente l'effetto sul SNF e sul fabbisogno.

L'afflusso di liquidità si rende necessario in quanto allo stato risultano alcune situazioni di persistenti crediti degli enti del SSN verso le rispettive regioni, per quote di finanziamento non erogate dalle regioni stesse ai propri enti ancorché regolarmente incassate dallo Stato o stanziare nel bilancio regionale. Ciò comporta che, a fronte di costi regolarmente sostenuti, in quanto regolarmente finanziati in termini di competenza, gli enti del SSN non sono stati nella condizione di effettuare i pagamenti, a causa della mancata erogazione di cassa. Con il presente articolo si vuole porre al riparo il SSN da gestioni improprie della relativa liquidità che, in taluni casi, comprende la sottrazione di liquidità e addirittura la conseguenza di una cancellazione delle somme dal bilancio regionale anche in termini di competenza. L'erogazione di liquidità vuole altresì affrontare la problematica di investimenti pregressi effettuati a valere sul finanziamento corrente del SSN, di dimensioni eccessive rispetto alla capacità economico-finanziaria degli enti (c.d. ammortamenti non sterilizzati).

Con riferimento al **comma 1** - che autorizza un'anticipazione di liquidità in favore delle regioni, dell'importo complessivo di 14 miliardi, di cui 5 miliardi per il 2013 e 9 miliardi per il 2014, al fine di favorire il pagamento dei debiti del SSN cumulati fino al 31 dicembre 2012, rileva che per effettuare il riparto fra le regioni di tale importo si prendono come riferimento due grandezze finanziarie, che spiegano in misura rilevante il ritardo dei pagamenti verificatosi nel SSN:

- gli ammortamenti non sterilizzati antecedenti l'applicazione del decreto legislativo 118/2011 (che ha stabilito regole di contabilizzazione degli investimenti e degli ammortamenti uniformi e tali da garantire sia l'equilibrio economico che l'equilibrio finanziario degli enti del SSN) e dunque frutto di pregresse politiche di investimento non sempre adeguate alla capacità economico-finanziaria degli enti del SSN le quali hanno generato, soprattutto in talune regioni, una significativa crisi di liquidità;

- le risorse relative al finanziamento del SSN che, sebbene regolarmente affluite alle regioni ovvero stanziare dalle stesse su risorse proprie per quanto attiene al finanziamento eventualmente a proprio carico (dunque regolarmente presenti in termini di competenza di bilancio), tuttavia non sono state erogate agli enti del SSN in quanto la relativa liquidità (in taluni casi anche lo stanziamento in termini di competenza) è stata utilizzata dalle regioni interessate per finalità extrasanitarie. Tale fenomeno, che assume dimensioni “imponenti” soprattutto in talune regioni, ha contribuito in modo molto significativo a determinare una “fortissima” crisi di liquidità.

Il **comma 2** prevede un primo riparto di 5 miliardi, da effettuare in via d’urgenza entro il 15 maggio 2013, sulla base dei dati allo stato disponibili, in proporzione ai valori degli ammortamenti non sterilizzati come risultanti dai modelli di conto economico (CE) e ai valori dei debiti verso gli enti del SSN iscritti nello stato patrimoniale. Tenuto conto della revisione delle citate grandezze, già in atto alla luce delle procedure contabili previste dal D.Lgs. 118/2011, e della possibilità che esse presentino degli errori, se ne prevede una ponderazione rispettivamente al 50%. Le somme sono erogate ai sensi del comma 5. La norma disciplina altresì le modalità di comunicazione alle regioni degli importi assegnati.

Il **comma 3**, alla luce della revisione e delle relative risultanze che saranno oggetto di valutazione in sede di Tavolo di verifica degli adempimenti regionali in materia sanitaria, prevede il riparto definitivo dei 14 miliardi. Le somme sono erogate, al netto di quanto già erogato a valere sui primi 5 miliardi, ai sensi del comma 5. La norma disciplina altresì le modalità di comunicazione alle regioni degli importi assegnati.

Il **comma 4** dispone che le regioni facciano pervenire al Ministero dell’economia, entro il 31 maggio 2013 ed entro il 15 dicembre 2013 (rispettivamente con riferimento al primo e al secondo riparto di risorse), una richiesta di accesso alle somme assegnate che avvia il procedimento per la definitiva sottoscrizione del contratto con il MEF. Per garantire l’intero utilizzo dei 14 miliardi si prevede la possibilità di riassegnazione di risorse a regioni che ne facciano richiesta, a valere sulle risorse non utilizzate da altre regioni: tale riassegnazione è prevista, a conclusione del procedimento di verifica dei dati presenti nei conti economici e negli stati patrimoniali, con riferimento alle risorse assegnate in via definitiva con il secondo decreto che ripartisce i 14 miliardi di euro.

Il **comma 5** stabilisce le condizioni per l’erogazione alle regioni dell’anticipazione di liquidità:

- le regioni devono prevedere, anche con misure legislative, le necessarie coperture per garantire la restituzione allo Stato dell’anticipazione ricevuta;
- le regioni devono presentare un piano dei pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, cumulati alla data del 31 dicembre 2012 e comprensivi degli interessi, con l’elenco dei fornitori che saranno pagati e i relativi importi. Si

- prevede altresì la possibilità di inserire nell'elenco, nei limiti delle risorse assegnate ed in via residuale rispetto ai debiti esigibili alla data del 31/12/2012, anche i debiti comunque sorti entro il medesimo termine, intendendosi per tali debiti quelli per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il medesimo termine del 31/12/2012;
- la sottoscrizione di un contratto che preveda le modalità di erogazione delle somme e di relativa restituzione, ovvero di recupero. Nella restituzione, che avverrà in un periodo non superiore a 30 anni, sono compresi interessi al tasso di rendimento di mercato dei BTP a cinque anni in corso di emissione⁵⁴.

Il **comma 6** stabilisce che all'atto dell'erogazione le regioni interessate devono provvedere all'immediata estinzione dei debiti elencati nel piano di pagamento e alle conseguenti scritture contabili, dandone certificazione al Tavolo di verifica da parte del responsabile della gestione sanitaria accentrata o di altra persona formalmente indicata dalla regione. Detta certificazione non potrà essere elusa, in quanto la norma stabilisce che essa costituisce un adempimento ai fini dell'ordinario accesso delle regioni alle quote premiali del finanziamento del SSN, come previsto dalla legislazione vigente⁵⁵.

Il **comma 7** introduce, con una disposizione di "carattere strutturale", meccanismi diretti ad impedire in futuro ulteriori ritardi nel sistema dei pagamenti, ponendo dei vincoli stringenti sulla gestione, da parte regionale, della liquidità destinata al finanziamento del SSN, posto che l'equilibrio economico è garantito da una serie di disposizioni vigenti e dalle verifiche trimestrali dei Tavoli tecnici. In particolare, si prevede un nuovo adempimento regionale ai fini dell'ordinario accesso delle regioni alle quote del 2 e 3 per cento del finanziamento del SSN (v. comma 6), consistente nell'obbligo delle regioni di erogare effettivamente ai propri enti sanitari, entro la fine dell'esercizio, almeno il 90% delle somme che incassano dallo Stato a titolo di finanziamento del SSN stesso (IRAP, addizionale regionale all'IRPEF e trasferimenti da bilancio statale a titolo di compartecipazione IVA e di fondo sanitario nazionale), nonché delle somme che le stesse, a valere su risorse proprie, destinano autonomamente al finanziamento del SSN (sostanzialmente riconducibili alla fiscalità aggiuntiva, al ripiano di disavanzi sanitari, a finanziamento di funzioni sanitarie ulteriori rispetto ai LEA, ad altri finanziamenti regionali comunque destinati). Tale condizione è

⁵⁴ Con comunicato del MEF del 9 aprile 2013, con riferimento alle analoghe anticipazioni dall'art. 1, comma 13, del presente decreto, il tasso rilevato è pari al 3,302%.

⁵⁵ L'articolo 2, comma 68, della legge 191/2008, come prorogato dall'articolo 15, comma 24, del D.L. 95/2012, autorizza il MEF a concedere alle regioni a statuto ordinario e alla Sicilia anticipazioni rispetto al livello del finanziamento statale del SSN. L'erogazione è fissata al livello del 97 per cento (98 per cento per le regioni che hanno rispettato gli adempimenti previsti dalla vigente normativa nell'ultimo triennio) delle somme dovute in rapporto alla quota indistinta, al netto delle entrate proprie e, per la Sicilia, della compartecipazione regionale al finanziamento della spesa sanitaria. La restante quota del 3 per cento (2 per cento) verrà erogata a seguito dell'esito positivo della verifica degli adempimenti previsti dalla vigente normativa.

diretta a garantire, oltre all'obbligo dell'equilibrio di competenza, un sostanziale equilibrio finanziario (equilibrio di cassa).

Il **comma 8** reca una disciplina per le RSS e per le Province autonome di Trento e Bolzano che non accedono al finanziamento del servizio sanitario nazionale a carico del bilancio dello Stato. Per tali regioni e province si prevede una partecipazione al Tavolo di verifica per le ricognizioni delle grandezze di cui al comma 1, disponendo che tali enti trasmettano entro il 30 giugno 2013 la documentazione necessaria per verifica i dati contenuti nei conti economici e negli stati patrimoniali. Si stabilisce inoltre che, in caso di mancata o parziale trasmissione delle certificazioni previste dal comma 6, non essendo attivabili i meccanismi previsti per le regioni a statuto ordinario dal medesimo comma 6, il MEF provveda, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, al recupero delle somme erogate alle stesse a titolo di anticipazione di liquidità.

Il **comma 9** è diretto a coordinare l'operazione di cui al presente articolo con il procedimento di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 311/2004 disponendo che le regioni possano far valere le somme attinte sull'anticipazione di liquidità quali risorse in termini di competenza di cui all'articolo 1, lettera b). Per tale finalità è previsto uno slittamento, per l'anno 2013, dei termini di cui al medesimo comma 174, disponendo che il termine del 30 aprile sia differito al 15 maggio e che il termine del 31 maggio sia differito al 30 giugno⁵⁶.

***Al riguardo**, si rileva l'opportunità che il Governo, sulla base dei dati allo stato disponibili, fornisca un dettaglio per regione delle voci che hanno portato alla stima di un fabbisogno di liquidità degli enti del SSN per complessivi 14 miliardi.*

Con riferimento, in particolare, agli ammortamenti non sterilizzati, dovrebbe essere indicato l'ammontare relativo al periodo antecedente l'entrata in vigore del D.Lgs. 118/2011 che non sia stato riportato nei conti economici 2011 (questo, pari complessivamente a 427,5 milioni, risulta già scontato ai fini della verifica dell'avanzo/disavanzo sanitario regionale).

Per quanto riguarda il mancato conferimento delle risorse di cassa da parte delle regioni agli enti del SSN, a fronte di risorse conferite dallo Stato o destinate dalle medesime regioni al finanziamento della sanità, e tenuto conto che il fenomeno, secondo la relazione tecnica, assume in alcuni casi "dimensioni

⁵⁶ Il 30 aprile è il termine per la diffida ad adempiere del Presidente del Consiglio dei Ministri alla regione nel caso che il monitoraggio del IV trimestre evidenzia un disavanzo di gestione a fronte del quale non sono stati adottati i provvedimenti necessari a sanare lo squilibrio. Qualora tali provvedimenti non siano adottati dal Presidente della regione in qualità di commissario *ad acta* entro il 31 maggio, sono comminate le sanzioni (blocco automatico del *turn over*, divieto di effettuare spese non obbligatorie e innalzamento entro il livello massimo previsto dalla normativa vigente della maggiorazione IRAP e dell'addizionale IRPEF

imponenti”, appare opportuno che il Governo fornisca una stima dei suddetti importi, suddivisi per regione.

Considerato che i Tavoli e il Comitato LEA svolgono, secondo procedure ormai consolidate, un monitoraggio attento dei costi e ricavi sanitari e quindi dell’equilibrio economico del settore, così come della quantità e qualità delle prestazioni rese, dovrebbe essere chiarito quali sono i meccanismi di controllo – anche al di fuori delle suddette procedure di verifica e/o di competenza di altri soggetti - che non hanno, invece, permesso di rilevare tempestivamente l’utilizzo da parte delle regioni delle risorse per finalità extra-sanitarie (giungendo in alcuni casi a “cancellare le somme dal bilancio regionale anche in termini di competenza”) ed i conseguenti squilibri di cassa degli enti del SSN.

Tale considerazione apre ad una ulteriore riflessione, da un lato, circa il fabbisogno regionale per finalità di spesa extra-sanitaria e l’adeguatezza delle risorse a ciò destinate e, dall’altro, sull’efficacia dei meccanismi che presiedono al contenimento della spesa previsti dal Patto di stabilità interno, sulla trasparenza dei bilanci regionali e sull’effettività dei controlli.

Dovrebbe, inoltre, essere chiarito se una quota dei debiti che saranno pagati ai sensi dell’articolo in esame sia stata eventualmente già scontata (rispettivamente pro-solvendo o pro-soluto) presso le banche o gli intermediari finanziari: qualora infatti i debiti fossero stati ceduti pro-soluto, si sarebbe già verificato un effetto sul fabbisogno e sul debito.

Fermo restando poi l’impatto sul saldo netto da finanziare per l’intero ammontare dell’anticipazione, atteso che i pagamenti dei debiti degli enti del SSN avverrebbero a fronte di impegni di parte corrente assunti in esercizi pregressi, essi non determinano un aumento dell’indebitamento netto nel biennio 2013-2014. Non è chiaro, tuttavia, se tale fattispecie comprenda anche i debiti sorti entro il 31 dicembre 2012 per i quali “sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine” (comma 5, lett. b, secondo periodo). Ove, infatti, non risultasse il corrispondente impegno nei bilanci degli enti, si tratterebbe di emersione di debito con impatto anche sull’indebitamento netto.

Si rileva, infine, che gli effetti su SNF e sul fabbisogno indicati dal prospetto riepilogativo e dalla RT scontano la tempistica dei pagamenti prevista dalla norma: entro il 15 maggio il riparto della prima tranche di 5 miliardi (da effettuare sulla base delle risultanze dei CE per il periodo dal 2001 al 2011 e degli importi iscritti negli Stati Patrimoniali relativi al consuntivo 2011, ponderati al 50 per cento) e, entro il 30 novembre, il riparto definitivo, comprensivo della seconda tranche relativa al 2014 e fino concorrenza dell’importo complessivo di 14 miliardi.

Sulla base di quanto è avvenuto in passato, in occasione di anticipazioni da parte dello Stato alle regioni per l’estinzione dei debiti sanitari, appaiono particolarmente stringenti i tempi previsti dalla norma per il riparto definitivo, che presuppone la

ricognizione da parte dei Tavoli di verifica dei debiti iscritti negli SP consolidati delle aziende regionali.

Nel caso, ad esempio, delle regioni che avevano firmato un Piano di rientro nel 2007, il riparto dell'anticipazione autorizzato dalla legge finanziaria 2008⁵⁷ è avvenuto al termine di un complesso procedimento (in cui presidenti delle regioni e i commissari ad acta sono stati affiancati da advisors contabili) diretto ad accertare l'effettiva entità dei debiti indicati nei Piani, incrociando i debiti iscritti nei bilanci degli enti con i crediti vantati dalle imprese e, ove necessario, giungendo ad una transazione al fine di evitare il protrarsi di contenziosi.

Andrebbe quindi, acquisita una conferma da parte del Governo che, a fronte di un ammontare di debiti elevato, si possa giungere ad una definizione dei rapporti debitori e procedere ai pagamenti in tempi ristretti.

Articolo 4 – Verifica equilibri strutturali delle regioni

La norma prevede che la possibilità per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, che abbiano sottoscritto i contratti di cui agli articoli 2 e 3 di sottoscrivere nuovi prestiti o mutui a qualunque titolo e per qualsiasi finalità e di prestare garanzie per la sottoscrizione di nuovi prestiti o mutui da parte di enti e società controllati o partecipati, resti subordinata all'attestazione regionale da cui risulti, oltre al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente, la condizione che il bilancio regionale presenti una situazione di equilibrio strutturale. Dette condizioni sono verificate dai Tavoli di verifica di cui all'articolo 2, comma 4 e all'articolo 3, comma 3, e recepite in apposita delibera del Consiglio dei Ministri di autorizzazione all'indebitamento.

La **relazione tecnica** precisa che la norma non determina oneri in quanto subordina la possibilità di indebitarsi per le regioni beneficiarie di anticipazione di liquidità ad una preventiva verifica degli equilibri strutturali.

Il **prospetto riepilogativo** degli effetti finanziari del provvedimento non indica effetti sui saldi di finanza pubblica in corrispondenza dell'articolo in esame.

In merito ai profili di quantificazione, non si hanno osservazioni da formulare.

Sul piano normativo, sarebbe utile precisare meglio la nozione di "equilibrio strutturale" riferita alle Regioni.

⁵⁷ La legge finanziaria per il 2008 (articolo 2, commi 46-48, della legge 244/2007) ha autorizzato un'anticipazione per complessivi 9,1 miliardi per l'estinzione dei debiti maturati al 31 dicembre 2005, come indicati nei rispettivi Piani di rientro dalle regioni Molise, Campania, Lazio e Sicilia.

Articolo 5, commi 1-6 - Pagamento dei debiti delle Amministrazioni dello Stato

La norma dispone un finanziamento di 500 milioni per il 2013 per il pagamento di debiti delle amministrazioni statali.

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica.

(milioni di euro)

Articolo 5, co 2	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiori spese correnti	500			500			500		

La relazione tecnica rileva che la norma prevede la possibilità di estinguere i debiti per le obbligazioni giuridicamente perfezionate dei Ministeri, relative a somministrazioni, forniture e appalti, maturati alla data del 31 dicembre 2012, a fronte delle quali non sussistono residui passivi anche perenti (comma 1). A tal fine è previsto il rifinanziamento dell'apposito Fondo⁵⁸, per l'importo complessivo di 500 milioni di euro per l'anno 2013 (comma 2).

Secondo la R.T. la norma determina, pertanto, maggiori oneri pari all'intero importo del rifinanziamento sul saldo netto da finanziare, sul fabbisogno e sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Qualora l'ammontare dei debiti dovesse risultare superiore al suddetto importo, il comma 4 dispone che i Ministeri interessati definiscano un piano di rientro volto al conseguimento dei necessari risparmi attraverso misure di razionalizzazione e riorganizzazione della spesa, anche al fine di prevenire il formarsi di nuove situazioni debitorie: per le finalità di tale piano possono essere utilizzate le dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lett. b), della legge 196/2009. La norma, secondo la relazione, non appare suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, essendo l'estinzione dei debiti condizionata al reperimento delle occorrenti risorse attraverso le suddette misure.

⁵⁸ Fondo di cui all'articolo 1, comma 50, della legge 266/2005. Si ricorda che con l'articolo 35, comma 2, del D.L. 1/2012, per provvedere all'estinzione dei crediti per spese relative a consumi intermedi, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2011, il cui pagamento rientri, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse e il cui ammontare è accertato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, secondo le medesime modalità di cui alla circolare n. 38 del 15 dicembre 2010, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 5 dell'8 gennaio 2011, il Fondo è stato incrementato, per l'anno 2012, di un importo pari a 1 miliardo. Il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari indicava al riguardo un corrispondente maggior onere a valere sul solo saldo netto da finanziare.

In merito ai profili di quantificazione, si rileva che le disposizioni in esame sono dirette a consentire il pagamento di debiti “fuori bilancio” delle Amministrazioni centrali, a fronte dei quali non sussistono residui passivi, anche perenti. Le obbligazioni sono state, pertanto assunte senza il corrispondente impegno dei capitoli iscritti negli stati di previsione, presumibilmente per una loro insufficienza.

Tale fenomeno, di cui non si conosce ancora la dimensione definitiva (il comma 2 prevede infatti che in caso di insufficienza delle somme si proceda a riparto), avviene dopo numerose manovre aventi per oggetto tagli lineari degli stanziamenti di bilancio ed in particolare delle spese c.d. rimodulabili. Di queste, una voce rilevante è appunto costituita dalle spese per consumi intermedi, in cui rientrano gli acquisti di beni e servizi che hanno generato i debiti in esame.

Tenuto conto che sono stati già autorizzati in passato finanziamenti per il ripiano dei debiti pregressi dei Ministeri, appare opportuno che il Governo fornisca dati ed elementi sulla quantificazione del totale dei debiti in essere e sulla possibile rimozione delle cause della loro continua formazione, anche mediante l’operazione di spending review a cui si fa riferimento al comma 4.

Per quanto riguarda gli effetti sui saldi, trattandosi di ripiano di debiti “sommersi”, il rifinanziamento disposto determina un corrispondente impatto sui tre saldi di finanza pubblica nel 2013, esercizio in cui tali debiti vengono riconosciuti e pagati.

Con riferimento a eventuali ulteriori debiti che dovessero emergere, la norma prevede che i Ministeri predispongano piani di rientro, utilizzando a copertura anche parte delle spese rimodulabili. Tale riduzione potrebbe favorire l’emersione, in esercizi successivi, di ulteriori debiti non correlati a specifici impegni di spesa, che determinerebbero un peggioramento dell’indebitamento netto nell’anno in cui i debiti (di parte corrente) sono riconosciuti e del fabbisogno e del debito in quello in cui essi sono pagati.

In merito ai profili di copertura finanziaria, con riguardo al comma 1, appare opportuno che il Governo chiarisca la portata normativa della disposizione. In particolare, andrebbe chiarito se con la locuzione “debiti dei Ministeri per obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, maturati alla data del 31 dicembre 2012, a fronte dei quali non sussistono residui passivi anche perenti” si faccia riferimento a risorse per le quali non si è mai proceduto formalmente ad un impegno. Qualora il Governo confermi che si tratti, in particolare, di debiti non considerati dal bilancio dello Stato, appare opportuno che sia chiarito il riferimento previsto non solo alla mancata sussistenza di residui passivi, ma più specificatamente di residui passivi perenti. In particolare, andrebbe chiarito se il riferimento sia volto ad individuare un insieme più ampio di fattispecie nelle quali possano rientrare anche debiti per i quali sono stati precedentemente iscritti in bilancio residui oramai perenti. Infine, appare opportuno che il Governo chiarisca

a quale esercizio facciano riferimento i suddetti debiti, dal momento che l'articolo 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, aveva già stanziato risorse per il pagamento, ai sensi del comma 1, dei crediti commerciali esistenti alla data di entrata in vigore del decreto e connessi a transazioni commerciali per l'acquisizione di servizi e forniture, certi, liquidi ed esigibili, corrispondenti a residui passivi del bilancio dello Stato, e, ai sensi del comma 2, dei crediti relativi a consumi intermedi, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2011.

In merito al comma 4, si rileva preliminarmente che la disposizione di cui al primo periodo non consente di quantificare, con particolare riferimento alla quota volta a prevenire il formarsi di nuove situazioni debitorie, il volume di risparmi che devono derivare dall'adozione dei piani di rientro, la cui adozione sembrerebbe in ogni caso eventuale. Appare, inoltre, opportuno che il Governo chiarisca la portata della disposizione di cui all'ultimo periodo, la quale prevede che per la predisposizione del piano di rientro possono essere utilizzate le dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge n. 196 del 2009. Non appare, infatti, chiaro se la disposizione debba intendersi alla stregua di un "taglio lineare". In tale caso, infatti si segnala che la norma non chiarisce a quali esercizi finanziari la stessa si riferisce, alla loro articolazione e con quali atti si procederà alle suddette riduzioni. Con riferimento a tale ultimo aspetto, si segnala la necessità che le riduzioni avvengano con un atto legislativo qualora attengano a spese iscritte in bilancio come fattore legislativo. Tali chiarimenti appaiono rilevanti anche a fronte del rischio di evitare la formazione di ulteriori debiti delle amministrazioni centrali dello Stato, soprattutto in considerazione degli ulteriori "tagli lineari" previsti dall'articolo 12.

Articolo 5, comma 7 – Rimborsi d'imposta

La norma dispone l'incremento delle restituzioni e dei rimborsi di imposte per un ammontare pari a 2,5 mld nel 2013 e di 4 mld nel 2014. A tal fine è prevista l'emanazione di un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate e del territorio.

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica.

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiori spese correnti				2.500	4.000				

La relazione tecnica afferma che, trattandosi di risorse disponibili in tesoreria a legislazione vigente, la norma non determina maggiori oneri sul saldo netto da finanziare.

Non sono altresì previsti effetti in termini di indebitamento netto, in quanto i rimborsi di imposta richiesti in anni precedenti, vengono registrati nel conto economico della PA – secondo il principio della competenza economica – nell'anno in cui è avvenuta la richiesta di rimborso.

La norma determina invece un incremento del fabbisogno della PA in conseguenza dell'accelerazione dei rimborsi e delle restituzioni derivanti dalla norma, nonché dei relativi versamenti.

In merito ai profili di quantificazione appaiono necessari chiarimenti in merito alla mancata iscrizione di effetti sul bilancio dello Stato, sia pure limitatamente alle regolazioni debitorie, il cui importo non viene modificato dall'art. 12, co. 8.

Si rileva, inoltre, la necessità di coordinare la disposizione in esame con l'articolo 9, comma 2 del provvedimento.

Infatti, una quota (1.250 mld) dei maggiori rimborsi stanziati per l'anno 2014 è destinata alla copertura degli oneri recati dall'aumento del tetto massimo di compensazione d'imposta (da 500.000 a 700.000 euro) disposto, con decorrenza 2014, dall'articolo 9, comma 2, alla cui scheda si rinvia.

Inoltre, apparirebbero utili maggiori informazioni in merito alle complessive giacenze della Tesoreria ed ai relativi utilizzi in attuazione delle diverse disposizioni contenute nel provvedimento in esame.

Si ricorda infine che gli importi riportati nel prospetto riepilogativo, in relazione agli interventi in esame potrebbero essere incrementati nel caso di minore utilizzo di somme stanziare per il pagamento dei debiti di fornitura⁵⁹ (articolo 12, comma 11).

Articolo 6, comma 1-4 – Disposizioni per il pagamento delle Pubbliche amministrazioni

Le norme recano disposizioni intese a stabilire l'ordine a cui le Amministrazioni devono attenersi nell'effettuazione dei pagamenti, dando priorità a quelli non oggetto di cessione *pro soluto*, secondo il criterio della anzianità del credito (comma 1).

Ai fini dell'ammortamento delle anticipazioni di liquidità di cui al Capo I del provvedimento in esame, la prima rata decorre dall'anno successivo a quello di sottoscrizione del contratto (comma 2).

⁵⁹ In particolare, la norma fa riferimento ai minori pagamenti indicati nell'articolo 1, comma 13, nell'articolo 2, comma 1 e nell'articolo 3, comma 1.

Le norme dispongono altresì che i piani dei pagamenti siano pubblicati dai siti internet delle amministrazioni interessate, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 18 del D.L. 83/2012 (Definizione dei dati riguardanti le opere pubbliche che le Amministrazioni e i soggetti aggiudicatori sono tenute a detenere e a comunicare alla banca dati delle amministrazioni pubbliche), allo scopo di assicurarne massima trasparenza e conoscibilità (comma 3).

Si dispone infine che, ferma restando l'indicazione del codice unico di progetto (CUP) dell'opera pubblica nei mandati informatici sul Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), a decorrere dal 30 settembre 2013 i dati relativi ai pagamenti previsti di cui al provvedimento in esame (Capo I) siano comunicati al Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo le modalità previste dal DM 26 febbraio 2013 (comma 4).

Il prospetto riepilogativo non considera le norme.

La relazione tecnica, relativamente al comma 3, afferma che la disposizione non comporta oneri per la finanza pubblica, trattandosi di adempimenti già previsti a legislazione vigente.

Per quanto attiene al comma 4, la RT afferma altresì che la disposizione riguarda sistemi già operanti o previsti a legislazione vigente e non comporta effetti finanziari negativi per la finanza pubblica

In merito ai profili di quantificazione, si osserva che le norme in esame appaiono di carattere prevalentemente ordinamentale. In proposito, preso atto delle precisazioni contenute nella relazione tecnica, non vi sono osservazioni da formulare.

Articolo 6, comma 5-7 – Impignorabilità delle somme destinate ai pagamenti

Le norme dispongono che, a tutela del vincolo di destinazione delle risorse, non siano ammessi atti di sequestro o di pignoramento sulle somme destinate ai pagamenti di cui al Capo I del provvedimento in esame (comma 5).

Viene inoltre introdotto l'articolo 5-*quinquies* alla L. 89/2001 (Equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo), che integra la disciplina relativa all'impignorabilità dei fondi destinati al pagamento delle somme liquidate ai sensi della suddetta legge 89/2001 (comma 6)⁶⁰.

In particolare, si dispone – ai sensi dell'articolo 5-*quinquies*, comma 4, della L. 89/2001, come introdotto dalla norma in esame - che gli atti di sequestro o di pignoramento, eventualmente notificati alla Tesoreria centrale e alle Tesorerie provinciali

⁶⁰ Di cui all'articolo 1, comma 24 della L. 228/2012 (Legge di stabilità 2013), che ha riformulato l'articolo 1, comma 294-*bis*, della L. 266/2005 (Legge finanziaria 2006).

dello Stato, non determinano obblighi di accantonamento, né sospendono l'accreditamento di somme a favore delle Amministrazioni interessate.

Le norme introducono infine l'articolo 1, comma 294-ter, della L. 266/2005 (Legge finanziaria 2006), disponendo che l'impignorabilità si applica anche ai fondi e alle contabilità speciali del Ministero dell'economia destinati al pagamento di somme liquidate a norma della L. 89/2001, relativa all'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo (comma 7).

Il prospetto riepilogativo non considera le norme.

La relazione tecnica illustra le disposizioni di cui al comma 6, specificando che le stesse introducono, nell'articolo della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. Legge Pinto) l'articolo 5-quinquies in tema di esecuzione forzata, finalizzato ad assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della legge citata. Le norme integrano la disciplina della impignorabilità, come dettata dall'articolo 1, comma 24, della Legge di stabilità per il 2013, dei fondi destinati al pagamento delle somme liquidate ai sensi della legge Pinto, impignorabilità che resta ferma.

La RT specifica che l'integrazione così operata sulla disciplina riguardante i pignoramenti sulla contabilità (ordinaria) del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e della Direzione nazionale antimafia, non può tuttavia evitare che i predetti fondi per il pagamento degli indennizzi Pinto, attinti da pignoramento, effettuato nelle forme della espropriazione presso terzi, siano, ancorché nelle sole more della dichiarazione di impignorabilità da parte del giudice dell'esecuzione, sottoposti ad accantonamento. Ne deriva, sul punto, l'impossibilità per l'amministrazione di programmare adeguatamente, secondo le disponibilità esistenti, i pagamenti dei creditori muniti di titolo esecutivo anteriore (rispetto al pignorante). Analoga esigenza di protezione si pone per i fondi destinati al pagamento dei creditori Pinto di competenza di altre amministrazioni.

La proposta normativa è volta ad evitare che vengano apposti vincoli, anche per effetto del temporaneo accantonamento, sui fondi in questione e tale obiettivo viene raggiunto mediante l'estensione (anche ai creditori Pinto) della portata applicativa dell'articolo 1 del decreto-legge 25 maggio 1994, n. 313 sul pignoramento c.d. contabile. Questo tipo di pignoramento *sui generis*, comunque regolato nelle forme dell'espropriazione mobiliare presso il debitore, esclude che possano essere ammessi, su impulso dei predetti creditori, sequestri o pignoramenti presso le sezioni di tesoreria dello Stato, a pena di nullità rilevabile d'ufficio; gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati si hanno per non eseguiti e pertanto non determinano obbligo di accantonamento da parte delle sezioni medesime, né sospendono l'accreditamento di somme nelle contabilità speciali ed in quelle a favore dei funzionari delegati.

Va evidenziato che, oltre al richiamo in generale della disciplina del c.d. pignoramento contabile, l'intervento normativo proposto ribadisce che tutti i creditori, ivi compresi i "creditori Pinto", al pari degli altri creditori nei confronti della pubblica amministrazione, sono soggetti al divieto di procedere

esecutivamente sui fondi destinati al pagamento di somme liquidate ai sensi della stessa legge Pinto.

Le disposizioni, pertanto, hanno carattere ordinamentale, e non determinano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Per quanto attiene al comma 7, la RT afferma che le disposizioni completano la disciplina introdotta dall'articolo 1, comma 24 della L. 228/2012 (Legge di stabilità 2013), con il quale è stato riformulato l'articolo 1, comma 294-*bis*, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, estendendo il regime di impignorabilità anche ai fondi e alle contabilità speciali del Ministero dell'economia e delle finanze destinati al pagamento di somme liquidate ai sensi della Legge Pinto. La norma, pertanto, non determina effetti finanziari negativi.

In merito ai profili di quantificazione, si osserva che le norme in esame appaiono di carattere prevalentemente ordinamentale. In proposito, non vi sono osservazioni da formulare.

Articolo 6, comma 8 – Trasmissione degli atti di pagamento agli uffici di controllo

Le norme recano modifiche all'articolo 8 del D.Lgs. 123/2011 (Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa), prevedendo in particolare l'introduzione del comma 4-*bis*. La novella dispone che gli atti di pagamento emessi a titolo di corrispettivo nelle transazioni commerciali pervengano all'ufficio di controllo (Uffici centrali del bilancio e Ragionerie territoriali dello Stato) almeno 15 giorni prima della data di scadenza del termine di pagamento, che espleta i riscontri di competenza, dando comunque corso al pagamento entro i 15 giorni successivi al ricevimento degli atti, anche nel caso di formulazione di osservazioni o richieste di integrazioni e chiarimenti. Qualora il dirigente responsabile non risponda alle osservazioni, oppure i chiarimenti non siano idonei a superare le osservazioni mosse, l'ufficio di controllo è tenuto a segnalare alla competente Procura regionale della Corte dei conti eventuali ipotesi di danno erariale derivanti dal pagamento cui si è dato corso.

Il prospetto riepilogativo non considera le norme.

La relazione tecnica afferma che le norme non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ma incidono solamente sui tempi entro i quali gli atti di pagamento emessi a titolo di corrispettivo nelle transazioni commerciali tra imprese e pubbliche amministrazioni devono pervenire agli Uffici di controllo (Uffici centrali del bilancio e Ragionerie territoriali dello Stato), nonché sui termini entro cui deve essere espletato il relativo controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile e si deve dare corso ai pagamenti medesimi. Invero,

tali modifiche mirano a salvaguardare la finanza pubblica con disposizioni volte ad evitare l'aggravio di spese per interessi moratori, dovuti, nel caso di specie, a tutela delle imprese in caso di ritardo nei pagamenti delle transazioni commerciali, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento, ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 231/2002.

***In merito ai profili di quantificazione**, si osserva che le norme in esame sembrano orientate – come specificato nella relazione tecnica – ad accelerare i pagamenti delle transazioni commerciali della PA, al fine di evitare l'insorgere di interessi moratori. In proposito, appare tuttavia utile acquisire il parere del Governo circa la possibilità che il sostanziale obbligo di pagamento – che viene comunque effettuato anche nel caso in cui sussista da parte dell'ufficio di controllo la necessità di richiedere all'amministrazione interessata integrazioni e chiarimenti – possa portare a pagamenti indebiti, con la conseguente determinazione di effetti negativi per la finanza pubblica.*

Articolo 6, commi 9 e 10 – Responsabilità amministrative

Le norme dispongono che, entro il 30 giugno 2013, le pubbliche amministrazioni (enti locali, regioni, servizio sanitario nazionale e amministrazioni dello Stato) comunichino ai creditori, anche a mezzo posta elettronica, l'importo e la data entro la quale provvederanno rispettivamente ai pagamenti dei debiti. L'omessa comunicazione rileva ai fini della responsabilità per danno erariale a carico del responsabile dell'ufficio competente (comma 9).

Il mancato o tardivo adempimento da parte delle amministrazioni pubbliche debentrici a specifiche disposizioni⁶¹, che ha causato la condanna al pagamento di somme per risarcimento danni o per interessi moratori, è causa di responsabilità amministrativa a carico del soggetto responsabile del mancato o tardivo adempimento.

Il prospetto riepilogativo non considera le norme.

La relazione tecnica afferma che, con riferimento al comma 9, la norma non determina nuovi o maggiori oneri stante la libertà di forma (anche mediante posta elettronica) prevista per le comunicazioni ai creditori dell'importo e della data dei pagamenti disposti dalle amministrazioni debentrici.

⁶¹ Di cui all'articolo 1, commi 2, 8 e 14, all'articolo 2, commi 3 e 5, all'articolo 3, commi 5, 6 e 7, all'articolo 5, commi 1 e 3, all'articolo 6, commi 2, 3 e 4, e all'articolo 7, comma 4 del provvedimento in esame.

Per quanto attiene al comma 10, la RT afferma che la norma, di carattere ordinamentale, tipizza una fattispecie di responsabilità erariale a carico dei soggetti responsabili dell'omissione di specifici adempimenti procedurali previsti dalle disposizioni contenute nel Capo I.

In merito ai profili di quantificazione, non vi sono osservazioni da formulare attesa la natura ordinamentale delle norme.

Articolo 6, comma 11 – Trasmissione alla Corte dei conti

Le norme dispongono che, al fine di garantire la massima tempestività nelle procedure di pagamento, le amministrazioni competenti possono omettere la trasmissione alla Corte dei conti dei decreti di riparto fra gli enti interessati delle anticipazioni di liquidità di cui al Capo I del provvedimento in esame.

Il prospetto riepilogativo non considera le norme.

La relazione tecnica afferma che la norma, di carattere ordinamentale, prevede la facoltà per le amministrazioni di omettere la trasmissione alla Corte dei conti, per il controllo preventivo, dei decreti di riparto fra gli enti interessati delle anticipazioni di liquidità di cui al Capo I.

In merito ai profili di quantificazione, non vi sono osservazioni da formulare attesa la natura ordinamentale delle norme.

Articolo 7, commi 1-7 – Ricognizione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni

La norma prevede per le amministrazioni debtrici di somme per somministrazioni, forniture e appalti, l'obbligo di registrarsi sulla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni⁶². Stabilisce inoltre il termine del 15 settembre 2013 entro il quale le amministrazioni debtrici sono tenute a comunicare l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012. Viene inoltre prevista la possibilità per il creditore di richiedere la nomina di un commissario *ad acta* qualora l'amministrazione non ottemperi alla richiesta di integrazione o modifica della comunicazione relativa ad uno o più crediti.

La **relazione tecnica** precisa che le attività previste dai commi da 1 a 3 (obbligo di registrazione sulla piattaforma elettronica) non determinano nuovi

⁶² Predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del DM n. 25 giugno 2012.

e maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto le amministrazioni interessate possono provvedervi con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, per mezzo delle funzionalità che saranno disponibili dalla piattaforma elettronica.

Con riferimento alle disposizioni recate dai commi da 4 a 6 relativi alla comunicazione dell'elenco completo dei debiti, la RT afferma che le medesime non recano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto gli adeguamenti da apportare alla piattaforma elettronica al fine di rendere disponibili le nuove funzionalità previste, rientrano nella normale attività di gestione e sviluppo dei sistemi informativi del MEF, conformemente a quanto previsto dai decreti ministeriali richiamati dalla norma nei quali è previsto che dalla predisposizione della piattaforma non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Con riferimento alla possibilità di richiedere la nomina di un commissario *ad acta*, con oneri a carico dell'amministrazione debitrice, la RT specifica che essa è già prevista dalla normativa vigente e non determina pertanto nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il **prospetto riepilogativo** degli effetti finanziari del provvedimento non indica effetti sui saldi di finanza pubblica in corrispondenza dell'articolo in esame.

In merito ai profili di quantificazione, non si hanno osservazioni da formulare atteso quanto specificato nella RT.

Articolo 7, commi 8 e 9 – Pagamento di debiti ceduti ad istituti finanziari mediante assegnazione di titoli di Stato

Le norme disciplinano una procedura di ricognizione dei debiti certi, liquidi ed esigibili nei confronti di pubbliche amministrazioni maturati alla data del 31 dicembre 2012 che siano stati oggetto di cessione in favore di banche o intermediari finanziari autorizzati. Le comunicazioni sono effettuate dalle banche e dagli intermediari finanziari tramite l'ABI, distinguendo tra cessioni pro-soluto e cessioni pro-solvendo (comma 8).

Al comma 9 si prevede altresì che, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il Documento di economia e finanza ed eventualmente modificati dalla Nota di aggiornamento, previa intesa con le Autorità europee e su deliberazione delle Camere, la legge di stabilità per il 2014, possa autorizzare il pagamento mediante assegnazione di titoli di Stato dei debiti delle amministrazioni pubbliche che hanno formato oggetto di cessione da parte dei creditori in favore di banche o intermediari finanziari che siano individuati con la ricognizione di cui al comma 8 .

La **relazione tecnica** illustra il contenuto delle disposizioni, evidenziando che le stesse non comportano oneri. Per quanto riguarda il comma 9, la relazione specifica che essa dispone in merito ad una mera facoltà da esercitare, eventualmente, con la legge di stabilità per l'anno 2014, "prevedendo in tale sede la necessaria copertura finanziaria dei relativi oneri".

Il **prospetto riepilogativo** degli effetti finanziari dei provvedimenti non indica effetti sui saldi di finanza pubblica in corrispondenza delle disposizioni in esame.

In merito ai profili di quantificazione, si osserva che la norma assume una portata essenzialmente programmatica, non suscettibile quindi di comportare effetti finanziari diretti ed immediati.

L'effettivo impatto sui saldi di finanza pubblica potrà essere valutato sulla base delle disposizioni che saranno eventualmente introdotte nella legge di stabilità 2014 in attuazione delle previsioni in esame. In tale sede andrà altresì valutato il possibile impatto sul debito.

Si ricorda in proposito che, in base alla decisione Eurostat del luglio 2012⁶³, i crediti commerciali ceduti ad istituti finanziari con clausola del pro-soluto sono già classificati nell'ambito del debito pubblico. Per tale categoria di crediti, pertanto, l'eventuale assegnazione di titoli del debito pubblico a fronte dell'estinzione dei crediti ceduti non dovrebbe comportare un incremento complessivo dello stock di debito.

Articolo 8 – Semplificazione e detassazione della cessione dei crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni

La norma stabilisce l'esenzione da imposte, tasse e diritti dovute sulle cessioni dei crediti vantati nei confronti della P.A. L'esenzione non opera ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) (comma 1).

L'autenticazione delle sottoscrizioni dei contratti di cessione può essere effettuata dall'ufficiale rogante dell'amministrazione debitrice, ove presente. Nel caso in cui sia invece effettuata da un notaio, la misura dell'onorario è ridotta alla metà (comma 2).

Si prevede, infine, l'utilizzo - per la stipulazione degli atti di cessione e per la loro notificazione - della piattaforma elettronica già istituita ai fini della surrogazione dei contratti di finanziamento⁶⁴ (comma 3).

⁶³ Decisione Eurostat del 31 luglio 2012 'The statistical recording of some operations related to tradecredits incurred by government units'.

⁶⁴ Articolo 120-*quater*, comma 3, del decreto legislativo n. 385/1993, ai sensi del quale il trasferimento del contratto mediante surrogazione avviene senza penali o oneri di qualsiasi natura.

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica.

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiori spese correnti (comma 1)	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5

Gli effetti di maggiore spesa, poiché riferiti ad uno stock di debiti (crediti vantati nei confronti della P.A. al 31 dicembre 2012) hanno carattere temporaneo e si stima che esauriscano i loro effetti in cinque anni a decorrere dal 2013.

La relazione tecnica illustra la stima effettuata degli oneri relativi all'esenzione disposta dal comma 1.

In proposito ricorda che gli atti di cessione dei crediti in esame sono assoggettati ad *imposta di registro* in misura fissa pari a 168 euro⁶⁵. Per quanto concerne l'*imposta di bollo* la RT afferma che, in base a dati di fonte ABI, per ogni atto viene mediamente utilizzata una sola marca da bollo dell'importo di 14,62 euro. Complessivamente, il gettito tributario per ciascun contratto di cessione ammonta quindi a 182,60 euro.

Per la stima del valore dei contratti interessati dall'agevolazione la RT ricorda che, in base ai dati forniti dalla Banca d'Italia, l'ammontare dei debiti commerciali delle PA ammontano a circa 91 miliardi alla data del 31 dicembre 2011. Tale valore viene incrementato del 10% circa per tenere conto degli ulteriori incrementi per l'anno 2012 e viene ridotto per tenere conto dei contratti che sono già stati ceduti con la clausola pro soluto (circa 10 miliardi). L'ammontare dei debiti ottenuto (90 mld) viene parzialmente pagato in attuazione del provvedimento in esame (40 mld). La RT ipotizza che il 10% dei debiti rimanenti (50 mld) sia oggetto di cessione agli intermediari (5 mld).

Il valore medio dei contratti ceduti è stimato considerando che, tra i creditori, la quota maggiore è vantata da imprese di grandi dimensioni (oltre 500 addetti) e che sono le imprese di costruzioni a soffrire maggiormente per i ritardi dei pagamenti delle PA. Pertanto, la RT ritiene che l'ammontare medio dei crediti che verranno ceduti sia pari a 150.000 euro da parte di un numero di soggetti pari a circa 35.000 imprese.

⁶⁵ In base al principio generale dell'alternatività tra imposta di registro e IVA, le operazioni che rientrano nel campo IVA sono soggette ad imposta di registro in misura fissa. Nel caso specifico, le operazioni di natura finanziaria rientrano nel campo IVA (come operazioni esenti). Diversamente, le operazioni di natura non finanziaria, escluse dal campo IVA, sono assoggettate ad imposta di registro in misura proporzionale.

La RT stima quindi una perdita di gettito complessiva pari a circa 6,5 milioni di euro annui di cui 5,9 milioni per imposta di registro (168 euro x n. 35.000) e 0,6 milioni per imposta di bollo (14.62 euro x n. 35.000).

Infine, tenuto conto che l'agevolazione riguarda solo lo stock di debiti fino al 31 dicembre 2012, la RT ipotizza che la perdita si verificherà per 5 anni a decorrere dal 2013 considerando, prudenzialmente, che circa la metà dello stock dei crediti verrà ceduta a intermediari finanziari nel suddetto lasso temporale.

La RT afferma che il comma 2 introduce una misura di semplificazione consentendo all'Ufficiale rogante dell'amministrazione debitrice di autenticare gli atti di cessione. Pertanto la norma non comporta oneri per la finanza pubblica.

La RT non considera il comma 3.

In merito ai profili di quantificazione si segnala quanto segue in riferimento alla disposizione contenuta nel comma 1.

In linea generale si considera che la stima è effettuata ipotizzando che - a fronte di un ammontare complessivo di debiti residui stimato in oltre 50 miliardi di euro al netto dei pagamenti previsti dal presente provvedimento - circa 25 miliardi di debiti della PA saranno oggetto di cessione agevolata e che la cessione dei crediti sarà effettuata in quote costanti nell'arco di cinque anni. In proposito, tenuto conto delle immediate esigenze di liquidità presenti nelle imprese, potrebbe apparire più prudentiale considerare una maggiore concentrazione delle cessioni dei crediti nei primi due anni di applicazione del beneficio. Per quanto concerne, invece, la stima del valore complessivamente ceduto dalle imprese, andrebbero fornite maggiori informazioni dirette a supportare l'ipotesi adottata.

Per quanto concerne, più specificatamente, i profili di quantificazione:

- ai fini della stima del minor gettito dovuto all'esenzione dell'imposta di bollo, è stata considerata la misura minima prevista dalla normativa vigente (14,62 euro ogni quattro pagine del contratto). Sul punto, potrebbe risultare prudentiale considerare una quota media maggiore della minima fissata per legge;

- per la stima del valore dei crediti che potrebbero essere oggetto di cessione agevolata la RT sottrae, alla stima dello stock dei crediti esistenti, il valore di 40 mld quali pagamenti effettuati in applicazione del provvedimento in esame. Sul punto si segnala che una quota dei 40 mld è destinata al rimborso di imposte;

- per la stima del numero delle cessioni interessate dalla disposizione, la RT considera principalmente le imprese che operano nel settore dell'edilizia che presentano la caratteristica di avere poche forniture di importo elevato. In base a tale ipotesi, la RT ritiene che il valore medio di ciascun credito ceduto possa essere stimato in circa 150.000 euro cui corrisponde un ridotto numero di crediti cedibili. Andrebbero esplicitati i dati su cui si basa il predetto valore medio tenuto conto che, ove tale valore non risulti da evidenze contabili, potrebbe risultare

prudenziale considerare un valore medio più contenuto, cui corrisponderebbe – a parità di debito complessivo della PA - un maggior numero di crediti potenzialmente cedibili;

- non risultano valutati gli effetti negativi di gettito relativi alle esenzioni delle tasse e dei diritti.

Infine, si chiedono chiarimenti in merito al comma 3 tenuto conto che la piattaforma prevista dalla norma richiamata è riferita alla gestione degli istituti di credito. In proposito, andrebbe precisato il coordinamento con la piattaforma prevista per i crediti certificati e con le procedure previste dal provvedimento in esame, assicurando comunque l'assenza di oneri a carico della finanza pubblica per eventuali servizi richiesti al settore bancario.

Articolo 9, comma 1 – Utilizzo in compensazione dei crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione

La norma⁶⁶ consente l'utilizzo in compensazione, mediante modello F24, dei crediti di fornitura certificati - maturati nei confronti dello Stato, degli enti pubblici nazionali, delle regioni, degli enti locali e degli enti del SSN - per il pagamento di somme dovute a seguito di specifiche attività di accertamento.

Al fine di assicurare l'utilizzo univoco del credito certificato, viene previsto un meccanismo in base al quale l'Agenzia delle entrate comunica immediatamente il credito compensato alla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio di certificazioni⁶⁷.

Le regioni, gli enti locali e l'ente del SSN che effettuano la certificazione del credito devono versare, entro 60 giorni, la corrispondente somma alla contabilità speciale numero 1778 "Agenzia delle Entrate – Fondi di bilancio". In caso contrario, la Struttura di gestione trattiene l'importo certificato dalle somme dovute all'ente interessato; ove tale recupero non sia possibile la Struttura di gestione informa il Ministero dell'interno e il Ministero dell'economia e finanza che provvederanno a trattenere l'importo dalle somme dovute a qualsiasi titolo, ivi comprese le quote del fondo di riequilibrio comunale, del fondo sperimentale di riequilibrio e le quote di compartecipazione ai tributi erariali. I termini e le modalità di attuazione sono definiti con apposito decreto del MEF.

Il prospetto riepilogativo non considera la norma.

⁶⁶ Si introduce l'art. 28-quinquies nel D.P.R. n. 602/1973.

⁶⁷ La piattaforma per la certificazione dei crediti consente alle imprese creditrici nei confronti della P.A. di richiedere la certificazione dei crediti relativi a somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti e di tracciare le eventuali successive operazioni di anticipazione, compensazione, cessione e pagamento, a valere sui crediti certificati.

La relazione tecnica afferma che la disposizione non determina variazioni sul gettito, trattandosi di una semplice compensazione che garantisce in ogni caso l'accertamento e il versamento delle entrate derivati dagli enti interessati.

In merito ai profili di quantificazione appaiono necessari ulteriori dati ed elementi di valutazione in merito ai possibili effetti finanziari recati dalla disposizione tenuto conto che la compensazione può essere effettuata tra debiti tributari risultanti dalle specifiche attività di accertamento e riscossione e crediti di fornitura vantati nei confronti dello Stato, degli enti pubblici nazionali, delle regioni, degli enti locali e degli enti del SSN.

In proposito si segnala che il meccanismo della compensazione in esame appare suscettibile di determinare:

- *una riduzione per cassa delle entrate da accertamento. Qualora tali entrate siano state scontate nei tendenziali di finanza pubblica, la disposizione determina effetti negativi sui saldi di finanza pubblica;*
- *un'accelerazione del pagamento dei debiti della PA, in quanto l'estinzione del debito avviene attraverso un'operazione effettuata automaticamente dal contribuente-impresa creditrice.*

I predetti effetti, suscettibili di peggiorare i saldi di cassa non sono peraltro contabilizzati nel prospetto riepilogativo né quantificati dalla RT. In proposito appaiono necessari chiarimenti.

Articolo 9, comma 2 – Utilizzo in compensazione dei crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione

La norma dispone che a decorrere dall'anno 2014, il limite di 516.000 euro previsto dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 è aumentato a 700.000 euro.

Al relativo onere, pari a euro 1.250 milioni per l'anno 2014, 380 milioni per l'anno 2015 e 250 milioni per l'anno 2016, si provvede mediante utilizzo delle risorse esistenti nella contabilità speciale 1778 -fondi di bilancio dell'Agenzia delle entrate. Per l'anno 2014 si provvede a valere sui maggiori rimborsi programmati di cui all'articolo 5, comma 7 (pari a 4 mld di euro per il medesimo esercizio).

La relazione tecnica afferma che la norma, per i crediti maturati a decorrere dal 2014 è neutrale sui saldi di finanza pubblica in quanto alle maggiori compensazioni corrisponderanno minori rimborsi. Per i crediti maturati nelle annualità precedenti a fronte dei quali sono state effettuate richieste di rimborso, che hanno già avuto impatto in termini di indebitamento netto, si stima un onere di **1,25 miliardi di euro per l'anno 2014, 380 milioni di euro per l'anno 2015 e 250 milioni di euro per l'anno 2016.**

La RT precisa che, ai fini della stima di tali effetti di gettito, è stata effettuata una specifica elaborazione evidenziando in primo luogo, nei quadri relativi alla dichiarazione dei crediti spettanti ai fini IIDD, IVA ed IRAP (da UNICO società di capitali, società di persone, persone fisiche, enti non commerciali, IRAP, IVA e consolidato) gli importi di crediti spettanti eccedenti l'attuale limite, per la parte di importo fino a 700 mila euro. Il massimo teorico di crediti immediatamente spendibili in F24 a compensazione (gli importi eccedenti 516 mila euro e fino a 700 mila euro) risulta di circa **1,9 miliardi di euro**, da parte di quasi 13 mila soggetti: tuttavia solo una parte di tale importo troverebbe concreto utilizzo nell'ambito del modello di versamento unificato F24 sotto forma di importo a credito. Più precisamente, la parte di crediti che potrà essere utilizzata a compensazione di altri debiti di imposte o contributi, dal momento che il modello F24 non può essere utilizzato per richiedere rimborsi.

Sulla base delle predette elaborazioni l'onere riguardante il pregresso viene stimato dalla RT pari a euro 1.250 milioni per l'anno 2014, 380 milioni per l'anno 2015 e 250 milioni per l'anno 2016.

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti ai fini dei saldi di finanza pubblica:

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiori spese correnti						380			

In merito ai profili di quantificazione si rileva che la mancata iscrizione nel prospetto riepilogativo dell'onere riferito all'esercizio 2014 appare collegato alla disposizione che pone il medesimo a valere sui maggiori rimborsi programmati di cui all'articolo 5, comma 7 (4 mld per il 2014, già contabilizzati nel prospetto riepilogativo ai fini del fabbisogno, in relazione al medesimo art.5).

Per quanto riguarda l'onere per 250 mln riferito al 2016 - non indicato nel prospetto che si limita a riportare gli effetti riguardanti l'esercizio in corso ed i tre esercizi successivi – andrebbe chiarito con quali modalità si potrà procedere alla compensazione del predetto effetto peggiorativo che viene a prodursi sul saldo di cassa.

In merito al procedimento di quantificazione indicato dalla relazione tecnica, si evidenzia l'esigenza di disporre di dati ed elementi di valutazione riguardo ai profili di seguito richiamati.

La relazione tecnica opera una distinzione tra crediti maturati nelle annualità precedenti il 2014 e crediti maturati a decorrere da tale esercizio. In particolare, con riguardo a questi ultimi, la relazione asserisce la neutralità finanziaria delle disposizioni in esame in quanto "alle maggiori compensazioni corrisponderanno minori rimborsi". In effetti tale considerazione appare idonea ad escludere, per la predetta categoria di crediti, effetti negativi in termini di indebitamento netto. Non sono invece chiare le argomentazioni che inducono ad escludere effetti negativi sul fabbisogno di cassa, tenuto conto

che l'innalzamento del limite da 516.000 a 700.000 euro appare in linea teorica suscettibile di incrementare il volume annuo delle compensazioni in una misura che non dovrebbe risultare già scontata nelle previsioni tendenziali.

Si rileva in proposito che l'art. 10, co. 1, lett. b) del D.L. 78/2009 ha previsto la mera possibilità di effettuare il predetto incremento, non ascrivendo quindi effetti finanziari a tale previsione.

Con riguardo invece ai crediti maturati prima del 2014, la RT perviene alla stima dell'effetto massimo teorico (circa 1,9 mld) sulla base dei dati tratti dalle dichiarazioni dei redditi. Non vengono peraltro esplicitati gli elementi e le ipotesi assunte per definire l'importo complessivo effettivamente utilizzabile in compensazione e la relativa modulazione temporale.

Quanto infine all'utilizzo della contabilità speciale 1778 la RT non fornisce indicazioni in merito all'entità delle risorse effettivamente disponibili rispetto alle attività di rimborso e compensazione di imposte già scontate nelle previsioni tendenziali.

In merito ai profili di copertura finanziaria, con riferimento all'utilizzo delle risorse esistenti sulla contabilità speciale 1778 "Agenzia delle entrate – Fondi di bilancio", ferme rimanendo le osservazioni formulate con riferimento ai profili di quantificazione dell'onere, si osserva che pur se tale copertura non rientra tra quelle previste dall'articolo 17 della legge n. 196 del 2009, si è già ricorso diverse volte all'utilizzo delle suddette risorse⁶⁸. Al riguardo, appare, comunque opportuno che il Governo confermi che l'utilizzo di tali risorse non pregiudichi gli interventi già previsti a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse. Con riferimento alla formulazione della disposizione, appare necessario acquisire l'avviso del Governo in ordine all'opportunità di modificare, in maniera più conforme alla prassi vigente, l'inciso "risorse esistenti nella contabilità speciale" con le seguenti "risorse disponibili sulla contabilità speciale".

Articolo 10 comma 1 – Obiettivi di risparmio per le province

Le norme apportano alcune modifiche alla procedura di riduzione delle risorse destinate alle province prevista dall'articolo 16, comma 7, del D.L. 95/2012.

Tale comma dispone una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, del fondo perequativo e dei trasferimenti erariali dovuti alle province delle regioni Sicilia e

⁶⁸ Si ricordano, da ultimo, gli articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 225 del 2010, l'articolo 2 del decreto-legge n. 70 del 2011, l'articolo 40 del decreto-legge n. 98 del 2011, l'articolo 33 della legge n. 183 del 2011, l'articolo 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, gli articoli 3 e 4-ter del decreto-legge n. 16 del 2012, gli articoli 16 e 17 del decreto-legge n. 95 del 2012 e l'articolo 8 del decreto-legge n. 174 del 2012.

Sardegna. La riduzione ammonta a 500 milioni di euro per il 2012, a 1.200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013-2014 e a 1.250 milioni di euro a decorrere dal 2015.

Le quote di riduzione da imputare a ciascuna provincia devono essere individuate tenendo conto di una serie di parametri indicati dalla norma e nell'ambito di una procedura stabilita dal testo, che prevede una determinazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali (sulla base di un'istruttoria condotta dall'UPI) da recepire mediante decreto del Ministro dell'interno.

In caso di mancata deliberazione della Conferenza, il decreto del Ministro dell'interno è comunque emanato ripartendo le riduzioni in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE.

In caso di incapienza, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle province interessate a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni RC Auto, all'atto del riversamento del relativo gettito alle province medesime.

Qualora anche tali ultime somme risultino incapienti per il recupero, il versamento al bilancio dello Stato della parte non recuperata è effettuato a valere sulla contabilità speciale n. 1778 "Agenzia delle Entrate - Fondi di Bilancio", che sarà reintegrata con i successivi versamenti della medesima imposta sulle assicurazioni RC Auto.

In particolare il comma 7 viene modificato: a) anticipando al 31 dicembre di ciascun anno precedente a quello di riferimento il termine per l'emanazione del decreto ministeriale avente ad oggetto le riduzioni da operare per gli anni 2013 e successivi; b) individuando, in apposito allegato, la misura delle riduzioni da imputare a ciascuna provincia per gli anni 2013 e 2014 in caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Tale allegato contiene un elenco di riduzioni, dettagliate per ciascuna provincia, il cui totale ammonta al valore di 1.200 milioni assegnato alle province come obiettivo di risparmio per gli anni 2013 e 2014.

Il prospetto riepilogativo non considera le norme.

La relazione tecnica afferma che le norme non alterano l'importo complessivo delle riduzioni da operare a valere sul fondo sperimentale di riequilibrio, sul fondo perequativo e sui trasferimenti erariali dovuti alle province della Sicilia e della Sardegna. Infatti viene esclusivamente modificata la distribuzione delle riduzioni fra le province. Pertanto le norme non determinano oneri sui saldi di finanza pubblica.

La relazione illustrativa precisa che gli importi di risparmio attribuiti a ciascuna provincia (e indicati in allegato) sono stati individuati ripartendo il risparmio complessivo ascrivito al comparto delle province sulla base della incidenza della spesa per consumi intermedi sostenuta da ciascuna provincia nel 2011, come desunta dai dati SIOPE rilevati a marzo 2013. Non sono stati inclusi in questa operazione le spese per formazione professionale, per trasporto pubblico locale e per la raccolta di rifiuti solidi urbani, nonché i pagamenti effettuati dalla

provincia di Napoli relativi alle spese per servizi socialmente utili finanziate dallo Stato.

***In merito ai profili di quantificazione** non si formulano osservazioni, tenuto conto che le modifiche apportate all'articolo 16, comma 7, del D.L. 95/2012 appaiono neutrali rispetto al raggiungimento dei complessivi obiettivi di risparmio ascritti alla norma.*

Articolo 10 commi 2-4 –Disposizioni in materia di versamento di tributi locali

La norma interviene su alcuni aspetti della disciplina finanziaria e tributaria degli enti locali.

Innanzitutto secondo luogo si interviene sulla disciplina della **TARES** da applicare nell'anno 2013⁶⁹.

Un primo intervento riguarda la scadenza e il numero delle rate, nonché il loro ammontare. In proposito si dispone che le prime rate (ad esclusione dell'ultima) possono essere versate dai contribuenti in base a quanto dovuto per gli anni precedenti (TARSU, TIA1, TIA2) mentre nell'ultima rata – prevista per ottobre - dovrà essere incluso il conguaglio su base annua della nuova tariffa e, alla stessa scadenza, sarà versata anche la maggiorazione *standard* pari a 0,30 euro per metro quadrato (comma 2, lettere a) e b)).

Il gettito della maggiorazione *standard* è attribuito allo Stato (e non all'ente locale, come disposto dalla previgente normativa) e, conseguentemente, per l'anno 2013, non si applica la riduzione delle risorse ai comuni prevista dal comma 13-*bis* dell'art. 14 del D.L. n. 201/2011 (tale riduzione era stata stimata in 1 miliardo nella relazione tecnica allegata al D.L. n. 201/2011). A tal fine, si dispone l'incremento della dotazione del Fondo di solidarietà comunale⁷⁰, per l'anno 2013, di 943 milioni di euro (da 890,5 milioni a 1.833,5 milioni) (comma 2, lettere c), d) ed e)).

Rimane confermata la facoltà per i comuni di aumentare la maggiorazione TARES fino a 0,40 euro per metro quadrato; in tal caso, si conferma la spettanza del maggior gettito (rispetto a 0,30 euro) all'ente locale (comma 2, lettera f)).

Un ulteriore intervento interessa la disciplina sulla riscossione del tributo in quanto, in luogo del regime transitorio previsto fino al 31 dicembre 2013⁷¹, si dispone che i comuni possono continuare ad avvalersi per la riscossione del tributo dei soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani (comma 2, lettera g)).

⁶⁹ Si interviene sull'articolo 14 del decreto legge n. 201 del 2011.

⁷⁰ Articolo 1, comma 380, lettera c) della legge n. 228 del 2012.

⁷¹ Articolo 1, comma 35, D.L. n. 201 del 2011.

Infine, si introduce una tipologia di area esente dalla TARES (comma 3).

Viene inoltre modificata la disciplina **IMU**. Le modifiche riguardano:

- il termine per la presentazione della dichiarazione di variazione. Si sostituisce il precedente termine (90 giorni dalla data dell'atto di variazione) con il nuovo termine fissato al 30 giugno dell'anno successivo (comma 4, lettera a);
- la sostituzione del comma 13-*bis* dell'art. 13 del D.L. n. 201 del 2011 il quale, nella versione previgente, stabiliva le modalità di pubblicazione in internet delle deliberazioni comunali riguardanti le aliquote e le detrazioni dall'imposta nonché l'efficacia retroattiva al 1° gennaio dell'anno di pubblicazione delle delibere pubblicate. La nuova formulazione non ripropone la suddetta efficacia retroattiva (comma 4, lettera b).

Il prospetto riepilogativo non ascrive effetti finanziari alla norma.

La relazione tecnica afferma quanto segue.

I commi da 2 a 4 intervengono sulla disciplina TARES per l'anno 2013.

Il comma 2 lettera a) non determina effetti finanziari. Infatti la norma attribuisce al comune la facoltà di intervenire sul numero e sulla scadenza delle rate con la conseguenza che il versamento della prima rata potrebbe essere anche anticipato rispetto all'attuale scadenza di luglio.

Il comma 2 lettera b) ha carattere procedurale, in quanto consente ai comuni di utilizzare, per le prime due rate, i bollettini prestampati per il pagamento della TARSU, TIA1 O TIA2, mentre per il pagamento dell'ultima rata dovranno essere applicati i criteri indicati nel comma 2 lettera c) in relazione alla maggiorazione *standard*.

Il comma 2 lettera c) dispone la riserva all'erario del gettito relativo alla maggiorazione di 0,30 euro per metro quadrato. Tale disposizione non determina effetti finanziari in quanto la relazione tecnica originaria riferita all'art. 14 del decreto-legge 201/2011 stimava in circa 1 miliardo di euro l'effetto, in termini di maggiori entrate, di tale maggiorazione. In sede di modifiche introdotte con la legge di stabilità 2013 (art. I, comma 380), la quota parte delle predette maggiori entrate a favore di comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna (943 milioni di euro) è stata considerata ai fini della determinazione finale del fondo di solidarietà comunale in attuazione del comma 13-*bis* del predetto articolo 14. Conseguentemente, atteso che per l'anno 2013 le maggiori entrate in questione sono acquisite al bilancio statale e non più destinate ai comuni, si rende necessario reintegrare il predetto fondo per il corrispondente ammontare di 943 milioni di euro al fine di assicurare la neutralità finanziaria della modifica in esame. La lettera d) prevede che non trovi applicazione il comma 13-*bis* del citato art. 14 del D. L. n. 201 del 2011 e la lettera e) opera le necessarie variazioni contabili alla dotazione del citato Fondo di solidarietà per l'importo suindicato.

Alla lettera f) non si ascrivono effetti, tenuto conto sia del fatto che alla disposizione originaria, riguardante la facoltà di aumentare la maggiorazione *standard* fino a 0,40 euro non furono ascritti effetti di gettito, sia perché allo stato tale facoltà non risulta sia stata esercitata e comunque nulla è scontato nei tendenziali. Non determina effetti la previsione normativa di cui alla lettera g) che consente per l'anno 2013 ai comuni di continuare ad avvalersi per la riscossione del tributo dei soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Il comma 3, sostituendo il comma 4 dell'art. 14 del D. L. n. 201 del 2011, ripropone di fatto le stesse disposizioni presenti nella disciplina TARSU. La norma in esame non determina variazioni sul gettito.

Le disposizioni del comma 4, in materia di IMU, sono di carattere procedurale, senza effetti sul gettito.

La relazione tecnica illustra anche una disposizione riferita ad un comma 2 (non presente nel testo normativo) in base alla quale le disposizioni del comma precedente avrebbero trovato applicazione anche nel caso in cui il comune preveda l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo del tributo.

In merito ai profili di quantificazione, per quanto concerne le modifiche introdotte per l'anno 2013 alla disciplina **TARES** si segnala quanto segue:

- *l'attribuzione all'Erario del gettito della maggiorazione standard risulta compensato dall'incremento del fondo di solidarietà comunale. La neutralità finanziaria di tale procedura è subordinata all'ipotesi in base alla quale la dotazione iniziale del predetto fondo (operata con la legge di stabilità 2013) sia stata considerata al netto della predetta quota di maggiorazione. Ove confermata tale ipotesi, volta ad escludere la duplicazione dell'attribuzione di risorse al predetto fondo, andrebbero forniti dei chiarimenti riguardo alla modalità con le quali procedere al recupero delle somme nei confronti dei comuni incapienti;*
- *ulteriori chiarimenti andrebbero forniti in merito alla quota (57 milioni) della maggiorazione standard riferita agli enti territoriali diversi da quelli inclusi nel fondo di solidarietà comunale, tenuto conto che per l'anno 2013 non opera il meccanismo di recupero previsto dal sopra richiamato comma 13-bis;.*
- *il rinvio del pagamento della maggiorazione standard all'ultima rata potrebbe comportare dei problemi di liquidità per gli enti locali. Questi ultimi, infatti, hanno già manifestato le loro difficoltà finanziarie dovute al mancato incasso della prima rata (prorogata da gennaio a luglio 2013). Sul punto andrebbero forniti elementi volti ad escludere effetti negativi sulla finanza pubblica in termini di oneri per interessi e di difficoltà nell'espletamento del servizio. Ulteriore conferma andrebbe acquisita in merito al termine di scadenza dell'ultima rata che, a normativa vigente, è fissata nel mese di ottobre 2013: ciò in considerazione della necessità di evitare effetti sul bilancio dello Stato al*

quale dovrà affluire la maggiorazione, che si tradurrebbero in oneri sui saldi complessivi di finanza pubblica;

- andrebbero forniti chiarimenti in merito alle modalità di erogazione delle somme necessarie ai comuni per lo svolgimento dei servizi indivisibili. Ciò in considerazione del fatto che le risorse necessarie, reperite attraverso il versamento della maggiorazione standard, non sono più riscosse in corso d'anno direttamente dai comuni, ma saranno riscosse dall'Erario in concomitanza con l'ultima rata;
- in merito all'estensione dell'ambito di esenzione dalla TARES disposta dal comma 2, si rileva che la norma – anche se finalizzata ad un allineamento con il precedente regime tributario – appare suscettibile di recare effetti negativi per la finanza pubblica. Sul punto è opportuno acquisire l'avviso del Governo.

Andrebbe inoltre chiarita la specifica contenuta nella relazione tecnica che illustra disposizioni contenute nel comma 2 non riscontrate nel testo pubblicato.

In merito alle modifiche introdotte alla disciplina IMU, si osserva che la mancata esplicita indicazione dell'effetto retroattivo al 1° gennaio delle deliberazioni pubblicate in internet nel corso dell'anno potrebbe determinare problemi interpretativi.

Sul punto, tuttavia, la relazione illustrativa allegata al provvedimento afferma che la norma non incide sui termini di adozione degli atti che devono essere, comunque, approvati nei termini previsti, per quanto riguarda le aliquote, dal comma 169 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in base al quale "gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. Dette deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno ". Per quanto concerne, invece, i regolamenti occorre fare riferimento all'art. 53, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in base al quale "il termine ... per approvare i regolamenti relativi alle entrate degli enti locali, è stabilito entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. I regolamenti sulle entrate, anche se approvati successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine di cui sopra, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento".

Alla luce delle indicazioni della relazione illustrativa, il venir meno della disposizione riferita alla retroattività delle delibere comunali appare neutrale dal punto di vista finanziario laddove continuino ad esplicitare effetti le analoghe disposizioni richiamate dalla stessa relazione. In proposito appare utile una conferma. Si segnala, infine, che lo slittamento all'anno successivo del termine per la presentazione della dichiarazione di variazione ai fini IMU potrebbe determinare ritardi nelle procedure di verifica e di accertamento dell'imposta.

Articolo 11 – Equilibrio finanziario Sicilia e Piemonte

Le norme prevedono l'attribuzione alla regione Sicilia della quota del gettito delle imposte sui redditi prodotti in impianti e stabilimenti ubicati all'interno della regione da parte delle imprese che hanno sede legale fuori dal territorio regionale. Per il 2013 tale attribuzione avviene per l'importo di 49 milioni di euro direttamente da parte della struttura di gestione⁷². Per gli anni successivi, il relativo gettito è assicurato secondo modalità applicative indicate dal testo (che fa riferimento a quanto previsto dal decreto dirigenziale del Ministero dell'economia di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 241/2005).

Si ricorda che, in base all'articolo 37 dello Statuto della regione Sicilia, nell'accertamento dei redditi delle imprese che hanno la sede centrale fuori del territorio della regione, ma stabilimenti e impianti all'interno del territorio, a tali stabilimenti e impianti viene attribuita la quota di reddito di loro spettanza. La conseguente imposta compete alla regione ed è riscossa dai suoi organi di riscossione. L'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 241/2005 ha stabilito che le relative quote di competenza fiscale dello Stato siano trasferite alla regione insieme con alcune competenze (non indicate espressamente dal testo) in precedenza esercitate dallo Stato. La norma ha inoltre rinviato ad apposito decreto dirigenziale del Ministero dell'economia la definizione delle modalità applicative di tale trasferimento di risorse e funzioni. Quest'ultimo decreto dirigenziale non risulta essere stato emanato.

Al conseguente onere triennale (49 milioni per il 2013, 50,2 milioni nel 2014 e 52,8 milioni nel 2015) si provvede mediante la riduzione di alcune autorizzazioni di spesa (v. *infra* relazione tecnica). A decorrere dall'anno 2016, si provvederà alla ridefinizione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la regione Sicilia ed al simmetrico trasferimento di funzioni ancora svolte dallo Stato nel territorio regionale.

I commi 6 e 7 prevedono che la regione Piemonte predisponga un piano di rientro, con le necessarie azioni di razionalizzazione ed efficientamento, finalizzato a consentire la rimozione dello squilibrio finanziario derivante da debiti pregressi a carico del bilancio regionale inerenti i servizi di trasporto pubblico locale su gomma e di trasporto ferroviario regionale. Il piano dovrà prevedere interventi di efficientamento da conseguire attraverso i criteri previsti dal D.L. 95/2012.

Il testo fa riferimento, in particolare, ai criteri e alle modalità di cui all'articolo 16-*bis*, comma 3, del D.L. 95/2012. Tale norma ha previsto che con DPCM siano ripartite e trasferite alle regioni le risorse del Fondo per il trasporto pubblico locale, che restano

⁷² La struttura di gestione è un organismo previsto dal D.Lgs. 241/1997 e dal decreto interministeriale 183/1998. In particolare, l'articolo 22 del D.Lgs. 241/1998 ha disposto che un'apposita struttura di gestione attribuisca agli enti destinatari le somme (tributi) riscosse dalle banche e versate alla tesoreria statale (o, nel caso della Sicilia, alla Cassa regionale siciliana di Palermo). Le somme vanno attribuite agli enti destinatari tenendo conto dell'eventuale compensazione eseguita dai contribuenti. Gli enti destinatari dispongono con cadenza trimestrale le regolazioni contabili sulle contabilità di pertinenza a copertura delle somme compensate dai contribuenti.

vincolate alla loro finalità originaria. Per l'utilizzazione di tali somme sono indicati i seguenti criteri: offerta più efficiente ed economica del servizio, incremento dei ricavi da traffico, incremento dei servizi a domanda elevata, definizione di livelli occupazionali appropriati, adozione di strumenti di monitoraggio e di verifica.

Per il finanziamento del piano, la regione Piemonte è autorizzata ad utilizzare, per l'anno 2013, le risorse ad essa assegnate del Fondo per lo sviluppo e la coesione, nel limite massimo di 150 milioni di euro.

Il comma 8 integra l'articolo 16, comma 3, del D.L. 95/2012, prevedendo - per le regioni a statuto speciale e per le province autonome - la possibilità che l'accantonamento delle risorse finalizzate al concorso agli obiettivi di finanza pubblica venga effettuato dal Ministero dell'economia non solo sulle compartecipazioni ai tributi erariali, ma anche a valere sulle somme destinate alla programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e coesione. Ciò, al fine di garantire una sufficiente liquidità per far fronte ai pagamenti in conto capitale degli enti territoriali e, per la parte corrente, ai pagamenti nel comparto dei trasporti e per il funzionamento di infrastrutture indispensabili per lo sviluppo delle regioni.

L'articolo 16, comma 3, del D.L. 95/2012 ha stabilito gli obiettivi di finanza pubblica per le regioni a statuto speciale e le province autonome, che sono tenute ad assicurare gli importi complessivi di 1,2 miliardi di euro nel 2013, 1,5 miliardi nel 2014 e 1,57 miliardi a decorrere dal 2015. Fino all'emanazione delle necessarie norme di attuazione, tali importi sono annualmente accantonati a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali e recepito con decreto del Ministero dell'economia.

Il prospetto riepilogativo ascrive alle norme i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica.

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiori spese correnti Ar.11 c. 3 Attuazione dello Statuto della Regione Siciliana	49,0	50,2	52,8						
Minori entrate tributarie Ar.11 c. 3 Attuazione dello Statuto della Regione Siciliana				49,0	50,2	52,8			
Minori spese in conto capitale Ar.11 c. 3 lett. a) e c) Riduzione autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 114, terzo periodo, LF 2006	3,0	10,0	10,0	3,0	10,0	10,0			
Minori spese in conto capitale Ar.11 c. 3 b) Riduzione risorse statali spettanti alla regione Sicilia per edilizia agevolata (art. 61, c. 2, D.Lgs. 117/1998)	46,0	40,2	32,8	46,0	40,2	32,8			
Minori spese in conto capitale Ar.11 c. 3 lettera d) Riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5, comma 3-ter, D.L. 203/2005 (*)			10,0			10,0			

(*) Non è chiaro per quale motivo la tabella riporti testualmente la seguente dizione: "Abrogazione dal 2015 articolo 5, comma 3-ter, D.L. 203/2005".

La relazione tecnica afferma che i commi 1-5 (attribuzione alla regione Sicilia del gettito delle imposte sui redditi prodotti dagli impianti presenti sul territorio regionale ma appartenenti ad imprese che hanno sede legale al di fuori di esso) sono finalizzati a dare attuazione all'articolo 37 dello Statuto di autonomia della regione. Afferma inoltre che il maggior gettito da attribuire alla regione è pari a 49 milioni di euro per l'anno 2013 ed è stimato in euro 50,2 milioni e euro 52,8 milioni, rispettivamente, per gli anni 2014 e 2015.

Al conseguente onere (49 milioni per il 2013, 50,2 milioni nel 2014 e 52,8 milioni nel 2015) si provvede mediante la riduzione delle seguenti autorizzazioni di spesa:

(milioni di euro)

	Coperture	2013	2014	2015
a) c)	Riduzione del contributo quindicennale di solidarietà nazionale corrisposto alla regione Sicilia a decorrere dal 2007 nella misura di 10 milioni di euro annui (ai sensi dell'articolo 1, comma 114, terzo periodo, della legge 266/2005)	3	10	10
b)	Riduzione delle risorse spettanti alla regione Sicilia per gli anni dal 2013 al 2015 per l'edilizia agevolata (articolo 61, comma 2, del D.Lgs. 112/1998)	46	40,2	32,8
d)	Riduzione del contributo quindicennale di solidarietà nazionale corrisposto alla regione Sicilia a decorrere dal 2008 nella misura di 10 milioni di euro annui (previsto dall'articolo 5, comma 3-ter, del D.L. 203/2005)	-	-	10
Totale coperture (=onere complessivo)		49	50,2	52,8

In proposito la RT afferma che i rapporti finanziari pregressi tra lo Stato e la regione Sicilia derivanti dall'articolo 37 dello Statuto si intendono regolati in via definitiva con il presente articolo.

In ordine ai commi 6 e 7 (utilizzo, nel 2013 da parte della regione Piemonte, di somme di sua pertinenza del Fondo per lo sviluppo e la coesione) la RT afferma che si tratta le risorse già previste a legislazione vigente assegnate per il Programma attuativo regionale. Le norme non comportano effetti sui saldi di finanza pubblica in quanto viene attribuita alla regione una facoltà, da esercitare nei limiti delle risorse disponibili dei Programmi attuativi regionali finalizzati all'utilizzo del Fondo.

Riguardo al comma 8 (accantonamenti a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione per assicurare il concorso delle regioni agli obiettivi di finanza pubblica), la RT afferma che la norma non comporta effetti sui saldi di finanza pubblica, in quanto viene attribuita alle regioni una facoltà da esercitare nei limiti delle risorse disponibili del Programma attuativo regionale.

Con riferimento al comma 1 (attribuzione alla Sicilia di quote di gettito prodotte nel territorio della regione), la relazione illustrativa afferma che l'attribuzione diretta della somma di 49 milioni per l'anno 2013 è dovuta all'esigenza di sterilizzare il rischio di un adeguamento non immediato da parte dei contribuenti alle nuove regole di versamento previste per l'attuazione della riforma in esame. Tale meccanismo è dovuto, inoltre, alla necessità di assicurare la neutralità finanziaria dell'articolo in esame per il primo anno di entrata in vigore.

In merito ai profili di quantificazione, andrebbero acquisiti i dati e i parametri posti alla base della quantificazione degli oneri derivanti dall'attribuzione alla regione Sicilia delle quote di gettito tributario indicate dai commi 1-5^[73].

In proposito si osserva che, mentre l'onere per il 2013 sembrerebbe definito entro un limite di spesa (mediante il meccanismo dell'attribuzione diretta da parte della struttura di gestione), per gli anni successivi la relazione tecnica fa riferimento a importi oggetto di stima⁷⁴.

Andrebbe, in proposito, meglio precisata l'affermazione contenuta nella relazione tecnica (ma non nel testo) secondo cui i rapporti finanziari pregressi tra lo Stato e la regione Sicilia derivanti dall'articolo 37 dello Statuto si intendono regolati, con le norme in esame, in via definitiva. Tale precisazione appare necessaria anche per chiarire quali siano i possibili margini di variabilità della predetta quantificazione, tenuto conto che il decreto dirigenziale del Ministero dell'economia previsto per dare attuazione alle norme dello Statuto non risulta ancora emanato e considerato, altresì, che l'emanazione di tale decreto presuppone un'intesa fra il Ministero e la regione⁷⁵.

In ogni caso, al fine di verificare l'allineamento temporale fra gli oneri determinati dall'articolo in esame e la copertura previste dal comma 3 (che sono limitate ad un triennio), andrebbe confermato che detti oneri sussistano effettivamente per il solo triennio 2013-2015. Tale ipotesi sembrerebbe suffragata dalla procedura prevista dal comma 5, in base alla quale a decorrere dal 2016 l'attribuzione alla regione Sicilia di cespiti di entrata (qualunque sia la variabilità nel tempo di tali gettiti) sembrerebbe subordinata al trasferimento di funzioni attualmente esercitate dallo Stato, e quindi ad una riduzione di spese statali in misura equivalente al trasferimento di quote di entrate erariali alla regione.

In ordine alle autorizzazioni di spesa utilizzate a copertura degli oneri recati dai commi 1-5, si ricorda che esse hanno una durata limitata.

Alcune (articolo 1, comma 114, della legge 266/2005; articolo 5, comma 3-ter, del D.L. 203/2005) prevedono contributi di solidarietà a favore della regione Sicilia ed hanno una proiezione quindicennale (per importi pari a 10 milioni di euro annui a decorrere dal 2007 e dal 2008); l'autorizzazione di cui all'articolo 61, comma 2, del D.Lgs. 112/1998 riguarda limiti d'impegno (anch'essi per lo più di durata quindicennale) per il sostegno di investimenti in edilizia agevolata.

In proposito appare opportuno acquisire un chiarimento volto a verificare se i contributi di cui alla legge 266/2005 e al D.L. 203/2005 risultino integralmente

⁷³ Come detto, si tratta delle quote delle imposte sui redditi prodotti in impianti e stabilimenti ubicati all'interno della regione da parte delle imprese che hanno sede legale al di fuori del territorio regionale.

⁷⁴ Articolo 17, commi 1, 12 e 13, della legge 196/2009.

⁷⁵ Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 241/2005 (Attuazione dell'articolo 37 dello Statuto della Regione siciliana e simmetrico trasferimento di competenze).

iscritti nelle previsioni di spesa con riferimento ai tre saldi di finanza pubblica e possano quindi essere utilizzati per la compensazione dei nuovi oneri in esame.

Si ricorda, infatti, che - in base al testo delle norme richiamate - l'erogazione dei contributi era subordinata alla redazione, da parte della regione Sicilia, di un piano economico degli investimenti finalizzato all'aumento del rapporto tra PIL regionale e PIL nazionale.

Sempre con riferimento ai commi 1-5 (attribuzione alla regione Sicilia delle quote di gettito tributario previste dallo Statuto), si osserva che non sono chiare le modalità di iscrizione dei relativi effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica come riportate nel prospetto riepilogativo. Sul punto andrebbe acquisito un chiarimento, al fine di motivare l'iscrizione di effetti, benché compensativi, sul saldo di fabbisogno, dove non dovrebbero registrarsi variazioni né sul fronte delle entrate (in quanto le imprese titolari di impianti sulla regione continuano comunque a versare i tributi, benché ad un soggetto diverso della pubblica amministrazione), né sul fronte delle spese (in quanto la regione Sicilia resta vincolata al medesimo ammontare di spesa dal patto di stabilità interno, indipendentemente dalla finalizzazione dei trasferimenti di risorse che riceve dallo Stato)

Con riferimento agli esercizi successivi al 2015, l'attribuzione alla regione Sicilia di cespiti di entrata (qualunque sia la variabilità nel tempo di tali gettiti) sembrerebbe subordinata – come in precedenza ricordato - al trasferimento di funzioni attualmente esercitate dallo Stato, e quindi ad una riduzione di spese statali in misura equivalente al trasferimento di quote di entrate erariali alla regione. Si segnala in proposito che il testo non prevede che, in sede di determinazione del patto di stabilità interno della regione per gli esercizi successivi al 2015, debba tenersi conto della necessità di attribuire maggiori spazi di spesa alla regione con riferimento alle funzioni ad essa trasferite, nei limiti delle maggiori risorse tributarie assegnate alla regione stessa. In assenza di tale previsione, la norma potrebbe determinare, di fatto, l'impossibilità per la regione di utilizzare tali maggiori risorse per le finalità di spesa inerenti le funzioni trasferite, con un conseguente risparmio di spesa

Infatti nel bilancio dello Stato centrale sarebbero iscritte minori entrate e minori spese di pari importo, mentre nel bilancio della regione sarebbero iscritte maggiori entrate ma non le maggiori spese corrispondenti, inibite dalla mancata deroga ai vincoli del patto di stabilità interno⁷⁶.

Riguardo al comma 8, infine, si osserva che la norma oggetto di integrazione (articolo 16, comma 3, del D.L. 95/2012) aveva previsto una riduzione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto speciale e alle province autonome per un ammontare di 1,57 miliardi di euro annui a regime⁷⁷. In particolare, la

⁷⁶ Si evidenzia che un'analogha circostanza è occorsa nel caso della regione Sardegna in relazione all'attuazione della legge finanziaria per il 2007.

⁷⁷ In particolare, in base al comma 3 le regioni a Statuto speciale sono tenute a contribuire al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per importi complessivi pari a 1,2 miliardi di

previsione oggetto di integrazione appare finalizzata a presidiare l'effettività del taglio, mediante l'accantonamento del gettito delle partecipazioni a tributi erariali. Andrebbe chiarito se la nuova configurazione del meccanismo di salvaguardia prevista dal testo in esame sia ugualmente idonea a garantire gli effetti finanziari ascritti al predetto comma 3. In particolare, andrebbe verificato se l'accantonamento delle quote del Fondo per lo sviluppo e la coesione sia in grado di produrre gli stessi effetti (di minore spesa) in termini di cassa.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si osserva che le risorse delle quali è previsto l'utilizzo ai sensi del comma 3, lettere a), c) e d) sono iscritte nel capitolo 7507 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, recante annualità quindicennali per il finanziamento dei piani economici della regione Sicilia a titolo di contributo di solidarietà nazionale. Da una interrogazione effettuata al sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato il capitolo reca, per l'anno 2013, una disponibilità pari a 102,6 milioni di euro. Al riguardo, appare opportuno che il Governo chiarisca se l'utilizzo di tali disponibilità possa pregiudicare gli interventi già previsti a legislazione vigente a valere sulle medesime risorse.

Con riferimento, invece, alle risorse di cui alla lettera b), appare opportuno che il Governo chiarisca in quale capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze le stesse sono iscritte, al fine di valutare gli effetti derivanti dall'utilizzo delle medesime. Nel caso in cui anche tali risorse presentino come le precedenti carattere di conto capitale, appare opportuno che il Governo chiarisca se data la natura di parte corrente degli interventi possa determinarsi una dequalificazione della spesa.

Articolo 12, commi 1, 2, 3, alinea, e 6 – Spesa per interessi

Le norme, al fine di reperire le risorse necessarie ad assicurare la liquidità per l'attuazione degli interventi previsti dal decreto in esame, autorizzano l'emissione di titoli di Stato per un importo fino a **20.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014**. Tali somme concorrono alla rideterminazione in aumento del limite massimo di emissione di titoli di Stato stabilito dalla legge di bilancio e del livello massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge di stabilità, in conformità con la Risoluzione di approvazione della Relazione al Parlamento presentata ai sensi dell'articolo

euro nel 2013, a 1,5 miliardi nel 2014 e a 1,57 miliardi a decorrere di 2015. Fino all'emanazione delle necessarie norme di attuazione, gli importi di tale concorso complessivo sono annualmente accantonati a valere sulle quote di partecipazione ai tributi erariali, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali e recepito con decreto del Ministero dell'economia.

10-bis, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (comma 1)⁷⁸. L'onere per interessi derivante dall'attuazione delle predette disposizioni viene quantificato dal successivo comma 3, alinea - riferito alla copertura finanziaria – in **559,5 milioni di euro per l'anno 2014 e 570,45 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015**.

Nelle more dell'emissione dei titoli, al fine di consentire l'immediata attuazione delle disposizioni recate dal decreto, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio e, ove necessario, può disporre il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, la cui regolarizzazione, con l'emissione di ordini di pagamento sui pertinenti capitoli di spesa, è effettuata entro la conclusione dell'esercizio in cui è erogata l'anticipazione (comma 2).

Gli importi oggetto della restituzione da parte degli enti territoriali delle somme anticipate dallo Stato, ai sensi degli articoli 1, 2 e 3 del provvedimento in esame, sono annualmente versati ad appositi capitoli dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, distinti per la quota capitale e per la quota interessi. Gli importi dei versamenti relativi alla quota capitale sono riassegnati al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (comma 6).

La relazione tecnica afferma che le disposizioni del decreto, ad eccezione di quelle per le quali è prevista una apposita copertura, determinano complessivamente un incremento del fabbisogno delle amministrazioni pubbliche di 20 miliardi nel 2013 e di ulteriori 20 miliardi nel 2014. In relazione al maggior fabbisogno si potrà determinare l'esigenza di disporre di maggiori emissioni di titoli di Stato nel corso dei rispettivi anni fino a concorrenza del predetto importo.

La spesa per gli interessi passivi a carico del bilancio dello Stato è stata rapportata a tale ammontare massimo, ipotizzando emissioni nell'arco di ciascuno dei due anni, sulla base dei tassi di mercato attesi sul ventaglio degli strumenti di medio-lungo termine regolarmente offerti e tenendo conto dell'ordinaria gestione dei flussi di cassa che il MEF normalmente adotta per la conduzione del debito pubblico. Ne risulta un incremento delle spesa per interessi passivi che, per il bilancio dello Stato, ammonta a **922,5 milioni nel 2014 e a 1.599 milioni per gli anni dal 2015 al 2017**.

L'aumento della spesa per interessi passivi è in parte compensato dagli interessi attivi che dovranno essere corrisposti dagli enti territoriali sulle anticipazioni di liquidità richieste ai sensi degli articoli 1, 2 e 3 per il medesimo arco temporale (da restituire con piano d'ammortamento a rate costanti in 30 anni a decorrere dal 2014) per il quale è previsto il rimborso delle stesse anticipazioni.

⁷⁸ Cfr. Camera dei deputati. Resoconto della seduta del 2 aprile 2013.

La relazione tecnica riporta quindi una simulazione degli interessi attivi, basata su mutui concessi agli enti a tassi di interesse allineati alla scadenza quinquennale dei BTP, elaborata ipotizzando erogazioni di 10 miliardi nel corso del 2013 e di 16 miliardi nel corso del 2014:

2014	363.000.000,00
2015	1.071.494.176,66
2016	1.050.388.056,92
2017	1.028.549.749,89

La RT precisa quindi che:

- nel 2013 non sono previsti interessi attivi, in quanto il decreto legge prevede che la restituzione delle predette anticipazioni avvenga con il pagamento di rate annuali a partire dall'anno successivo quello dell'erogazione, ossia il 2014;
- per ottenere la stima relativa ai componenti di interesse si è tenuto conto del rendimento di mercato del BTP a 5 anni, come previsto nel decreto-legge, in quanto tale tasso è quello che meglio approssima il costo medio all'emissione degli strumenti di debito a medio-lungo termine;
- sia per gli interessi passivi che per quelli attivi, l'esercizio di simulazione è stato condotto su un arco temporale di un quinquennio, atteso che l'evoluzione dei tassi per un periodo più ampio appare di incerta previsione ed avrebbe comportato un elevato grado di aleatorietà nella stima degli oneri per interessi, rendendo non attendibile una previsione di più lungo periodo;
- la differenza tra interessi attivi e passivi è dovuta sostanzialmente ai differenti importi in relazione ai quali sono stati stimati i corrispondenti interessi. Gli interessi passivi sono calcolati sul tetto massimo di emissioni nell'arco del 2013 e 2014 pari a 40.000 milioni, mentre quelli attivi sono stimati sull'ammontare massimo della liquidità da erogare, pari a 26.000 milioni. In parte residuale, tale differenza è anche imputabile alle diverse caratteristiche degli strumenti sottostanti (mutui a rata annua costante da un lato e titoli di Stato con cedole semestrali dall'altro).

La tabella seguente riepiloga gli effetti sul bilancio dello Stato in termini di interessi attivi e passivi, nonché il relativo onere netto, come stimati nella RT:

Onere netto per interessi sul bilancio dello Stato (milioni di euro)

	Interessi attivi (ammortamento 30 anni)	Interessi passivi – impatto sul bilancio dello Stato – emissione BTP 5 anni (20 mld 2013 e 20 mld 2014)	Onere netto (int. attivi – int. passivi)
2013	0	0	0,00
2014	363,00	922,5	-559,50
2015	1.071,49	1.599,0	-527,51
2016	1.050,39	1.599,0	-548,61
2017	1.028,55	1.599,0	-570,45

L'onere netto della spesa per interessi è dunque pari a 559,5 milioni nel 2014, a 527,51 milioni nel 2015, a 548,61 e a 570,45 milioni rispettivamente nel 2016 e nel 2017.

Il prospetto riepilogativo ascrive alle norme i seguenti effetti ai fini dei saldi di finanza pubblica:

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiori spese correnti		922,5	1.599,0						
Maggiori entrate extratributarie		363,0	1.028,6						
(Onere netto)		(559,5)	(570,4)						

In merito ai profili di quantificazione si rileva che la mancata iscrizione nel prospetto riepilogativo dell'onere netto per interessi ai fini dei saldi di fabbisogno e di indebitamento deriva presumibilmente dall'avvenuta iscrizione di tali importi nelle previsioni tendenziali riferite ai predetti saldi a seguito delle recenti risoluzioni parlamentari riferite alla Relazione presentata dal Governo al Parlamento il 21 marzo scorso, ai sensi dell'art. 10-bis, comma 6, della legge di contabilità e di finanza pubblica (legge n. 196/2009).

Andrebbe peraltro precisato, anche in vista della imminente presentazione del DEF, quale importo risulti effettivamente incorporato nelle previsioni tendenziali riferite ai saldi di indebitamento e di fabbisogno in relazione alle operazioni previste dal decreto in esame. Tali informazioni dovrebbero riguardare l'onere scontato sui due diversi saldi ed il raffronto con quello stimato per il bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare) dalla RT allegata al provvedimento in esame, tenendo conto dei diversi principi che presiedono alla quantificazione di tali effetti sul saldo di indebitamento netto (rispetto al quale il criterio di registrazione è quello del SEC95 secondo le regole di computo stabilite per la procedura sui disavanzi eccessivi) e sul saldo di fabbisogno (che segue invece un criterio di cassa), rispetto ai criteri adottati per calcolare l'impatto sul bilancio dello Stato. Nell'ambito del predetto

raffronto andrebbero altresì esplicitati i criteri sottostanti la mancata imputazione di effetti sul saldo netto da finanziare con riguardo all'esercizio 2013, che sembrerebbe attribuibile alla decisione di procedere all'emissione di titoli a partire dal secondo semestre dell'anno in corso, con conseguente pagamento degli interessi a decorrere dal 2014.

Si ricorda in proposito che il Ministro dell'economia e delle finanze, nel corso dell'audizione presso le Commissioni speciali riunite di Camera e Senato del 28 marzo scorso, stimava nell'ordine dei 400 milioni di euro per il 2013 e di circa 1.400 milioni per il 2014 la maggiore spesa per interessi collegata all'operazione di rimborso dei debiti pregressi⁷⁹.

Andrebbe inoltre chiarito se gli importi incorporati nei tendenziali riferiti al fabbisogno e all'indebitamento netto tengano conto anche della posta riferita agli interessi attivi, parzialmente compensativa della maggiore spesa per interessi passivi a carico del bilancio dello Stato a fronte alle emissioni di titoli. Si tratta infatti di un flusso di risorse che, pur non determinando variazioni per il comparto degli enti locali, per effetto dell'applicazione dei vincoli del patto di stabilità interno, appare suscettibile di determinare effetti positivi per il saldo del bilancio dello Stato e, indirettamente, per l'intero comparto della p.a.

Qualora tale posta attiva non risulti riportata nei tendenziali, l'onere per interessi collegato alle operazioni previste dal D.L. in esame risulterebbe sovrastimato, sui saldi di fabbisogno e di indebitamento, di un importo corrispondente (secondo gli specifici criteri di conversione riferiti ai predetti saldi) a quello che la RT allegata al provvedimento in esame stima in termini di saldo netto da finanziare, in circa 363 mln nel 2014 e 1.028 mln nel 2015.

In merito a tale stima degli interessi attivi, si segnala che, con comunicato del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 9 aprile scorso, è stato reso noto che il tasso di interesse da applicare alle anticipazioni previste dall'art.1, comma 13, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, per le erogazioni dell'anno 2013, corrispondente al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione rilevato l'8 aprile 2013 sul mercato regolamentato dei titoli di Stato - MTS, pari al 3,302%.

Tale informazione conferma quindi le considerazioni riportate nella RT, in base alle quali la differenza tra interessi attivi ed interessi passivi è imputabile essenzialmente al differente importo rispetto al quale le due poste sono calcolate (40 mld in due anni per gli interessi passivi e 26 miliardi per quelli attivi) e, in parte residuale, alle diverse caratteristiche degli strumenti sottostanti (mutui a

⁷⁹ Cfr. Documentazione trasmessa nella seduta della Commissione speciale del 28 marzo 2013.

rata annua costante da un lato e titoli di Stato con cedole semestrali dall'altro).

Riguardo agli interessi a carico degli enti locali, sarebbe utile conoscere se era già stata effettuata da parte dei medesimi enti una previsione complessiva dell'ammontare e della distribuzione annua della spesa per interessi di mora che gli enti avrebbero comunque dovuto sostenere in relazione ai debiti pregressi oggetto dei pagamenti previsti dal D.L. in esame, in applicazione delle recenti normative che pongono limiti temporali per i pagamenti della PA. Tali dati appaiono utili anche ai fini di una valutazione di sostenibilità complessiva rispetto alle quote residui di debiti di fornitura a carico del comparto degli enti locali.

Articolo 12 comma 3, lett. a) e c), e commi 5, 7, 10

In merito ai profili di copertura finanziaria, con riferimento alle risorse delle quali è previsto l'utilizzo ai sensi del comma 3, lettera a) si osserva, in primo luogo, che gli accantonamenti del fondo speciale di parte corrente relativi allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dei quali è previsto l'utilizzo, sebbene riferiti a diverse voci programmatiche, recano le necessarie disponibilità.

Per quanto concerne l'autorizzazione di spesa di cui all'alinea, appare opportuno che il Governo chiarisca se l'anticipazione all'anno 2015 dell'importo più alto degli oneri, che come si evince nella relazione tecnica si verificherà solo nel 2017, è stato disposto per ragioni prudenziali in analogia a quanto previsto dalle disciplina contabile vigente per le coperture a valere sul fondo speciale.

Con riferimento a quanto previsto dalla lettera c) del medesimo comma, appare opportuno che il Governo chiarisca se con l'inciso "dotazioni finanziarie disponibili" si intende fare riferimento alle risorse disponibili al netto delle numerose riduzioni lineari, anche a carattere permanente, che si sono succedute negli ultimi anni. In secondo, luogo, andrebbe chiarito che le riduzioni delle dotazioni finanziarie siano riferite solo alle spese di parte corrente. In caso contrario, infatti, qualora si prevedesse la riduzione anche delle spese di conto capitale, potrebbe determinarsi una dequalificazione della spesa non consentita dalla vigente normativa contabile, dal momento che gli oneri previsti dalla disposizioni, in quanto relativi ai maggiori interessi del debito pubblico, presentano natura di parte corrente. A tale proposito, si segnala anche l'ultimo periodo del comma 3 che esclude dalla riduzione gli stanziamenti relativi al Fondo sviluppo e coesione, che presentano natura di conto capitale e che sono iscritti nel capitolo 8425 dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico. In relazione a tale modalità di copertura, si ricorda che nel corso della XVI legislatura alla stessa si è fatto ricorso più volte. Non può, tuttavia, non sottolinearsi come il ripetuto ricorso a tali riduzioni di spesa, distribuite generalmente in misura proporzionale tra una pluralità di stanziamenti iscritti in bilancio, ponga alcuni profili problematici. In primo luogo, infatti, si segnala che dal frequente ricorso a tali riduzioni potrebbe derivare un pregiudizio alla

funzionalità delle pubbliche amministrazioni e al perseguimento degli obiettivi previsti originariamente dai singoli programmi di spesa. In secondo luogo, il reiterato ricorso a tali riduzioni può determinare una minore trasparenza delle poste iscritte in bilancio. Infine, si segnala che tali profili problematici risultano ancora più rilevanti qualora le riduzioni abbiano, come nel caso in esame, un carattere permanente rischiando di pregiudicare l'efficacia della programmazione effettuata attraverso la predisposizione della legge di bilancio.

Con riferimento al frequente ricorso ai tagli lineari, si osserva che l'allegato 1 include un numero di missioni e programmi e di stati di previsione più ampio di quello previsto dall'ultima riduzione di analoga natura disposta dall'articolo 1, comma 4 della legge n. 228 del 2012.

Con riferimento al comma 5, appare opportuno che il Governo chiarisca se le disposizioni di cui al secondo periodo facciano riferimento alle riduzioni di cui al comma 3, lettera c) o anche agli accantonamenti di cui al comma 4. A tale proposito, si segnala, inoltre, che pur trattandosi di una riduzione che avrà effetto a decorrere dall'anno 2015, con riferimento al comma 3, o di un accantonamento nel caso dell'anno 2014, con riferimento al comma 4, la disposizione consente al Governo di effettuare le necessarie rimodulazioni solo entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in esame, senza tra l'altro indicare esplicitamente con quale atto procederà a tali variazioni e senza prevedere che tali rimodulazioni siano trasmesse alle Camere.

Con riferimento al comma 7, appare opportuno che il Governo chiarisca se la disposizione che prevede che per gli esercizi finanziari 2013 e 2014 le amministrazioni centrali dello Stato non possono proporre rimodulazioni che comportino riduzioni degli stanziamenti dei capitoli degli stati di previsione sui quali si siano formati debiti, abbia portata, come appare dalla formulazione letterale, di carattere generale e, quindi, debba intendersi riferita anche a riduzioni lineari effettuate con altri provvedimenti legislativi, dal momento che l'articolo in esame non prevede tra l'altro riduzioni lineari con riferimento all'anno 2013.

In ogni caso, si segnala che il riferimento all'articolo 4, comma 1 deve intendersi riferito all'articolo 5, comma 1.

Con riferimento al comma 10, il quale prevede che nel caso in cui dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto emerga il rischio del mancato raggiungimento degli obiettivi programmatici fissati, il Ministro dell'economia e delle finanze possa disporre con proprio decreto la rimodulazione delle spese autorizzate, ovvero la limitazione all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato, entro limiti percentuali determinati in misura uniforme rispetto a tutte le dotazioni di bilancio, con esclusione delle cosiddette spese obbligatorie ai sensi dell'articolo 21, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ai sensi dell'articolo 10, comma 12, primo periodo del decreto-legge n. 98 del 2011, ovvero all'adozione di provvedimenti correttivi urgenti. Appare opportuno

acquisire l'avviso del Governo in ordine all'opportunità di prevedere che si la stessa relazione da inviare al parlamento o la nota di aggiornamento ad indicare, preventivamente, quale o quali degli interventi summenzionati si intende attuare.

Articolo 12, comma 3, lettera b) e comma 4 – Utilizzo delle maggiori entrate IVA a fini di copertura finanziaria

La norma dispone l'utilizzo, a fini di parziale copertura finanziaria di oneri recati dal provvedimento in esame, delle maggiori entrate IVA milioni per l'anno 2014, derivante dall'accelerazione dei pagamenti dei debiti di fornitura disposti dagli articoli 1, 2, 3 e 5 (**comma 3, lettera b**)).

A tal fine è prevista un'attività di monitoraggio sulle entrate IVA. Nelle more del monitoraggio viene accantonato e reso indisponibile l'importo di 559,5 mln per l'anno 2014 con le modalità di cui al comma 3, lettera c) cui si rinvia (riduzione lineare delle dotazioni dei ministeri. In base agli esiti del monitoraggio si provvede al disaccantonamento delle somme, in caso di verifica del maggior gettito previsto, ovvero alla riduzione delle risorse necessarie per assicurare la copertura mediante riduzione del taglio lineare.

La **relazione tecnica** afferma che le disposizioni contenute nel decreto-legge in esame consentono il soddisfacimento delle imprese creditrici per circa 20 miliardi nel 2013 e altrettanti nel 2014.

Il quadro macroeconomico indicato nella Relazione al Parlamento presentata nel mese di marzo 2013 ingloba gli effetti espansivi derivanti dall'adozione del decreto in esame ed il conto economico della P.A. pubblicato nella stessa Relazione sconta, sul profilo delle entrate, l'effetto derivante da tale quadro.

Tuttavia dal punto di vista del gettito IVA, esaminata nel concreto la composizione delle singole misure del provvedimento in esame e dei relativi canali di finanziamento alle imprese, può essere prudenzialmente valutato, rispetto a quanto già inglobato nell'ambito della citata Relazione, un profilo di maggiori entrate IVA - ulteriori rispetto a quelle già previste nei quadri macroeconomico e di finanza pubblica compresi nella stessa Relazione - di circa 600 milioni di euro per l'anno 2014.

Relativamente alle annualità successive il gettito IVA non subirà variazioni rispetto a quanto già scontato nei tendenziali che incorporano gli effetti dell'ordinaria gestione dei pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Il prospetto riepilogativo ascrive alla norma i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica.

(milioni di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiori entrate		600			600			600	

In merito ai profili di quantificazione pur considerando che la norma prevede l'applicazione della riduzione lineare degli stanziamenti (di cui al comma 3, lettera c) cui si rinvia) in caso di mancato realizzo del maggior gettito IVA, si osserva che la relazione tecnica non indica gli elementi e le ipotesi adottate per la stima degli effetti riportati nel prospetto riepilogativo e, pertanto, non appare possibile effettuare una verifica della quantificazione.

In particolare, la RT afferma che gli effetti espansivi derivanti dall'accelerazione dei pagamenti sono stati inglobati nel conto economico della PA riportato nella Relazione di marzo 2013 e che, rispetto a tale previsione, si stimano ulteriori entrate IVA pari a 600 mln nel 2014.

Si osserva in proposito che non appare del tutto chiaro se gli effetti di entrata aggiuntiva a titolo di IVA sono imputabili alle singole misure previste dal provvedimento o, anche in parte, ad una eventuale ulteriore revisione delle previsioni complessive macroeconomiche e di finanza pubblica. Il tenore delle RT sembrerebbe accreditare la prima ipotesi ma in proposito appare necessaria una conferma. Ove risulti confermata l'imputazione del maggior gettito IVA alle specifiche operazioni previste dal decreto-legge, occorrerebbe esplicitare gli elementi e i dati che inducono a quantificare in 600 milioni tali entrate e le ipotesi che portano a limitare l'incremento di gettito al 2014. Andrebbero quindi illustrate le motivazioni e le nuove ipotesi adottate in base alle quali si stima un ulteriore maggior gettito – peraltro solo per l'anno 2014 – di 600 milioni di euro.

Approfondimenti

LE MISURE GIÀ ADOTTATE PER IL CONTRASTO AI RITARDI DI PAGAMENTO DELLE P.A.

La problematica del ritardo dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni nelle transazioni commerciali relative a contratti di fornitura di beni e servizi, e l'ammontare complessivo dei crediti che le imprese vantano nei confronti della pubblica amministrazione costituisce, nell'attuale fase di crisi economico-finanziaria, un elemento di debolezza della struttura finanziaria delle imprese, per le quali la disponibilità di credito è uno dei driver necessari per allontanare il *credit crunch* ed acquisire competitività.

La problematica dei debiti commerciali assume rilievo particolare per gli enti locali e per le regioni, posto che la parte preponderante dell'intera massa debitoria della pubblica amministrazione è costituita dalle passività delle amministrazioni locali, nell'ambito delle quali assumono una dimensione importante i debiti commerciali del settore sanitario.

Tale questione è stata affrontata in vario modo dal legislatore, attraverso una serie di interventi legislativi finalizzati a dare concreta attuazione alla **Direttiva 2000/35/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000⁸⁰ e alla successiva **Direttiva 2011/7/UE** del 16 febbraio 2011, sostitutiva della prima.

La nuova direttiva, il cui termine di recepimento nel diritto interno degli Stati membri era fissato al 16 marzo 2013, è stata **recepita in anticipo** nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192.

Il decreto di recepimento della direttiva dispone, per i contratti conclusi a decorrere dal 1° gennaio 2013:

- che per i **pagamenti** vige il termine ordinario di **trenta giorni**, derogabile nell'ambito delle **transazioni tra imprese** con propria pattuizione;
- se il debitore è una **pubblica amministrazione**, il prolungamento del termine di pagamento oltre i trenta giorni deve sempre risultare espressamente ed, in ogni caso, non può superare i **sessanta giorni**;

⁸⁰ Si ricorda che la direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2000/35/CE, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, è stata recepita nell'ordinamento nazionale con il D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, sulla base della delega contenuta nell'articolo 26 della legge comunitaria 2001 (legge 1° marzo 2002, n. 39). Il decreto legislativo, nei suoi 11 articoli, disciplinava i ritardi nei pagamenti a titolo di corrispettivo per una transazione commerciale disponendo che i creditori della P.A. (nella quale rientrano gli enti statali e territoriali, gli enti pubblici non economici e altri enti di diritto pubblico esplicitamente menzionati) avessero diritto alla corresponsione di interessi moratori, salvo che si dimostrasse che il ritardo nel pagamento del prezzo sia stato determinato dall'impossibilità della prestazione per causa non imputabile all'ente della P.A. Gli interessi erano previsti in via automatica e, in linea generale, senza la necessaria costituzione in mora, alla scadenza del termine legale. Si prevedeva, per il creditore, il diritto al risarcimento dei costi sostenuti per il recupero delle somme non corrispostegli tempestivamente, salvo dimostrazione da parte dell'ente della P.A. che il ritardo non fosse ad esso imputabile.

- che gli **interessi moratori**, che decorrono automaticamente alla scadenza del termine, determinati nella misura di quelli legali di mora - finora stabiliti al 7 per cento in più rispetto al tasso fissato dalla BCE per le operazioni di rifinanziamento - **umentino all'8 per cento**.

Le misure per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie della pubblica amministrazione

Tra le prime misure adottate in attuazione della direttiva 2000/35/CE, si ricordano quelle contenute **nell'articolo 9 del D.L. 1 luglio 2009, n. 78** (legge n. 102/2009), specificamente volte a **prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie** della pubblica amministrazione, attraverso:

- l'obbligo per le PP.AA., rientranti nel conto economico consolidato⁸¹, di adottare, entro il 31 dicembre 2009, le opportune **misure organizzative** atte a garantire il tempestivo pagamento da parte delle P.A. delle somme dovute;
- la previsione della **responsabilità disciplinare e amministrativa dei funzionari** pubblici chiamati ad adottare provvedimenti che comportano impegni di spesa, laddove questi non accertino preventivamente la conformità del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio;
In particolare, in capo al funzionario è posto l'obbligo del preventivo accertamento della compatibilità del programma dei pagamenti sia con i relativi stanziamenti di bilancio, sia con le regole di finanza pubblica, la cui violazione comporta, appunto, una responsabilità disciplinare ed amministrativa. Se per ragioni sopravvenute lo stanziamento di bilancio non consente di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione è chiamata ad adottare le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi.
Il Ministero dell'economia-Dipartimento della **Ragioneria generale dello Stato** è chiamato a **vigilare**, anche attraverso gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie territoriali dello Stato, sulla corretta applicazione da parte dei Ministeri delle disposizioni introdotte al fine di prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie. Per gli enti e gli organismi pubblici non territoriali si prevede invece che siano gli organi interni di revisione e di controllo a provvedere alle analoghe attività di vigilanza.

Con specifico riferimento alle **amministrazioni statali**, va inoltre evidenziato che l'obbligo del preventivo accertamento della compatibilità del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio ha avuto una sua più concreta attuazione con la previsione, contenuta nel **D.L. n. 95/2012** (legge n. 135/2012), della predisposizione del c.d. **crono-programma dei pagamenti**. Il decreto, all'articolo 6, commi 10-16, per migliorare i tempi nella gestione delle risorse

⁸¹ Si ricorda che l'elenco delle unità istituzionali appartenenti al settore della pubblica amministrazione è adottato annualmente dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi dell'articolo 1, comma 3, legge n. 196/2009. L'ultimo elenco è quello di cui alla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 227 del 28 settembre 2012.

relativamente alle spese per somministrazioni, forniture e appalti, introduce l'obbligo per il dirigente responsabile della gestione di predisporre un piano finanziario dei pagamenti in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di bilancio di propria pertinenza. In relazione a ciò, sono introdotte nuove disposizioni in materia di flessibilità di bilancio, consentendo di disporre in ciascun stato di previsione della spesa, tra capitoli, variazioni compensative di sola cassa, ed aumentando, rispetto a quanto consentito dalla disciplina contabile, la rimodulabilità delle autorizzazioni di spesa pluriennale.

Infine, si ricorda, che gli atti di pagamento da parte delle amministrazioni statali, in quanto atti comportanti trasferimenti di somme dal bilancio dello Stato ad altri enti o organismi, rientrano tra quelli che, ai sensi dell'**articolo 5 del D.Lgs. n. 123/2011**⁸² sono tassativamente assoggettati al **controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile**, e dunque ai termini procedurali previsti per tale controllo dall'**articolo 8** del medesimo decreto ai fini dell'apposizione del visto di regolarità amministrativa e contabile da parte dell'ufficio competente: trenta giorni dal ricevimento dell'atto.

La certificazione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle P.A.

Con riferimento specifico ai crediti vantati dalle imprese nei confronti delle amministrazioni regionali e locali per somministrazioni, forniture e appalti, il legislatore è inizialmente intervenuto con l'**articolo 9, comma 3-bis, del D.L. 29 novembre 2008, n. 185**, il quale ha introdotto la disciplina della **certificazione**, da parte degli enti territoriali debitori, dei crediti in questione nei confronti dei soggetti interessati anche ai fini della **cessione pro-soluto** dei medesimi crediti nei confronti di banche o intermediari finanziari.

La procedura prevede che, su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le regioni e gli enti locali certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentirne la cessione a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente.

Il termine per la certificazione è stato originariamente fissato in 60 giorni dalla data di ricezione dell'istanza. La legge di stabilità per il 2012 (articolo 13, **legge n. 183/2011**) ha modificato la normativa in questione introducendo la previsione secondo la quale, **scaduto il termine** di sessanta giorni, su nuova istanza del creditore, **provvede** alla certificazione la **Ragioneria territoriale** dello Stato

⁸² D.Lgs. 30 giugno 2011 n. 123, recante "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196".

competente per territorio, la quale, ove necessario nomina un commissario *ad acta* con oneri a carico dell'ente territoriale.

Successivamente, il termine per la certificazione dei crediti da parte degli enti territoriali è stato **ridotto** da sessanta a **trenta giorni** dall'articolo 13-*bis* del **D.L. 7 maggio 2012, n. 52** il quale ha inoltre reso obbligatoria – e non più eventuale – la nomina di un **Commissario *ad acta***, su nuova istanza del creditore, qualora, allo scadere del termine previsto, l'amministrazione non abbia provveduto alla certificazione.

Il meccanismo della certificazione dei crediti per somministrazioni, forniture e appalti è stato esteso anche agli **enti del Servizio sanitario nazionale** dal **D.L. n. 52/2012**, e alle **amministrazioni statali** e agli **enti pubblici nazionali**, dall'articolo 12 del **D.L. 2 marzo 2012, n. 16**.

La certificazione dei crediti **non può essere** rilasciata, a pena di nullità, dagli **enti locali commissariati** né dagli **enti del servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro** ovvero a programmi operativi di prosecuzione degli stessi.

Il D.L. n. 16/2012 ha, infine, integrato la disciplina della certificazione dei crediti, stabilendo che la certificazione possa essere finalizzata a consentire al creditore la cessione del credito a favore di banche o intermediari finanziari, **oltre che *pro soluto*** - che esonera il cedente dal rispondere dell'eventuale solvibilità del debitore - **anche *pro solvendo***, che implica invece per il cedente l'obbligo di rispondere dell'eventuale inadempienza del debitore.

Le regole per procedere alla certificazione dei crediti sono contenute in due decreti emanati dal Ministro dell'economia e delle finanze: il Decreto 22 maggio 2012, come modificato dal D.M. economia 24 settembre 2012, concernente la certificazione dei crediti da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali, e il Decreto 25 giugno 2012 relativamente alla certificazione da parte delle Regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, integrato dal successivo D.M. economia 19 ottobre 2012.

I due decreti ministeriali, in modo sostanzialmente identico, prevedono le seguenti modalità di certificazione:

- **forma ordinaria di certificazione**, che prevede il rilascio in **forma cartacea** della certificazione. Tale modalità ha operato **nelle more** della predisposizione della **piattaforma elettronica** di certificazione;
- **forma elettronica di certificazione**, attraverso l'uso di una apposita piattaforma elettronica di certificazione predisposta dal Ministero dell'economia e finanze avvalendosi di Consip S.p.a. Tale piattaforma è **operativa da ottobre 2012**⁸³ e sostanzialmente prevede un **sistema semplificato** di certificazione, senza obblighi di

⁸³ La piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti è presente al seguente indirizzo internet <http://certificazionecrediti.mef.gov.it/CertificazioneCredito/home.xhtml>.

redazione di atto pubblico e di notificazione in caso di cessione. Le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali sono tenuti, ai sensi del D.M., a richiedere l'abilitazione sul sistema elettronico **entro trenta giorni** dalla comunicazione di avvio dell'entrata in funzione della piattaforma elettronica.

I titolari di crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili possono presentare all'amministrazione o ente debitore istanza di certificazione del credito abilitandosi sulla piattaforma elettronica; conseguentemente, le amministrazioni o enti debitori, utilizzando la piattaforma elettronica, **certificano il credito secondo la tempistica già delineata** per la **procedura ordinaria** di certificazione.

La piattaforma assicura l'univoca identificazione di tutti i soggetti coinvolti nella certificazione telematica e nella eventuale cessione dei crediti certificati o anticipati. Le cessioni dei crediti certificati in modalità telematica sono comunicate all'amministrazione ceduta attraverso la piattaforma elettronica e tale forma di comunicazione assolve al requisito della forma per atto pubblico e all'obbligo di notificazione.

Quanto al **procedimento** e alla **tempistica** anch'esso è delineato da entrambe i D.M. in modo identico, ed in particolare:

- i titolari di crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili inviano **istanza di certificazione**, indicandovi le fatture e gli estremi della prestazione, indicando se intende utilizzare il credito in compensazione⁸⁴;
- l'amministrazione o l'ente debitore, **entro 30 giorni** dalla ricezione dell'istanza, **rilascia la certificazione** ovvero rileva l'insussistenza o l'inesigibilità, anche parziale del credito. Prima di rilasciare la certificazione, per i crediti di importo superiore a 10.000 euro, l'amministrazione debitrice procede alla verifica della presenza di inadempienze all'obbligo di versamento derivanti dalla notifica di cartelle di pagamento⁸⁵;
- decorso il termine di 30 giorni senza che l'amministrazione si sia pronunciata, il creditore può presentare una nuova istanza alla Ragioneria generale dello Stato di nomina di un **Commissario ad acta**, che deve essere nominato **entro 10 giorni** dal ricevimento della seconda istanza. Il Commissario *ad acta* provvede al **rilascio della certificazione, entro i successivi 50 giorni** dalla nomina.

Con la certificazione del credito, l'amministrazione debitrice accetta preventivamente la possibilità che il credito venga ceduto a banche o intermediari finanziari abilitati ai sensi della legislazione vigente.

Le informazioni sulle certificazioni disponibili sulla piattaforma elettronica sono anche tra l'altro destinate ad implementare il patrimonio informativo della banca dati delle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 13 della legge n. 196/2009.

⁸⁴ Nel caso di richiesta di compensazione del credito, il versamento da parte dell'ente locale deve essere effettuato entro 12 mesi dal rilascio della certificazione.

⁸⁵ Nel caso di accertata inadempienza all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento, l'eventuale cessione del credito potrà essere effettuata solo per l'importo corrispondente all'ammontare del credito indicato nella certificazione, decurtato delle somme relative all'accertata inadempienza. Inoltre, nel caso di esposizione debitoria del creditore verso la stessa amministrazione debitrice, il credito può essere certificato, e conseguentemente ceduto o oggetto di anticipazione, al netto della compensazione tra debiti e crediti dell' creditore istante opponibile esclusivamente da parte dell'amministrazione debitrice. Si ricorda, infine, che la certificazione non può essere rilasciata qualora risultino procedimenti giurisdizionali pendenti, per la medesima ragione di credito.

Nonostante che il quadro regolamentare risulti ormai completato, ed il procedimento di certificazione sia attivato anche su piattaforma elettronica, la certificazione medesima è finora proceduta con lentezza, sulla base di primi dati osservabili all'inizio del 2013.

Secondo le indicazioni diffuse dal Ministro dell'economia e finanze, nel corso dell'Audizione svoltasi presso le Commissioni speciali riunite di Camera e Senato in data 28 marzo u.s., il totale di **certificazioni** effettuate con la procedura cartacea vigente fino a ottobre 2012, è stato di circa **300 milioni di euro**.

Per quanto riguarda la seconda fase, quella elettronica (operativa da ottobre 2012) alla data del **26 marzo 2013** risultano rilasciate **479 certificazioni** per un valore di **31 milioni di euro**. Le pubbliche amministrazioni che si sono accreditate per lavorare sulla piattaforma elettronica sono circa **1.700**, su un totale di oltre 20.000.

Si tratta, quindi, afferma il Ministro, di un processo ancora lento, in cui le pubbliche amministrazioni non usano la velocità necessaria.

La compensazione dei crediti con somme iscritte a ruolo

Ai fini dell'accelerazione dello smaltimento dei debiti degli enti territoriali, l'articolo 31 del **D.L. 31 maggio 2010, n. 78** ha introdotto una ulteriore misura, che consente la **compensazione dei crediti**, non prescritti, certi, liquidi ed esigibili e certificati secondo la procedura sopra esposta, maturati nei confronti delle **regioni**, degli **enti locali** e degli **enti del Servizio sanitario nazionale** con somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo.

L'articolo 13-*bis* del **D.L. n. 52/2012** ha esteso l'istituto della compensazione con le somme dovute iscritte a ruolo anche ai crediti vantati nei confronti **dello Stato e degli enti pubblici nazionali**.

La possibilità di utilizzare eventuali crediti per compensare, da parte del medesimo soggetto, i propri debiti con l'amministrazione, è disciplinata dal **Decreto 25 giugno 2012**, come integrato dal **D.M. economia 19 ottobre 2012**, emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze, nei termini seguenti:

- i titolari di crediti certificati esigibili per somministrazioni, forniture ed appalti possono **utilizzare i crediti** medesimi **per il pagamento delle somme iscritte a ruolo entro il 30 aprile 2012** per tributi erariali, regionali o locali, nonché per contributi previdenziali o assistenziali ovvero per entrate spettanti all'amministrazione che ha rilasciato la certificazione ai sensi dei decreti ministeriali sopra illustrati;
- il titolare del credito presenta la certificazione all'agente della riscossione competente per il pagamento che, entro i tre giorni (lavorativi) successivi, deve procedere a verificarne la validità mediante richiesta all'amministrazione debitrice che entro dieci giorni dalla ricezione della richiesta stessa deve comunicare all'agente il relativo esito;
- in caso di **verifica positiva il debito si estingue**, limitatamente all'importo del credito certificato;

- **l'ente debitore dovrà procedere al pagamento** dell'importo oggetto della certificazione **entro 12 mesi** dal rilascio della stessa. In caso di inutile decorso di tale termine, l'agente della riscossione ne dà notizia ai Ministeri dell'interno e dell'economia e finanze che provvedono al recupero dell'importo medesimo mediante riduzione delle somme dovute a qualsiasi titolo da parte dello Stato all'ente territoriale. In caso di impossibilità del recupero potrà altresì procedersi alla riscossione coattiva.

Secondo le indicazioni diffuse dal Ministro dello sviluppo economico⁸⁶, sono state concluse nel corso del 2012 circa **200 compensazioni**, per un importo di **15 milioni di euro**.

L'intervento di Cassa depositi e prestiti S.p.A. e ABI nello smobilizzo dei crediti delle imprese nei confronti della pubblica amministrazione

Per ciò che specificamente concerne l'intervento di Cassa depositi finalizzato a fronteggiare la problematica dei ritardi di pagamento della pubblica amministrazione, in data **6 marzo 2012**, **CDP e ABI** hanno stipulato una **Convenzione** che fissa termini e modalità con le quali Cassa mette a disposizione delle banche la cifra massima di **10 miliardi di euro**, dei quali **8 miliardi** sono destinati al finanziamento di spese di investimento e di esigenze di incremento del capitale circolante del comparto imprenditoriale (**Plafond Investimenti**) e **2 miliardi di euro destinati** alle banche per le operazioni di acquisto ovvero per le altre **operazioni consentite sui crediti certificati** vantati dalle PMI nei confronti della pubblica amministrazione per somministrazioni, forniture e appalti, (**Plafond Crediti vs. PA**).

L'accordo del 6 marzo 2012 tra Cassa depositi e prestiti e di ABI si inserisce nel più generale quadro delle recenti iniziative di sostegno all'economia e, in particolare, al tessuto imprenditoriale nazionale, che vedono una stretta collaborazione tra Governo, banche e imprese, anche alla luce di quanto disposto dall'articolo 16 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149, che disciplina interventi del settore creditizio a favore del **pagamento delle imprese creditrici degli enti territoriali**.

Tale collaborazione si è concretizzata in un **Accordo per il credito alle PMI**, firmato il **28 febbraio 2012** dal Ministro dello Sviluppo Economico, Infrastrutture e Trasporti, dal Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze, dai rappresentanti dell'ABI e delle Associazioni d'impresa il nuovo Accordo per il credito alle PMI. In tale accordo, le parti si sono impegnate ad agevolare un rapido smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese verso la pubblica amministrazione rendendone operativi i meccanismi di certificazione, in modo da qualificare i medesimi certi ed

⁸⁶ Cfr. Pubblicazione del MISE "Rafforzare la finanza d'impresa. Accesso al credito, assorbimento dello scaduto P.A. e nuovi canali di finanziamento per le imprese", febbraio 2013.

esigibili, ovvero attraverso altre forme di anticipazione dei crediti da parte del settore bancario.

Un successivo **Accordo** sottoscritto il **22 maggio 2012 tra l'ABI e le Associazioni delle imprese** ha definito le modalità operative per lo smobilizzo, presso il settore bancario, dei crediti certificati vantati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

In tale Accordo, ABI si impegna a mettere a disposizione delle imprese uno specifico *plafond* per lo smobilizzo dei crediti PA (cd. **Plafond "Crediti P.A."**) di ammontare **minimo pari a 10 miliardi di euro**. Tale ammontare è la risultante di *plafond* individuali, attivati dalle singole banche aderenti all'iniziativa, utilizzando la provvista acquisita dalla Cassa depositi e prestiti, la provvista acquisita dalla BCE, ovvero acquisita attraverso altri canali di finanziamento particolarmente competitivi che consentano di praticare all'impresa condizioni di accesso al credito vantaggiose. Le modalità per l'utilizzo del *plafond* sono:

- lo sconto del credito *pro soluto*, con cessione del credito stesso dall'impresa alla banca,
- l'anticipazione del credito, con cessione del credito medesimo, anche mediante lo sconto *pro solvendo*,
- l'anticipazione del credito, senza cessione del credito stesso.

L'anticipazione non potrà essere inferiore al 70 per cento dell'ammontare del credito che l'impresa vanta nei confronti della pubblica amministrazione, e la durata verrà rapportata alla data di pagamento prevista nel credito. Le banche aderenti all'operazione dovranno deliberare l'operazione entro 30 giorni dalla presentazione delle richieste, da presentarsi entro la data del **31 dicembre 2012**.

L'intervento di SACE S.p.A. come prestatore di garanzia dei crediti vantati dalle imprese verso la P.A.

L'articolo 9 del **D.L. n. 185/2008** ha previsto l'intervento delle **imprese di assicurazione e della SACE s.p.a.** - i cui ambiti operativi sono stati pertanto estesi - nella **prestazione di garanzie** finalizzate ad agevolare la **riscossione dei crediti** vantati dai fornitori di beni e servizi **nei confronti delle amministrazioni pubbliche**, con priorità per le ipotesi nelle quali sia contestualmente offerta una riduzione dell'ammontare del credito originario.

Si tratta, specificamente, della concessione di garanzie a banche o intermediari finanziari finalizzate a coprire il rischio del mancato rimborso dei finanziamenti dalle stesse accordati ad imprese fornitrici di beni e servizi che vantano crediti verso la P.A., utilizzati a garanzia dei medesimi finanziamenti.

Secondo l'Accordo SACE – ABI del 30 giugno 2009, la garanzia prestata da SACE copre il 50% dell'importo (in linea di capitale ed interessi) finanziato alle imprese.

L'intervento del Fondo di Garanzia per le PMI nelle operazioni di smobilizzo dei crediti verso la P.A.

Con la finalità di agevolare, da parte dei soggetti interessati, l'utilizzo dei crediti che gli stessi vantano nei confronti delle amministrazioni pubbliche - ma anche, più in generale, per favorire le operazioni finanziarie destinate all'attività d'impresa - l'articolo 13-*bis* del D.L. n. 52/2012 prevede che le **certificazioni** dei crediti possono essere utilizzate anche ai fini **dell'ammissione al Fondo di Garanzia** per le piccole e medie imprese.

Si ricorda che l'intervento del Fondo di garanzia a favore delle piccole e medie imprese è stato previsto dall'articolo 39 del **D.L. 201/2011** (cd. Salva Italia).

Per ciò che specificamente concerne l'intervento del Fondo a sostegno delle imprese creditrici delle pubbliche amministrazioni, l'articolo 4 del **D.M. sviluppo economico 26 giugno 2012**, attuativo della misura in questione, stabilisce che:

- la **garanzia** diretta del Fondo è concessa alle imprese nella misura massima del **70 per cento** dell'ammontare delle operazioni finanziarie di **anticipazione del credito, senza cessione dello stesso**, qualora si tratti di operazioni concernenti crediti vantati dalle imprese stesse nei confronti delle amministrazioni pubbliche.
- la **controgaranzia** è invece concessa nella **misura massima dell'80 per cento** dell'importo garantito da confidi o da altro fondo di garanzia per operazioni finanziarie per attività d'impresa poste in essere da piccole o medie imprese ubicate nei territori del Mezzogiorno e da altri soggetti indicati nel decreto medesimo, a condizione che le garanzie da questi rilasciate non superino la percentuale massima di copertura dell'80 per cento.
- l'**importo massimo garantibile** dal Fondo per singola impresa beneficiaria è pari a **2,5 milioni** di euro.

Liquidazione dei debiti in essere delle amministrazioni statali

Con riferimento specifico alla liquidazione dei **debiti delle amministrazioni centrali**, si ricorda il già citato articolo 9 del **D.L. n. 78/2009**, il quale, oltre ad aver introdotto misure volte a **prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie** (cfr. *supra*), ha previsto per i **Ministeri** l'obbligo di procedere alla **liquidazione dei debiti** in essere alla data di entrata del 1° luglio 2009 per somministrazioni, forniture ed appalti. Con la **direttiva emanata dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 3 luglio 2009** le amministrazioni centrali sono state autorizzate ad emettere titoli di pagamento per crediti esigibili vantati dalle imprese private riferibili a somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, per **7 miliardi** di euro.

L'**articolo 35 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1** ha poi introdotto nuove misure per l'estinzione dei debiti pregressi dei Ministeri esistenti alla data del 24 gennaio 2012, connessi a transazioni commerciali per acquisto di servizi e forniture, corrispondenti a residui passivi del bilancio dello Stato, disponendo, da un lato, un incremento dei fondi speciali per la riscrittura dei residui passivi perenti per

complessivi **2,7 miliardi** di euro per il **2012** e, dall'altro, introducendo una **modalità alternativa** di estinzione dei crediti commerciali maturati alla data del 31 dicembre 2011 - in luogo del pagamento attraverso le risorse iscritte sui fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti - consistente nell'estinzione degli stessi mediante **assegnazione di titoli di Stato**, su richiesta dei soggetti creditori, **nel limite massimo di 2 miliardi di euro**.

Per l'**estinzione dei crediti maturati** nei confronti dei Ministeri al 31 dicembre 2011 per spese relative a **consumi intermedi**, è stata inoltre disposto l'incremento di **1 miliardo per il 2012** del Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni centrali (istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 50, legge n. 266/2005).

Per quanto concerne, specificamente, il pagamento dei debiti mediante assegnazione di titoli di Stato, si ricorda che tale misura alternativa ha trovato attuazione con il **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 maggio 2012** il quale stabilisce che i titolari dei crediti commerciali di ammontare (al netto degli interessi) non inferiore a 1.000 euro, possono chiederne all'Amministrazione statale l'estinzione mediante assegnazione di titoli di Stato.

A tal fine l'Amministrazione debitrice, verificato che i crediti in questione risultano iscritti nel conto dei residui passivi al 31 dicembre 2011, ovvero costituiscono residui passivi perenti iscritti sul conto del patrimonio, trasmettono la documentazione agli uffici finanziari competenti; su tale base il Ministero dell'economia e delle finanze procede all'assegnazione ai creditori di speciali Certificati di credito del Tesoro, con taglio minimo di 1.000 euro e tasso d'interesse fisso pagabile in rate semestrali posticipate.

La decorrenza dei certificati, inizialmente fissata dal D.M. al 1° novembre 2012 e la scadenza degli stessi, inizialmente fissata al 1° novembre 2016, è stata successivamente prorogata dal D.L. n. 95/2012, rispettivamente al 1° dicembre 2012 e al 1 dicembre 2016, in ragione dell'intero slittamento in avanti di un mese dell'intera procedura disposto dal medesimo decreto.

Il **termine** per la presentazione agli uffici competenti del Ministero debitore delle domande di estinzione del credito mediante assegnazione di titoli di Stato, inizialmente fissato dal D.M. 22 maggio 2012 al 28 giugno 2012, è stato posticipato dal D.L. n. 95/2012 (articolo 6, comma 18) al **27 luglio 2012**.

La procedura prevede che gli Uffici centrali del bilancio trasmettano al MEF – Ragioneria generale dello Stato le liste dei crediti da estinguere, predisposte dagli uffici competenti dell'amministrazione debitrice, entro il 31 ottobre 2012.

La Ragioneria generale trasmette poi al **Dipartimento del Tesoro** del medesimo Ministero dell'economia l'**elenco dei creditori** con l'indicazione degli importi da estinguere, entro il **30 novembre 2012**.

Secondo i dati diffusi da Banca d'Italia nel corso dell'Audizione tenutasi presso le Commissioni speciali riunite di Camera e Senato, in merito all'esame della Relazione al Parlamento 2013, in data 28 marzo u.s., a fronte dello stanziamento

di 2 miliardi per il pagamento dei crediti in titoli di Stato, le **effettive emissioni** sono state pari a circa **15 milioni di euro**.

In merito va anche segnalato quanto riportato dal **Ministro dell'economia** nell'audizione tenuta presso le Commissioni speciali riunite in data 28 marzo 2013, il quale sottolinea come, nell'anno 2012, **non** ci sono state **richieste** da parte del **settore privato** per l'estinzione dei crediti commerciali maturati alla data del 31 dicembre 2011 tramite il pagamenti in titoli di Stato. Inoltre, sono rimasti, altresì, inutilizzati circa 900 milioni di euro di fondi speciali, rispetto ai 2.700 milioni iscritti in bilancio per la reiscrizione dei residui passivi perenti.

L'ammontare dei debiti commerciali

In base a quanto sopra illustrato, la **massa finanziaria messa a disposizione** delle imprese per lo smobilizzo dei crediti verso la P.A. – non considerando i 2,7 miliardi iscritti sui fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti dei Ministeri per il 2012 - ammonterebbe complessivamente a **14 miliardi**, di cui:

- 2 miliardi messi a disposizione delle banche da Cassa Depositi e prestiti Spa per le operazioni sui crediti certificati vantati dalle PMI nei confronti della P.A. per somministrazioni, forniture e appalti (**Plafond Crediti vs. PA**);
- 10 miliardi, quale specifico *plafond* per lo smobilizzo dei crediti P.A. (cd. *Plafond "Crediti P.A."*) messo a disposizione da ABI in base all'**Accordo** sottoscritto il 22 maggio 2012 tra l'ABI e le Associazioni delle imprese;
- 2 miliardi per il pagamento dei crediti con titoli di stato, ai sensi dell'articolo 35 del D.L. n. 1/2012.

Rispetto alle risorse indicate, l'ammontare complessivo dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche risulta di gran lunga superiore.

L'**ammontare complessivo dei debiti commerciali** dell'intero comparto delle pubbliche amministrazioni è stato poi **contabilizzato da Eurostat**, in una Nota, **Note on stock of liabilities of trade credits and advances** dell'ottobre 2012, con riferimento a tutti gli Stati membri dell'Unione europea: per **l'Italia**, lo stock di debiti commerciali è indicato, sebbene in via ancora provvisoria, in 62,5 miliardi di euro nel 2010, che **salgono a 67,3 miliardi di euro nel 2011**.

Infine, si ricorda che secondo le stime della **Banca d'Italia** diffuse nel corso dell'**audizione** presso le Commissioni speciali riunite della Camera e del Senato il 28 marzo 2013 e basate su un'indagine campionaria su imprese operanti nei settori industriali, dei servizi privati non finanziari e delle costruzioni, i **debiti commerciali, inclusi** quelli riguardanti la spesa in **conto capitale**, delle P.A. verso le imprese ammonterebbe a fine 2011 a circa **80 miliardi (compresi quelli ceduti con la clausola *pro-solvendo*)**.

A questi si aggiungono, secondo quanto risulta dalle segnalazioni di vigilanza, **11 miliardi** di crediti **ceduti *pro-soluto*** agli intermediari finanziari, già inclusi nel debito pubblico calcolato secondo la definizione di Maastricht.

Nell'audizione il medesimo istituto ha osservato come l'efficacia dei provvedimenti finora adottati per contrastare il fenomeno dei debiti delle pubbliche amministrazioni sia stata finora limitata.

La scarsa efficacia è stata sostanzialmente ricondotta alla complessità delle procedure operative, con riferimento soprattutto alla certificazione, nonché alla mancanza di sanzioni per le amministrazioni inadempienti, posto che l'adesione alla piattaforma elettronica per la certificazione non è esplicitamente obbligatoria.

Infine, la Banca d'Italia richiama l'esperienza di altri paesi, in particolare della Spagna, la quale, nel corso del 2012 ha ridotto notevolmente lo stock dei debiti commerciali delle Amministrazioni locali pagando arretrati per circa 27 miliardi (dei quali, 17,7 delle Regioni e 9,3 degli enti locali)⁸⁷.

⁸⁷ Per maggiori informazioni si veda il sito del Ministero delle Finanze e della Pubblica Amministrazione della Spagna:
(http://www.minhap.gob.es/es-ES/Paginas/20130222_Proveedores.aspx).

LA DISCIPLINA SUI PAGAMENTI ALLE IMPRESE IN FRANCIA E SPAGNA

Francia

Normativa

L'articolo 4 della direttiva UE del 2011 riguarda il tetto massimo per i tempi di pagamento ai fornitori da parte dei poteri pubblici dell'Unione europea che, di norma, dovrebbero rispettare un termine di 30 giorni per saldare le fatture legate a transazioni commerciali riguardanti la consegna di merci o la prestazione di servizi. Gli Stati membri possono prorogare i termini fino ad un massimo di 60 giorni di calendario per le amministrazioni pubbliche che svolgono attività economiche di natura industriale o commerciale soggette alle regole sulla trasparenza (direttiva 2006/111/CE) e per gli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria.

La legislazione francese relativa al "Regime dei pagamenti" nei contratti pubblici, che aveva anticipato in gran parte la normativa europea già nel 2008, è attualmente contenuta nel *Code de marchés publics* agli articoli da 92 a 100, in particolare all'art. 98 (versione in vigore fino al 30 aprile 2013).

Il ***Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi***, presentato dal Primo Ministro il 6 novembre 2012, ha previsto, tra gli obiettivi prioritari per il rilancio dell'assetto economico nazionale, la definizione di un **Piano di azioni finalizzate alla lotta contro l'allungamento dei ritardi dei pagamenti** nelle transazioni commerciali tra imprese e tra imprese e organismi pubblici.

In linea con la strategia delineata dal *Pacte* il recente *Décret n. 2013-269* del 29 marzo 2013 sulla lotta contro i ritardi di pagamento nei contratti delle commesse pubbliche, **in vigore dal 1° maggio 2013**, ha recepito la direttiva 2011/7/UE estendendo in particolare l'applicazione del tetto legale di 30 giorni alla maggior parte dei committenti pubblici, anche se non soggetti alla disciplina degli appalti pubblici. Il Decreto modifica la disciplina delle modalità di calcolo dei tempi di pagamento per quanto riguarda i committenti pubblici e stabilisce che il **termine globale di pagamento** di un contratto pubblico non può eccedere:

- **30 giorni** per i servizi dello Stato e dei suoi enti pubblici diversi da quelli a carattere industriale e commerciale, per le collettività territoriali e per gli enti pubblici locali, ma anche per i soggetti pubblici committenti menzionati all'art. 3 dell'*Ordonnance n. 2005-503* del 6 giugno 2005, tra i quali, oltre ad organismi di diritto privato o pubblico dotati di personalità giuridica e creati per bisogni d'interesse generale, rientrano anche la *Banque de France*, l'*Institut de France*, l'*Académie française*, l'*Académie des inscriptions et belles-lettres*,

l'Académie des sciences, l'Académie des beaux-arts et l'Académie des sciences morales et politiques nonché la *Caisse des dépôts et consignations* e gli enti pubblici a carattere amministrativo con compiti istituzionali nel campo della ricerca;

- **50 giorni** per gli enti pubblici di assistenza sanitaria e per gli enti del servizio pubblico della sanità delle forze armate;
- **60 giorni** per le imprese pubbliche, intese come organismi che esercitano attività produttive o di commercio di beni o servizi commerciali e sui quali una o più istituzioni pubbliche esercitano, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante in ragione della proprietà azionaria, della partecipazione finanziaria o delle regole che la impongono, ad eccezione degli enti pubblici locali.

Il termine per il pagamento decorre, fatti salvi i casi di cui all'art. 2 del Decreto, a partire dalla data di ricevimento della richiesta di pagamento da parte dell'organismo committente o, se il contratto lo prevede, da parte del direttore dei lavori o da ogni altro soggetto abilitato a tal fine.

In caso di superamento del termine per il pagamento, il decreto prevede per il titolare del contratto o il sub-appaltatore, di pieno diritto e senza altra formalità, il beneficio degli **interessi di mora** che decorrono a partire dal giorno successivo allo spirare del termine o dalla scadenza prevista nel contratto e sono calcolati al tasso d'interesse della Banca centrale europea aumentato di 8 punti percentuali. Il creditore ha inoltre diritto al pagamento di un'**indennità forfettaria** minima per le "spese di recupero" di **40 euro**.

Le disposizioni del decreto si applicano ai contratti pubblici conclusi a partire dal 16 marzo 2013, per i crediti dei quali il termine di pagamento decorra dal 1° maggio 2013.

Lo Stato, le collettività territoriali e gli enti pubblici francesi stanno compiendo un deciso sforzo per ridurre il ritardo nei loro pagamenti alle imprese fornitrici di beni e servizi, anche se negli ultimi anni si è nuovamente registrata una tendenza al rialzo nel settore pubblico locale. Le più recenti statistiche dell'Osservatorio sui ritardi dei pagamenti del Ministero dell'Economia indicano che **nel 2012 la media del ritardo nei pagamenti è stata comunque inferiore ai tetti legali fissati: di circa 23 giorni per lo Stato** e, seppure in lieve aumento rispetto al 2011, di circa **27 giorni per il settore pubblico locale**, considerato nel suo complesso.

Nell'ambito dell'attuazione del citato *Pacte national* lo stesso **Stato** si è impegnato a **ridurre ulteriormente** il ritardo nei pagamenti ai suoi fornitori fino ad una **media di 20 giorni entro il 2017**, attraverso la progressiva "smaterializzazione delle procedure" e la soppressione della fase dell'emissione degli ordini di pagamento, sostituita dall'invio diretto delle fatture al soggetto contabile.

Documentazione

Ministero dell'Economia, *Lutte contre les retards de paiement dans la commande publique* (2-4-2013) <http://www.economie.gouv.fr/commande-publique-publication-decret-relatif-a-lutte-contre-retards-paiement>

Observatoire des délais de paiement, *Rapport 2012 de l'Observatoire des délais de paiement* (dicembre 2012) http://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/publications/observatoire-delaix-de-paiement-rapport-2012.pdf. In particolare, per i pagamenti dello Stato e del settore pubblico locale alle imprese, vedi pp. 53 e ss.

Servizio stampa del Primo Ministro, *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* (dossier per la stampa del 6-11-2012) <http://www.gouvernement.fr/presse/pacte-national-pour-la-croissance-la-competitivite-et-l-emploi> (in particolare, vedi il *Levier 2* del *Pacte, décision n. 3*)

Gouvernement.fr, *L'ordre public économique au service de la compétitivité* (14-11-2012) <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/l-ordre-public-economique-au-service-de-la-competitivite>

LesEchos, *Délais de paiement: l'Etat veut montrer l'exemple* (14-11-2012) <http://business.lesechos.fr/directions-financieres/comptabilite-gestion/0202381728505-delaix-de-paiement-l-etat-veut-montrer-l-exemple-2513.php>

LesEchos, *Délais de paiement: les changements législatifs pour 2013* (16-11-2012) <http://business.lesechos.fr/directions-financieres/enjeux/delaix-de-paiement-les-changements-legislatifs-pour-2013-2704.php>

Spagna

La grave crisi economica iniziata nel 2008 ha portato a un forte calo dell'attività economica spagnola e di conseguenza a una consistente diminuzione del gettito fiscale da parte degli enti locali. Questa situazione è fonte di ritardi nel pagamento degli obblighi da essi assunti con i fornitori, con conseguente impatto negativo sulla liquidità delle imprese. Inoltre, le restrizioni nell'accesso al credito unitamente a tali problemi di pagamento rendono difficile il finanziamento delle imprese e la loro competitività.

Per porre rimedio a tale situazione erano già stati adottati il *Real Decreto-ley 5/2009*, recante misure straordinarie ed urgenti per facilitare agli enti locali il risanamento dei debiti pendenti con imprese e lavoratori autonomi, e il *Real Decreto-ley 8/2011*, recante misure a sostegno dei debitori ipotecari, di controllo della spesa pubblica e cancellazione di debiti nei confronti di imprese e lavoratori autonomi contratti dagli enti locali, di promozione dell'attività imprenditoriale e impulso della ristrutturazione e di semplificazione amministrativa. In primo luogo era stata realizzata una speciale operazione di indebitamento e una linea di garanzia dell'Istituto di credito ufficiale (*Instituto de Crédito Oficial, ICO*) per il

risanamento dei debiti degli enti locali e quindi una linea di credito per la cancellazione del debito degli enti locali con imprese e lavoratori autonomi. Tuttavia la scarsa efficacia di tali misure e la grave situazione di mancanza di liquidità hanno indotto il Governo spagnolo ad intervenire con ulteriori misure urgenti contenute nel *Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales*.

A tale scopo, si è impostato il necessario avvio, con l'accordo della Commissione delegata del Governo per gli affari economici (*Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos*), di un meccanismo flessibile per il pagamento e la cancellazione dei debiti verso i fornitori degli enti locali e il loro finanziamento, fornendo liquidità alle imprese e sostegno finanziario agli enti locali per far fronte al pagamento a lungo termine dei loro debiti, integrato da adeguate condizioni finanziarie e fiscali.

Di questo meccanismo possono beneficiare i fornitori che hanno obbligazioni pendenti con gli enti locali o qualsiasi loro organismo od ente dipendente. Tali obbligazioni devono altresì essere: scadute, liquide ed esigibili; anteriori al 1° gennaio 2012 e che siano contratti rientranti nel campo di applicazione della legge sui contratti del settore pubblico, di cui al *Real Decreto Legislativo 3/2011*.

Dal momento che il buon funzionamento del meccanismo richiede un'informazione finanziaria affidabile sono stabiliti alcuni obblighi di informazione a carico degli enti locali e il procedimento per il loro assolvimento, che iniziano mediante un atto di invio di informazioni, certificato dagli enti locali al Ministero delle finanze e della pubblica amministrazione (*Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*), che permetta di identificare il volume effettivo del debito con i fornitori. A partire da questo momento, gli enti locali possono soddisfare i loro debiti o ricorrere ad un'operazione finanziaria.

Tale meccanismo di finanziamento comporta un'operazione di indebitamento a lungo termine e l'obbligo da parte degli enti locali di approvare un piano di adeguamento, che deve rispondere ad alcuni criteri di base, al fine di garantire la sostenibilità finanziaria dell'operazione. Il piano di adeguamento deve essere valutato favorevolmente dal Ministero delle finanze e della pubblica amministrazione affinché sia autorizzata la concertazione dell'operazione di indebitamento.

La realizzazione delle condizioni del meccanismo di finanziamento è decisa mediante un accordo della Commissione delegata del Governo per gli affari economici.

Pertanto i primi due articoli del decreto-legge 4/2012 disciplinano l'oggetto e il campo di applicazione del meccanismo, definendo, sia positivamente sia negativamente, le obbligazioni pendenti di pagamento che possono accedere al meccanismo finanziario.

Gli articoli 3-6 del decreto-legge dispongono gli obblighi informativi a carico degli enti locali, mediante le corrispondenti certificazioni. Si riconosce inoltre la facoltà di consultare le informazioni inviate da parte dei fornitori e si introduce l'obbligo per gli enti locali di rilasciare certificazioni individuali su richiesta dei fornitori per far valere i propri diritti di riscossione. La violazione degli obblighi informativi da parte dei funzionari competenti è configurata come "infrazione molto grave".

L'art. 7 stabilisce il contenuto del piano di adeguamento che gli enti locali devono obbligatoriamente approvare per concertare l'operazione di indebitamento a lungo termine e beneficiare del meccanismo di finanziamento previsto dal decreto-legge. Tale piano deve essere valutato dal Ministero delle finanze e della pubblica amministrazione e costituisce il riferimento essenziale per l'elaborazione dei bilanci generali degli enti locali negli esercizi corrispondenti al periodo di ammortamento dell'operazione di indebitamento.

Gli artt. 8-10 sviluppano le linee generali del meccanismo di finanziamento, che si concretizzano mediante accordo della Commissione delegata del Governo per gli affari economici, disciplinando inoltre gli effetti estintivi del pagamento delle obbligazioni in circolazione.

Gli artt. 11 e 12 prevedono la garanzia della partecipazione degli enti locali nei tributi statali e la delega espressa per consentire la compensazione dei debiti attraverso le ritenute applicabili ai trasferimenti delle risorse finanziarie.

Il meccanismo di finanziamento previsto dal decreto-legge è escluso dal campo di applicazione della disposizione aggiuntiva unica della legge generale di stabilità finanziaria, di cui al regio decreto legislativo 2/2007 (che prevede che lo Stato non è responsabile, né subentra agli impegni delle Comunità autonome, degli enti locali e degli enti associati o dipendenti, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico).

Nelle disposizioni finali del decreto-legge si autorizza il Ministro delle finanze e della pubblica amministrazione all'approvazione sia di un modello di domanda delle certificazioni individuali, sia di un modello dei piani di adeguamento.

Successivamente è stato emanato il *Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores*, allo scopo di creare uno strumento per attuare un piano di pagamento ai fornitori estensibile, tra l'altro, anche alle Comunità autonome. L'obiettivo del piano è la ripresa dell'attività economica, che esige che le operazioni di recupero si attuino con effettività ed efficacia massime.

Il decreto-legge stabilisce le condizioni che permettono alle amministrazioni territoriali di accedere alle risorse finanziarie per il finanziamento delle operazioni di indebitamento del pagamento delle obbligazioni pendenti. La cifra stanziata, **circa 35 miliardi di euro**, impone la partecipazione del maggior numero possibile di enti creditizi operanti in Spagna.

Per quanto concerne le amministrazioni territoriali, in primo luogo, si rapportano gli impegni assunti alla realtà della situazione finanziaria, al fine di garantire la sostenibilità dell'operazione. In secondo luogo, dal punto di vista operativo, si consente che il pagamento si realizzi in maniera aggregata, semplificando tutte le operazioni che derivano dalla molteplicità delle operazioni da realizzare.

È pertanto istituito un **Fondo per il finanziamento dei pagamenti ai fornitori**, che costituisce un veicolo capace di fornire una risposta ai problemi segnalati e a garantire l'efficacia dei meccanismi individuati. Tale Fondo è istituito come ente di diritto pubblico con personalità giuridica e piena capacità d'agire, abilitato alla concertazione nei mercati di capitale di ogni classe di operazioni di indebitamento, che conterranno sulla garanzia dello Stato, così come per la concertazione con gli enti locali e le Comunità autonome delle operazioni di credito necessarie per il pagamento delle obbligazioni.

Si prevede altresì che il Fondo soddisfi direttamente le obbligazioni pendenti di pagamento subentrando nel diritto di credito di fronte all'amministrazione territoriale debitrice.

L'efficacia di queste misure si basa, essenzialmente, sulla sostenibilità del meccanismo predisposto. Ciò richiede un impegno rigoroso delle amministrazioni territoriali nel rispetto degli obblighi assunti a loro volta garantiti dalla possibilità di conservare la loro partecipazione alle entrate statali, come previsto dal decreto-legge 4/2012.

Pertanto, le misure adottate devono essere accompagnate dalla necessità di una forte disciplina fiscale per le amministrazioni territoriali, sviluppando gli obblighi di cui al regio decreto-legge 4/2012, per gli enti locali, che possono essere estesi alle Comunità autonome che decidono di aderire al meccanismo.

Ciò si riflette nelle relative disposizioni del decreto-legge 7/2012, sia per quanto concerne la possibilità di partecipare alle entrate dello Stato corrispondenti agli enti locali, sia con il monitoraggio dei loro piani di adeguamento.

L'istituzione del Fondo non comporta un aumento degli enti pubblici esistenti, nella misura in cui esso si appoggia a un altro soggetto in via di soppressione, il Fondo per l'acquisizione di attività finanziarie (*Fondo para la Adquisición de Activos Financieros*), il cui risultato economico consente di affrontare la formazione di questo ente senza aumentare la spesa pubblica, realizzando così obiettivi di austerità e di semplificazione della struttura della pubblica amministrazione.

In particolare l'art. 1 del decreto-legge 7/2012 prevede l'ambito e l'oggetto del decreto, vale a dire la regolazione delle condizioni di esecuzione delle operazioni destinate al pagamento delle obbligazioni pendenti degli enti locali e delle Comunità autonome che abbiano aderito al meccanismo straordinario di

finanziamento per il pagamento ai fornitori e la costituzione del Fondo per il finanziamento dei pagamenti ai debitori nonché del relativo regime giuridico.

Il Fondo è ascritto al Ministero dell'economia e della competitività (*Ministerio de Economía y Competitividad*), mediante la Segreteria di Stato di economia e sostegno all'impresa (art. 2). Esso riceve un contributo pari a 6 miliardi di euro, a carico del bilancio dello Stato, di cui 1,5 miliardi erogabili nel 2012. A tal fine, è concesso un credito straordinario al bilancio in vigore della sezione del Ministero dell'economia e della competitività, finanziato mediante ricorso al debito pubblico (art. 4).

Il Fondo concerta operazioni di credito con le Comunità autonome e con gli enti locali per il pagamento delle obbligazioni pendenti di enti e Comunità. Esso può realizzare operazioni di cancellazione di obblighi pendenti di pagamento di tali amministrazioni su indicazione del Ministero delle finanze e della pubblica amministrazione (art. 7).

Documentazione

Per ulteriori informazioni è possibile consultare l'apposita pagina dedicata al *Mecanismo de financiación para pago a proveedores* sul sito dell'ICO.

Allegati

LE RISOLUZIONI DELLE CAMERE SULLA RELAZIONE AL PARLAMENTO 2013

Risoluzione (6-00001) sulla Relazione al Parlamento 2013 (Doc. LVII-bis, n. 1) approvata dall'Assemblea della Camera dei deputati (2 aprile 2013)

La Camera,
premessi che:

il Governo ha presentato una Relazione ai sensi dell'articolo 10-bis, comma 6, della legge di contabilità e finanza pubblica;

la Relazione rivede al ribasso le stime macroeconomiche e di conseguenza quelle relative agli aggregati di finanza pubblica per gli anni 2012, 2013 e 2014, in particolare aumentando dal -1,8 al -2,4 per cento la stima del rapporto fra indebitamento netto e PIL nel 2013;

l'Italia intende rispettare gli impegni presi con l'Unione europea in materia di bilancio;

è necessaria una vera svolta delle politiche dell'Unione in direzione dello sviluppo sostenibile, come sollecitato ormai da tutte le istituzioni sovranazionali, a partire dalla costruzione di un vero bilancio federale, di strumenti anticiclici di livello europeo, anche aventi natura asimmetrica, di un rafforzamento della capacità autonoma dell'Unione di finanziare investimenti produttivi e politiche attive di sostegno all'occupazione giovanile, di un veloce completamento dell'unione bancaria, di una rapida verifica e messa in campo, come sollecitato dal Parlamento europeo, di strumenti di garanzia solidale di almeno una parte dei debiti sovrani degli Stati membri;

in conseguenza del processo di risanamento della finanza pubblica italiana e dell'approssimarsi della conclusione della procedura di deficit eccessivo aperta a carico del nostro Paese, nelle sedi europee sono state di recente assunte decisioni che incoraggiano l'Italia nella direzione di una maggiore flessibilità delle regole di bilancio in materia di pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni e di spesa per alcune tipologie di investimenti produttivi;

il miglioramento delle condizioni di finanziamento del debito pubblico italiano e la maggiore fiducia dei mercati nel nostro Paese possono far ritenere sostenibile una emissione aggiuntiva di debito pubblico per pagare debito commerciale arretrato;

a seguito di tali decisioni, il Governo ha dichiarato la volontà di avvalersi di tali margini di manovra per avviare un intervento straordinario che, nel restituire trasparenza e rendicontabilità ai bilanci pubblici italiani, consenta il pagamento di un'ingente quantità di debiti commerciali, nell'ordine di 20 miliardi di euro per ciascuna delle annualità 2013 e 2014, con benefici rilevanti per il sistema delle imprese e per le condizioni di liquidità dell'intero sistema economico nazionale;

tale intervento verrà finanziato con ulteriore emissione di debito pubblico nazionale, ma avrà impatto sull'indebitamento netto solo per la parte relativa ai pagamenti relativi a spese di investimento;

l'impatto sull'indebitamento è previsto in 0,5 punti di PIL nel corso del 2013, comprensivi sia dei pagamenti arretrati delle pubbliche amministrazioni per spese di investimento già effettuate sia delle nuove spese per investimenti produttivi che saranno concordate con l'Unione europea, con ciò portando la previsione dell'indebitamento netto per l'anno in corso al -2,9 per cento, ovvero in prossimità della soglia massima consentita;

il Governo ha manifestato l'intenzione di presentare in Parlamento, in seguito all'approvazione della presente Relazione, in tempi molto rapidi un provvedimento d'urgenza che contenga strumenti e modalità di intervento per il pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione;

il saldo netto da finanziare, in ragione dell'intervento previsto, nonché dell'aggiornamento delle stime del quadro macroeconomico contenute nella Relazione al Parlamento, subisce complessivamente un peggioramento pari a 25 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014;

la presentazione del Documento di economia e finanza, comprendente il nuovo Programma di stabilità e il nuovo Programma nazionale di riforma, consentirà al Parlamento un esame dell'evoluzione a breve e medio termine degli obiettivi e degli strumenti delle politiche nazionali nel contesto europeo e richiederà un approfondito ruolo istruttorio, anche attraverso una serie di incontri e di audizioni e con istituzioni ed esperti indipendenti,

impegna il Governo:

a verificare che siano realizzate le condizioni affinché l'Italia, dopo aver ridotto il disavanzo al 3 per cento del PIL nel 2012, possa ottenere, nel corso del 2013, una valutazione positiva nell'ambito della procedura europea sui deficit eccessivi;

ad operare affinché la nuova «mini» golden rule diventi permanente e sia utilizzata a vantaggio di tipologie di investimenti produttivi che abbiano particolare impatto sullo sviluppo economico dei territori e sulla cura e la manutenzione delle risorse e dei beni pubblici di livello locale;

ad adottare un provvedimento d'urgenza per accelerare il pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni con un impatto sull'indebitamento netto previsto in circa 0,5 punti percentuali di PIL, ferma restando la necessità che il medesimo indebitamento netto per l'anno in corso non superi il 2,9 per cento del PIL;

ad operare per una vera svolta delle politiche dell'Unione in direzione dello sviluppo economico e della costruzione di un vero bilancio federale;

con riferimento all'imminente provvedimento d'urgenza in materia di pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni:

a predisporre un insieme di interventi di immediata eseguibilità, improntati a criteri di semplificazione e, ove possibile, automatismo, evitando il rimando a ulteriori fonti normative di carattere secondario, allegando al predetto provvedimento un'informativa da aggiornare periodicamente sulla base di tutti i dati che via via si renderanno disponibili in merito all'entità dei debiti commerciali, al loro riparto per enti e livelli di governo, alla loro classificazione fra spese correnti e d'investimento e fra funzioni di spesa, alle date della loro maturazione, all'entità dei debiti che hanno la natura di essere fuori bilancio;

a rendere impignorabili le risorse rese disponibili per il pagamento dei debiti commerciali e a procedere, per quanto possibile, alla tempestiva erogazione di una prima tranche di finanziamenti alle amministrazioni debentrici, in anticipo sulla registrazione definitiva di tutte le posizioni debitorie che potranno essere coperte dall'intervento;

a verificare la possibilità di graduare l'ammissibilità delle amministrazioni pubbliche al programma straordinario in relazione alla trasparenza e virtuosità dei loro bilanci, e quindi alla natura dei debiti commerciali maturati, in modo da evitare che l'intervento si configuri di fatto come una sanatoria di comportamenti negativi, quali ad esempio l'eccessivo accumulo di debiti fuori bilancio o di contenziosi con i fornitori, e a controllare allo stesso tempo che il programma in questione abbia un impatto territoriale il più possibile omogeneo rispetto alle spese effettive, pur tenendo conto della distribuzione degli stock di pagamenti in essere;

a prevedere l'obbligo per le amministrazioni di predisporre e comunicare, con procedure semplificate e precise scadenze temporali, al Ministero dell'economia e delle finanze l'elenco dei debiti scaduti in ordine cronologico e a vincolare le medesime amministrazioni al pagamento degli stessi utilizzando le risorse che saranno rese a tal fine disponibili, anche prevedendo sanzioni per i soggetti inadempienti e salvaguardando comunque l'esigenza di evitare discriminazioni derivanti dalla collocazione territoriale delle imprese creditrici;

a costruire schemi e soluzioni che tengano conto delle differenti situazioni contabili e di bilancio che convivono nell'universo delle amministrazioni pubbliche italiane, con particolare riguardo a quelle già in possesso di risorse bloccate, nel corso degli anni, dal patto di stabilità interno e a quelle, invece, che hanno bisogno per sbloccare i pagamenti di accedere a liquidità aggiuntiva con scadenze di ripianamento a lungo termine;

a verificare la possibilità, in particolare per i debiti commerciali che derivano da spese correnti, acquisito l'avviso degli enti interessati, di istituire un sistema di pagamenti diretto alle imprese creditrici gestito dallo Stato e operante sulla base di elenchi delle posizioni debitorie predisposto dalle amministrazioni locali;

a monitorare il rispetto degli adempimenti da parte delle amministrazioni beneficiarie, sanzionandone l'inerzia e inserendo elementi cogenti per rendere

effettiva, da parte delle amministrazioni, l'adesione al piano straordinario di pagamento dei debiti commerciali;

ad introdurre meccanismi di pubblicità, anche attraverso sistemi informatici, delle attività di certificazione dei propri debiti svolte dagli enti locali verso lo Stato, al fine di consentire un controllo diffuso da parte dei cittadini e delle imprese;

a verificare se, in seguito all'intervento sui debiti commerciali, si possano aprire ulteriori spazi per un migliore utilizzo degli istituti già esistenti connessi al patto di stabilità verticale di regioni ed enti territoriali;

a graduare il flusso dei pagamenti accordando priorità a quelli che le imprese non hanno ancora ceduto al sistema creditizio e a verificare l'opportunità, fermo restando il rispetto del criterio del pagamento secondo l'ordine cronologico, di tutelare le situazioni di crisi aziendale sulla base di principi di equità e di solidarietà;

ad attivare adeguate convenzioni e sistemi di monitoraggio con il sistema creditizio, aventi la finalità di mantenere a disposizione del sostegno all'economia reale e alle imprese la liquidità che il sistema nel suo complesso verrà a recuperare per effetto del pagamento dei crediti già ceduti, ma anche per effetto, più in generale, del recupero dei margini finanziari da parte dei clienti imprese che hanno subito nel corso del tempo un deterioramento della loro posizione per effetto dei ritardi dei pagamenti pubblici;

a verificare la fattibilità, ove richiesto dalle imprese interessate, di schemi di compensazione con i debiti tributari delle imprese creditrici, nonché ogni altra misura di semplificazione per l'accesso delle imprese al programma straordinario di pagamento, valutando altresì la possibilità di condizionare l'accesso al programma a impegni da parte delle imprese per i loro successivi, e rispettivi, pagamenti nelle filiere della subfornitura;

a chiarire il perimetro di applicabilità del programma straordinario;

a riservarsi ulteriori decisioni in merito a eventuali margini non utilizzati dal programma di pagamento dei debiti commerciali, in particolare di quelli che hanno impatto sull'indebitamento netto, previo accordo nelle competenti sedi dell'Unione europea;

a rideterminare il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, il fabbisogno del settore statale e l'obiettivo programmatico di indebitamento netto in coerenza con quanto indicato nella Relazione al Parlamento.

(6-00001) «Giancarlo Giorgetti, Amici, Barbanti, Bernardo, Buttiglione, Di Salvo, Corsaro, Tabacci».

***Risoluzione (6-00002) sulla Relazione al Parlamento 2013 (Doc. LVII-bis, n. 1)
approvata dall'Assemblea del Senato (2 aprile 2013)***

Il Senato,

premessi che:

il Governo ha presentato una Relazione ai sensi dell'articolo 10-bis, comma 6, della legge di contabilità e finanza pubblica;

in conseguenza del processo di risanamento della finanza pubblica italiana e dell'approssimarsi della conclusione della procedura di deficit eccessivo aperta a carico del nostro Paese, nelle sedi europee sono state di recente assunte decisioni che incoraggiano l'Italia nella direzione di una maggiore flessibilità delle regole di bilancio in materia di pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni e di spesa per alcune tipologie di investimenti produttivi;

il miglioramento delle condizioni di finanziamento del debito pubblico italiano e la maggiore fiducia dei mercati nel nostro Paese possono far ritenere sostenibile una emissione aggiuntiva di debito pubblico per pagare debito commerciale arretrato;

a seguito di tali decisioni, il Governo ha dichiarato la volontà di avvalersi di tali margini di manovra per avviare un intervento straordinario che, nel restituire trasparenza e rendicontabilità ai bilanci pubblici italiani, consenta il pagamento di un'ingente quantità di debiti commerciali, nell'ordine di 20 miliardi di euro per ciascuna delle annualità 2013 e 2014, con benefici rilevanti per il sistema delle imprese e per le condizioni di liquidità dell'intero sistema economico nazionale;

la Relazione rivede al ribasso le stime macroeconomiche e di conseguenza quelle relative agli aggregati di finanza pubblica per gli anni 2012, 2013 e 2014, in particolare aumentando dal -1,8 al -2,4 per cento la stima del rapporto fra indebitamento netto e PIL nel 2013;

l'Italia intende rispettare gli impegni presi con l'Unione europea in materia di bilancio;

è necessaria una vera svolta delle politiche dell'Unione in direzione dello sviluppo sostenibile, come sollecitato ormai da tutte le istituzioni sovranazionali, a partire dalla costruzione di un vero bilancio federale, di strumenti anticiclici di livello europeo, anche aventi natura asimmetrica, di un rafforzamento della capacità autonoma dell'Unione di finanziare investimenti produttivi e politiche attive di sostegno all'occupazione giovanile, di un veloce completamento dell'unione bancaria, di una rapida verifica e messa in campo, come sollecitato dal Parlamento europeo, di strumenti di garanzia solidale di almeno una parte dei debiti sovrani degli Stati membri;

l'intervento di cui al capoverso 4 della presente risoluzione verrà finanziato con ulteriore emissione di debito pubblico nazionale, ma avrà impatto

sull'indebitamento netto solo per la parte relativa ai pagamenti relativi a spese di investimento;

l'impatto sull'indebitamento è previsto in 0,5 punti di PIL nel corso del 2013, comprensivi sia dei pagamenti arretrati delle pubbliche amministrazioni per spese di investimento già effettuate sia delle nuove spese per investimenti produttivi che saranno concordate con l'Unione europea, con ciò portando la previsione dell'indebitamento netto per l'anno in corso al -2,9 per cento, ovvero in prossimità della soglia massima consentita;

il Governo ha manifestato l'intenzione di presentare in Parlamento, in seguito all'approvazione della presente Relazione, in tempi molto rapidi un provvedimento d'urgenza che contenga strumenti e modalità di intervento per il pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione;

il saldo netto da finanziare, in ragione dell'intervento previsto, nonché dell'aggiornamento delle stime del quadro macroeconomico contenute nella Relazione al Parlamento, subisce complessivamente un peggioramento pari a 25 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014;

la presentazione del Documento di economia e finanza, comprendente il nuovo Programma di stabilità e il nuovo Programma nazionale di riforma, consentirà al Parlamento un esame dell'evoluzione a breve e medio termine degli obiettivi e degli strumenti delle politiche nazionali nel contesto europeo e richiederà un approfondito ruolo istruttorio, anche attraverso una serie di incontri e di audizioni con istituzioni ed esperti indipendenti,

impegna il Governo:

a verificare che siano realizzate le condizioni affinché l'Italia, dopo aver ridotto il disavanzo al 3 per cento del PIL nel 2012, possa ottenere, nel corso del 2013, una valutazione positiva nell'ambito della procedura europea sui deficit eccessivi;

ad operare affinché la nuova "mini" golden rule diventi permanente e sia utilizzata a vantaggio di tipologie di investimenti produttivi che abbiano particolare impatto sullo sviluppo economico dei territori e sulla cura e la manutenzione delle risorse e dei beni pubblici di livello locale;

ad adottare un provvedimento d'urgenza per accelerare il pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni con un impatto sull'indebitamento netto previsto in circa 0,5 punti percentuali di PIL, ferma restando la necessità che il medesimo indebitamento netto per l'anno in corso non superi il 2,9 per cento del PIL;

ad operare per una vera svolta delle politiche dell'Unione in direzione dello sviluppo economico e della costruzione di un vero bilancio federale;

con riferimento all'imminente provvedimento d'urgenza in materia di pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni:

a predisporre un insieme di interventi di immediata eseguibilità, improntati a criteri di semplificazione e, ove possibile, automatismo, evitando il rimando a ulteriori fonti normative di carattere secondario, allegando al predetto provvedimento un'informativa da aggiornare periodicamente sulla base di tutti i dati che via via si renderanno disponibili in merito all'entità dei debiti commerciali, al loro riparto per enti e livelli di governo, alla loro classificazione fra spese correnti e d'investimento e fra funzioni di spesa, alle date della loro maturazione, all'entità dei debiti che hanno la natura di essere fuori bilancio;

a rendere impignorabili le risorse rese disponibili per il pagamento dei debiti commerciali e a procedere, per quanto possibile, alla tempestiva erogazione di una prima tranche di finanziamenti alle amministrazioni debentrici, in anticipo sulla registrazione definitiva di tutte le posizioni debitorie che potranno essere coperte dall'intervento;

a verificare la possibilità di graduare l'ammissibilità delle amministrazioni pubbliche al programma straordinario in relazione alla trasparenza e virtuosità dei loro bilanci, e quindi alla natura dei debiti commerciali maturati, in modo da evitare che l'intervento si configuri di fatto come una sanatoria di comportamenti negativi, quali ad esempio l'eccessivo accumulo di debiti fuori bilancio o di contenziosi con i fornitori, e a controllare allo stesso tempo che il programma in questione abbia un impatto territoriale il più possibile omogeneo rispetto alle spese effettive, pur tenendo conto della distribuzione degli stock di pagamenti in essere;

a prevedere l'obbligo per le amministrazioni di predisporre e comunicare, con procedure semplificate e precise scadenze temporali, al Ministero dell'economia e delle finanze l'elenco dei debiti scaduti in ordine cronologico e a vincolare le medesime amministrazioni al pagamento degli stessi utilizzando le risorse che saranno rese a tal fine disponibili, anche prevedendo sanzioni per i soggetti inadempienti e salvaguardando comunque l'esigenza di evitare discriminazioni derivanti dalla collocazione territoriale delle imprese creditrici;

a costruire schemi e soluzioni che tengano conto delle differenti situazioni contabili e di bilancio che convivono nell'universo delle amministrazioni pubbliche italiane, con particolare riguardo a quelle già in possesso di risorse bloccate, nel corso degli anni, dal patto di stabilità interno e a quelle, invece, che hanno bisogno per sbloccare i pagamenti di accedere a liquidità aggiuntiva con scadenze di ripianamento a lungo termine;

a verificare la possibilità, in particolare per i debiti commerciali che derivano da spese correnti, acquisito l'avviso degli enti interessati, di istituire un sistema di pagamenti diretto alle imprese creditrici gestito dallo Stato e operante sulla base di elenchi delle posizioni debitorie predisposto dalle amministrazioni locali;

a monitorare il rispetto degli adempimenti da parte delle amministrazioni beneficiarie, sanzionandone l'inerzia e inserendo elementi cogenti per rendere

effettiva, da parte delle amministrazioni, l'adesione al piano straordinario di pagamento dei debiti commerciali;

ad introdurre meccanismi di pubblicità, anche attraverso sistemi informatici, delle attività di certificazione dei propri debiti svolte dagli enti locali verso lo Stato, al fine di consentire un controllo diffuso da parte dei cittadini e delle imprese;

a verificare se, in seguito all'intervento sui debiti commerciali, si possano aprire ulteriori spazi per un migliore utilizzo degli istituti già esistenti connessi al Patto di stabilità verticale di Regioni ed enti territoriali;

a graduare il flusso dei pagamenti accordando priorità a quelli che le imprese non hanno ancora ceduto al sistema creditizio e a verificare l'opportunità, fermo restando il rispetto del criterio del pagamento secondo l'ordine cronologico, di tutelare le situazioni di crisi aziendale sulla base di principi di equità e di solidarietà;

ad attivare adeguate convenzioni e sistemi di monitoraggio con il sistema creditizio, aventi la finalità di mantenere a disposizione del sostegno all'economia reale e alle imprese la liquidità che il sistema nel suo complesso verrà a recuperare per effetto del pagamento dei crediti già ceduti, ma anche per effetto, più in generale, del recupero dei margini finanziari da parte dei clienti imprese che hanno subito nel corso del tempo un deterioramento della loro posizione per effetto dei ritardi dei pagamenti pubblici;

a verificare la fattibilità, ove richiesto dalle imprese interessate, di schemi di compensazione con i debiti tributari, previdenziali e assistenziali delle imprese creditrici, nonché ogni altra misura di semplificazione per l'accesso delle imprese al programma straordinario di pagamento, valutando altresì la possibilità di condizionare l'accesso al programma a impegni da parte delle imprese per i loro successivi, e rispettivi, pagamenti nelle filiere della subfornitura;

a chiarire il perimetro di applicabilità del programma straordinario;

sul piano dei rapporti con gli intermediari finanziari, a congegnare le misure di accelerazione dei pagamenti garantendo che non venga intaccata e, ove possibile, venga migliorata la capacità di affidamento delle imprese;

a riservarsi ulteriori decisioni in merito a eventuali margini non utilizzati dal programma di pagamento dei debiti commerciali, in particolare di quelli che hanno impatto sull'indebitamento netto, previo accordo nelle competenti sedi dell'Unione europea;

a rideterminare il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, il fabbisogno del settore statale e l'obiettivo programmatico di indebitamento netto in coerenza con quanto indicato nella Relazione al Parlamento, in particolare:

a rideterminare il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato fino a un importo massimo di 31.600 milioni di euro per il 2013 e 29.100 milioni di euro per il 2014, di cui 10.500 milioni nel 2013 e 16.000 milioni di euro nel 2014 per effetto del provvedimento per l'accelerazione dei pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni esistenti al 31/12/2012;

a rideterminare il fabbisogno del settore statale in 73.674 milioni di euro nel 2013 e a 51.387 milioni di euro nel 2014, di cui 20 miliardi per ciascuno degli anni 2013 e 2014 ascrivibili al provvedimento per l'accelerazione dei pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni esistenti al 31/12/2012.

**(6-00002) BUBBICO, AZZOLLINI, BITONCI, LANZILLOTTA, GHEDINI RITA,
FERRARA MARIO, URAS, FRAVEZZI, MOLINARI, ROSSI LUCIANO**