



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

AUDIZIONE COMMISSIONI SPECIALI RIUNITE DI CAMERA E SENATO

DECRETO LEGGE 8 APRILE 2013, N. 35

Audizione della Ragioneria Generale dello Stato

Decreto legge 8 aprile 2013, n. 35

"Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento dei tributi degli enti locali"

15 aprile 2013

Il quadro finanziario

Il decreto legge n. 35 del 2013, recentemente adottato dal Governo, consente di imprimere una significativa accelerazione al pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei propri creditori.

Si tratta di un provvedimento di carattere straordinario, in linea con i più recenti orientamenti emersi in ambito europeo, che hanno riconosciuto la necessità di un risanamento di bilancio differenziato e la possibilità di utilizzare i margini di flessibilità disponibili per intraprendere azioni a favore della crescita e dell'occupazione.

Le misure adottate consentono di immettere nuova liquidità nel sistema economico per un ammontare complessivo pari a circa 40 miliardi di euro nel biennio 2013-2014, in relazione al quale si determina un incremento del fabbisogno delle pubbliche amministrazioni di circa 20 miliardi in ciascuno degli anni 2013 e 2014.

In termini di indebitamento netto, l'impatto è pari a 7,5 miliardi nel 2013 (0,5 per cento del PIL) ed è determinato dal pagamento di debiti per spese in conto capitale (7,7 mld a fronte della stima di 0,2 mld di euro di maggiori entrate extratributarie).

La variazione del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato ammonta a 10,5 miliardi nel 2013 e circa 16 miliardi nel 2014.

Il decreto opera nei limiti degli obiettivi programmatici definiti, ai sensi di quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 10-bis della legge n. 196 del 2009, con la relazione al Parlamento 2013, inviata alle Camere il 21 marzo scorso e approvata con apposite risoluzioni in data 2 aprile 2013. In particolare, per l'anno in corso, la relazione stabilisce un valore dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche pari, per effetto delle misure del decreto legge, al 2,9 per cento del prodotto interno lordo per l'anno 2013. Esso costituisce un limite oltre il quale sarebbe compromessa la posizione dell'Italia in relazione al rispetto dei vincoli previsti dalle procedure europee di sorveglianza della finanza pubblica. A tale tutela è prevista una apposita clausola di salvaguardia per evitare che dal presente decreto possano derivare rischi di superamento degli obiettivi programmatici indicati nei documenti di programmazione finanziaria. In particolare, dispone viene previsto che, qualora nell'ambito del monitoraggio degli effetti derivanti dalle norme del decreto legge n. 35, sia accertato il rischio di tale superamento, il Ministro dell'economia e delle finanze, previa relazione da inviare al Parlamento, può disporre la rimodulazione per gli anni 2013 e 2014 delle spese autorizzate con le predette norme, oppure il blocco degli impegni e dei pagamenti (ai sensi dell'articolo 10, comma 12, del decreto legge 98 del 2011), o in alternativa proporre l'adozione di provvedimenti correttivi urgenti.

Anche in funzione di questi vincoli, le finalità del decreto sono riconducibili alla risoluzione di posizioni debitorie pregresse relative ad operazioni di gestione concluse negli esercizi precedenti. Non è invece possibile l'introduzione di nuove ragioni di spesa, per le quali sarebbe necessario ricorrere alle ordinarie modalità di finanziamento e copertura.

Gli interventi adottati riguardano le Amministrazioni centrali, gli Enti territoriali e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale ed operano con modalità differenti in relazione al comparto e alla tipologia di debito a cui si riferiscono.

Ai fini del pagamento dei propri debiti, gli enti territoriali, per la parte non sanitaria, potranno disporre di maggiori risorse per 5 miliardi nel 2013 e per 7 miliardi nell'anno successivo nonché, nel 2013, di esclusioni dai vincoli del patto di stabilità interno per 7,2 miliardi di euro; agli Enti del Servizio Sanitario Nazionale sono destinati ulteriori 5 miliardi nell'anno in corso e 9 miliardi nel 2014, mentre per lo Stato, saranno resi disponibili 3 miliardi nel 2013 e 4 miliardi nel 2014.

Un eventuale ulteriore rafforzamento degli interventi già disposti, per espressa previsione dello stesso decreto legge, potrà essere adottato con la legge di stabilità per il 2014, comunque nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il Documento di economia e finanza 2013, previa intesa con le Autorità europee e su deliberazione delle Camere, mediante assegnazione di titoli di Stato per i debiti delle amministrazioni pubbliche che abbiano formato oggetto di cessione da parte dei creditori in favore di banche o intermediari finanziari.

La quantificazione dei debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni

Una quantificazione dell'ammontare delle somme dovute dal complesso delle amministrazioni pubbliche (tra le quali rientrano, oltre allo Stato, le Regioni e Province Autonome, le Province, i Comuni, gli enti di previdenza, gli enti del SSN, gli enti di ricerca, le università, ecc.) ai propri fornitori può al momento essere effettuata esclusivamente tramite stime, tenuto conto sia dell'universo ampio e articolato di soggetti interessati (oltre 20 mila), sia della circostanza che le informazioni riportate nei bilanci degli enti, in considerazione dei principi contabili adottati, non sempre consentono di ottenerne una valutazione (anche approssimativa).

Tale fenomeno riguarda prevalentemente gli enti che adottano la contabilità finanziaria e dipende dalla modalità con la quale le amministrazioni pubbliche, in base ai vigenti principi contabili, effettuano l'impegno contabile di spesa.

Il momento dell'impegno può infatti non coincidere con l'insorgenza di una effettiva obbligazione nei confronti del fornitore: ciò vale in particolare per le spese di investimento,

in quanto, per esse, la somma impegnata rappresenta l'ammontare delle risorse complessivamente preordinate al finanziamento dell'investimento, indipendentemente dalla circostanza che, a fronte di tali risorse, sia stata già fornita in tutto o in parte la prestazione e dovuto il corrispettivo. Ne consegue che spesso l'impegno si concentra all'inizio dell'iter procedimentale dell'investimento, rappresentando la provvista delle risorse, laddove l'effettiva realizzazione dell'opera segue un percorso differente, spesso collocandosi su più esercizi finanziari.

L'effetto è che lo stock di residui passivi iscritti in bilancio non rappresenta una quantificazione soddisfacente dei debiti commerciali di un ente. Ad esempio, per gli enti locali i residui passivi nel 2010 ammontano per la parte corrente a circa 29,8 miliardi e per la parte capitale a circa 66,4 miliardi, di cui soltanto una minima quota è costituita da effettive obbligazioni verso i fornitori.

La questione è meno rilevante per gli enti che già adottano una contabilità economico patrimoniale (come ad esempio gli enti del servizio sanitario nazionale), per i quali la valutazione dello stock dei debiti verso fornitori, riportata nello stato patrimoniale, rappresenta una stima complessivamente attendibile.

Proprio in considerazione della minore significatività del dato dell'impegno contabile per le spese di conto capitale rispetto a quelle correnti, l'Istat ha finora scelto di registrare nei conti nazionali le spese di investimento al momento del pagamento, utilizzando il dato di impegno per le spese per consumi intermedi. Ciò in quanto il pagamento è ritenuto, rispetto all'impegno, una migliore approssimazione del criterio previsto dai conti nazionali per la registrazione degli investimenti, il quale prevede che questi siano registrati in base all'avanzamento dei lavori.

Il percorso di attuazione che si sta delineando, che si concluderà con la piena attuazione del processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, prevede in una prima fase l'acquisizione delle informazioni da fonti extracontabili. Tali fonti sono rappresentate fondamentalmente da monitoraggi ad hoc dello stato di avanzamento dei lavori - non solo finanziario ma anche fisico e procedurale - e in parte sono gestite dalla RGS (il monitoraggio dei Fondi Strutturali, del Fondo di Sviluppo e Coesione e quello previsto dall'attuazione dell'articolo 30 della legge 196/2009, attualmente in fase di avvio). Il ricorso a tali fonti consentirà di disporre dell'informazione sulle somme effettivamente dovute per prestazioni ricevute, ma non ancora pagate: va pertanto evidenziata la rilevanza di un potenziamento di tali forme di monitoraggio nell'ottica di un progressivo superamento del criterio di cassa per la stima degli investimenti nei conti nazionali e del conseguente venir meno degli attuali vincoli ai pagamenti.

In merito al processo di armonizzazione contabile, con particolare riferimento agli enti territoriali, sulla base del d.lgs. n. 118 del 2011, è stata avviata una profonda riforma

del sistema di contabilità da essi adottato; riforma che è prevista a regime dal 2014 e che consentirà di acquisire direttamente dai bilanci degli enti i dati sulla reale entità dei debiti nei confronti dei fornitori.

In particolare, il DPCM 28 dicembre 2011, concernente le modalità della sperimentazione del nuovo sistema di contabilità (già in corso dal 1° gennaio 2012 per circa un centinaio di enti) ha dedicato particolare attenzione alla definizione generale del principio della competenza finanziaria, secondo il quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge, ma con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza, ove per scadenza si intende il momento in cui l'obbligazione diventa esigibile.

Come evidenziato, nella consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, si considera esigibile un credito per il quale non vi siano ostacoli alla sua riscossione ed è consentito, dunque, pretendere l'adempimento. Non si dubita, quindi, della coincidenza tra esigibilità e possibilità di esercitare il diritto di credito. A tale definizione di esigibilità potranno riferirsi le amministrazioni nella identificazione dei debiti oggetto del provvedimento, sia ai fini della definizione dello stock da estinguere con le risorse e gli spazi finanziari ricevuti, sia ai fini della ricognizione dei debiti in essere da effettuare ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge.

Tale principio assume particolarmente importanza al fine di ricondurre gli accertamenti e gli impegni alla loro effettiva natura, rispettivamente, di reali crediti e debiti. Conseguentemente, l'entrata a regime di tale principio, previsto, per l'appunto, a decorrere dall'esercizio 2014, consentirà la predisposizione di consuntivi dai quali si potrà desumere l'effettiva consistenza dei debiti certi, liquidi ed esigibili. Allo stato attuale, invece, le regole contabili desumibili dal d.lgs n. 267 del 2000, per gli enti locali, e dal d.lgs. n. 76 del 2000, per le Regioni, non consentono tale rappresentazione. Ciò, assume maggior rilevanza per le Regioni che, nel recepire i principi di cui al predetto d.lgs. n. 76 del 2000, hanno, di fatto, posto in essere, con legge regionale, ordinamenti contabili regionali tra loro completamente differenziati e non raffrontabili.

Ciò premesso, la Ragioneria Generale dello Stato sta operando da tempo proprie valutazioni in merito all'effettivo stock dei debiti commerciali nei diversi comparti della pubblica amministrazione. Tali valutazioni risultano più affidabili nel caso delle amministrazioni centrali dello Stato, per le quali la RGS può disporre di informazioni puntuali tratte direttamente dai propri sistemi informativi. Una quantificazione per il complesso delle amministrazioni pubbliche centrali è stata già trasmessa all'Istituto Nazionale di Statistica nei mesi scorsi ed è stata utilizzata nella quantificazione dei debiti commerciali inviata alla Commissione Europea nell'ambito della procedura EDP. Per i restanti enti della PA, l'ISTAT ha in larga misura utilizzato la stima dei debiti commerciali

fornita dalla Banca d'Italia sulla base di una indagine sulle imprese. Al proposito si rappresenta che il dato fornito dalla Banca d'Italia con riferimento agli enti del SSN, ai quali afferisce una quota significativa dei debiti verso i fornitori, risulta in linea con le valutazioni effettuate dalla RGS relativamente a tali enti che, si ricorda, adottano una contabilità economico patrimoniale. In particolare, a seguito della procedura descritta, l'Istat ha notificato nel mese di ottobre 2012 alla Commissione europea una valutazione sull'ammontare complessivo dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni per un importo pari a 67,3 miliardi di euro nel 2011. Tale importo si riferisce ai debiti maturati per le sole spese di parte corrente.

Relativamente alle stime dei debiti commerciali non può non osservarsi che una quota dei debiti in esse considerati non rappresentano in realtà obbligazioni esigibili, essendo relativi a fatture per le quali non risulta scaduto il termine di pagamento: tali obbligazioni rappresentano la c.d. componente fisiologica dei debiti, non dovuta ad inadempienze delle amministrazioni, ma allo scarto temporale fra il momento in cui l'obbligazione giuridica è perfezionata e quello in cui matura il diritto al pagamento (esigibilità). Tale situazione può riguardare una parte rilevante del debito, soprattutto per gli anni antecedenti al 2013, anno di entrata in vigore della direttiva sui ritardati pagamenti, nei quali erano più frequenti accordi di fornitura caratterizzati da termini per il pagamento più ampi: per tali obbligazioni l'effettiva esigibilità interviene solo successivamente a tale data.

L'articolo 7 del decreto legge attiva, presso le amministrazioni pubbliche, una procedura di ricognizione dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012. La ricognizione avverrà tramite la piattaforma elettronica predisposta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni dei crediti ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185.

Tale processo si articola in due fasi: la prima, propedeutica alla effettiva ricognizione, è volta a garantire, in tempi rapidi e con l'introduzione di sanzioni a carico dei dirigenti responsabili, l'accreditamento sulla piattaforma elettronica da parte di tutte le amministrazioni pubbliche interessate.

La seconda fase, di vera e propria ricognizione, prevede che le pubbliche amministrazioni debtrici comunichino a partire dal 1° giugno 2013 ed entro il termine del 15 settembre 2013, tramite la piattaforma elettronica RGS, l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012. L'aver individuato tali requisiti per l'inserimento negli elenchi consentirà pertanto di disporre di una valutazione più consistente della componente non fisiologica dei debiti delle amministrazioni, sulla quale si ritiene che debbano concentrarsi gli sforzi di quantificazione.

Diverso è l'approccio che è stato seguito relativamente all'effettivo pagamento dei debiti, oggetto dei primi articoli del decreto-legge. Proprio in considerazione della necessità di affrontare la sopra menzionata questione degli accordi sui termini di pagamento, ai crediti effettivamente esigibili sono stati affiancati quelli per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2012, ancorché non ancora scaduti e pertanto non esigibili.

A tal fine è stata avviata, con riferimento agli enti locali, una ricognizione ad hoc finalizzata ad acquisire, entro il 30 aprile, le informazioni, relative ai debiti certi, liquidi ed esigibili di parte capitale alla data del 31 dicembre 2012 e dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, con distinta evidenza dei debiti per lavori pubblici, necessarie per attribuire ai singoli enti gli spazi finanziari, per l'importo complessivo di 5 miliardi di euro di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legge n. 35/2013. In tale ambito è richiesta ai predetti enti, a soli fini informativi, anche la consistenza dei debiti di parte corrente certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012.

Già dal 9 aprile gli enti locali hanno la possibilità di richiedere, mediante il sistema web-patto di stabilità della Ragioneria generale dello Stato, i predetti spazi.

Giova infine precisare che i debiti inclusi nell'elenco, salvo quelli già ceduti o certificati (nonché, come è ovvio, quelli già pagati nella prima parte dell'anno), risulteranno automaticamente certificati dalle amministrazioni e pertanto utilizzabili per la cessione al sistema finanziario. La disposizione stabilisce inoltre le modalità con le quali i creditori possono segnalare all'amministrazione eventuali casi di omessa, incompleta o erronea comunicazione.

Le misure del decreto legge

Per quanto riguarda gli enti territoriali, nello specifico, il provvedimento dispone un allentamento dei vincoli del patto di stabilità interno, tramite l'esclusione dal saldo oggetto di monitoraggio dei pagamenti dei Comuni e delle Province per i debiti relativi a spese di conto capitale, certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, nonché dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine (5 miliardi nel 2013) sostenuti utilizzando le risorse liquide disponibili in bilancio.

Per favorire il trasferimento di liquidità agli enti locali, è prevista inoltre l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno delle Regioni dei pagamenti effettuati in relazione ai residui passivi di parte corrente a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali. Gli spazi finanziari che si determinano nell'ambito del patto di stabilità delle Regioni

potranno essere utilizzati dalle stesse esclusivamente per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili di conto capitale, nonché dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, prioritariamente a favore degli enti locali.

Per gli enti territoriali che, pur disponendo di spazi finanziari nell'ambito dei vincoli previsti dal patto di stabilità interno, non dispongano della liquidità sufficiente per effettuare i pagamenti dei citati debiti pregressi, il decreto prevede l'istituzione di un fondo per la concessione di anticipazione di liquidità. In particolare, tali anticipazioni sono disposte a favore degli Enti locali per 4 miliardi di euro e delle Regioni e Province autonome per 8 miliardi, nel biennio 2013-2014.

A valere sul medesimo fondo sono previste anticipazioni agli enti del Servizio sanitario nazionale per l'accelerazione dei pagamenti dei debiti cumulati al 31 dicembre 2012, relativi a spese pregresse di parte corrente, per un importo pari complessivamente a 14 miliardi, di cui 5 miliardi per il 2013 e 9 miliardi per il 2014. Le norme prevedono inoltre disposizioni di carattere strutturale per la definizione di meccanismi diretti ad impedire in futuro ulteriori ritardi nel sistema dei pagamenti, attraverso la fissazione di vincoli stringenti alla gestione, da parte regionale, della liquidità destinata al finanziamento del SSN.

Le anticipazioni fornite agli enti territoriali, comprensive di quelle a favore del servizio sanitario nazionale, saranno restituite, maggiorate degli interessi, in un arco temporale di lungo termine (30 anni). Le relative quote capitale saranno destinate all'ammortamento del maggior debito derivante dal reperimento delle risorse necessarie al finanziamento del fondo.

Dai limiti del patto di stabilità interno sono, infine, esclusi i pagamenti sostenuti dalle Regioni a titolo di cofinanziamento nazionale degli interventi realizzati con il contributo dei Fondi strutturali europei per un importo pari a 800 milioni di euro nel 2013, che si aggiunge all'esclusione previgente di 1.000 milioni. Ciò consente di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di spesa previsti dai programmi regionali cofinanziati dall'Unione Europea per il periodo 2007/2013, garantendo un significativo miglioramento delle capacità di tiraggio dei fondi strutturali a disposizione nel triennio 2012/2014.

Per lo Stato, sono stanziati maggiori risorse (500 milioni nel 2013) per il pagamento dei debiti contratti dai Ministeri per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali maturati alla data del 31 dicembre 2012, a fronte dei quali non sussistono residui passivi anche perenti. Per la quota di debiti eventualmente non soddisfatta e, comunque, al fine di prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie, le amministrazioni centrali dello Stato dovranno predisporre specifiche misure di

riorganizzazione e razionalizzazione della spesa, che saranno sottoposte ad un apposito monitoraggio.

Sono inoltre riprogrammate le restituzioni e i rimborsi di imposta per l'accelerazione del pagamento dei rimborsi fiscali e per le maggiori compensazioni derivanti dall'incremento dei limiti delle stesse per i crediti maturati nelle annualità precedenti. A tal fine sono previsti maggiori pagamenti per complessivi 6,5 miliardi di euro, di cui 2,5 nel 2013 e 4 miliardi nel 2014. Infine, è prevista la possibilità di compensare i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati al 31 dicembre 2012 nei confronti delle pubbliche amministrazioni per somministrazione, forniture e appalti, con le somme dovute a seguito di procedure di definizione di rapporti e contenziosi tributari.

Relativamente alle richieste di approfondimento pervenute dai Servizi della Camera dei Deputati, la RGS ha prodotto l'allegato documento.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

AUDIZIONE COMMISSIONI SPECIALI RIUNITE DI CAMERA E SENATO

DECRETO LEGGE 8 APRILE 2013, N. 35

Audizione della Ragioneria Generale dello Stato

Decreto legge 8 aprile 2013, n. 35

"Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento dei tributi degli enti locali"

Allegato

*Risposte alle osservazioni del dossier dei Servizi della
Camera dei Deputati*

15 aprile 2013

Con riferimento alle osservazioni ed alle richieste di chiarimenti contenute nel dossier - profili finanziari - indicato in oggetto, predisposto dagli uffici dei Servizi della Camera dei Deputati, si rappresenta quanto segue.

Osservazioni di carattere generale

Il Servizio bilancio in ordine all'indebitamento netto, circa la spesa per interessi, chiede di chiarire 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, che nel provvedimento vengono scontati soltanto ai fini del saldo netto da finanziare. Si chiedono inoltre chiarimenti in ordine all'impatto, sulla nuova previsione del saldo netto da finanziare, degli effetti di miglioramento della spesa per interessi collegati agli andamenti dei tassi più favorevoli rispetto alle precedenti revisioni.

Al riguardo, in primo luogo si da conferma che gli effetti positivi derivanti dalla corresponsione degli interessi sono stati già considerati nei tendenziali.

Per quanto concerne gli effetti conseguenti all'onere netto per interessi derivante dagli interventi del provvedimento si fa presente che esso rientra nel computo del saldo netto.

Tale onere, così come si evince dal prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del provvedimento, risulta coperto ai fini del saldo netto da finanziare.

Relativamente al miglioramento della previsione della spesa per interessi, esso non è stato prudenzialmente considerato nel nuovo livello del saldo netto da finanziare.

Inoltre, la Commissione rileva come, per alcune voci di spesa che hanno visto il formarsi di debiti ed un ritardo nei pagamenti, in cui rientrano gli acquisti di beni e servizi che hanno generato i debiti in esame, le misure indicate dal provvedimento (tagli lineari degli stanziamenti di bilancio delle spese c.d. rimodulabili) non sembrano consentire il

superamento delle cause alla base di tale fenomeno. In altri termini la riduzione delle spese rimodulabili per ripianare i debiti, nel caso che il fondo non si rivelasse sufficiente, potrebbe creare i presupposti per la contrazione, anche in futuro, di ulteriori obbligazioni non fronteggiate da stanziamenti di bilancio.

Al riguardo, si rappresenta in primo luogo che il comma 4 dell'art. 5 del decreto in esame prevede, qualora l'ammontare complessivo dei debiti indicati negli elenchi di cui al comma 1 dovesse risultare superiore alle somme assegnate con il riparto del Fondo di 500 milioni di euro, i Ministeri interessati, per la quota dei debiti non soddisfatta devono prevenire il formarsi di nuove situazioni debitorie nell'anno in corso e in quelli successivi.

I Ministeri medesimi dovranno definire, entro il 15 giugno 2013, un apposito piano di rientro, articolabile in più anni, che escluda l'insorgenza dei presupposti per la contrazione di ulteriori obbligazioni fuori bilancio, mediante il conseguimento di risparmi attraverso misure di razionalizzazione e riorganizzazione della spesa.

Il piano è finalizzato, da un lato, all'estinzione dei debiti riportati negli elenchi che dovessero rimanere insoddisfatti dopo l'utilizzazione delle risorse derivanti dal riparto del fondo predetto, e, dall'altro, la ridotazione di quei capitoli di spesa che hanno presentato nel tempo l'insorgenza di debiti pregressi.

In ordine alle misure correttive di risparmio, si potranno proporre, eventualmente in sede di legge di stabilità per l'anno 2014, apposite iniziative legislative volte al recupero di risorse.

Per quanto riguarda le rimodulazioni tra le spese di cui all'art. 21, comma 5, lett. b) della legge 196/2009, potranno essere proposte variazioni compensative in fase di predisposizione dei disegni di legge di assestamento per l'anno 2013 e di previsione per gli anni 2014-2016.

Al fine di garantire il corretto assolvimento dei compiti di ciascuna amministrazione, connessi all'avvio ed alla attuazione dei piani di rientro, ai sensi del comma 5 della normativa in esame, i Nuclei di analisi e valutazione della spesa dovranno monitorare l'attuazione dei piani medesimi, redigendo una relazione annuale da inviare ai Ministri competenti.

In caso di mancata adozione del piano di rientro, il Ministro competente sarà tenuto ad inviare entro il 15 luglio 2013 apposita relazione sulle cause dell'inadempienza alle competenti Commissioni Parlamentari e alla Corte dei conti con l'indicazione puntuale delle motivazioni connesse alla mancata predisposizione del piano di rientro.

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

Il Servizio Bilancio della Camera afferma che 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 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 da parte di eventuali creditori il cui credito non sia 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;*

Si evidenzia che il contenzioso che possono attivare i creditori è strettamente legato alla disciplina contrattuale del credito e ai ritardi nei pagamenti. Si ritiene, pertanto, che l'attività ricognitiva non possa determinare contenziosi tali da rallentare i pagamenti, posto che gli enti comunicheranno gli spazi finanziari di cui necessitano per sostenere i pagamenti medesimi. Il decreto in argomento ha in tal senso un chiaro scopo deflattivo di tali contenziosi.

- 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.*

Il decreto prevede chiaramente due passaggi per la ripartizione degli spazi, uno che si chiude al 15 maggio 2013 per tutte le comunicazioni pervenute entro il 30 aprile e che comporta l'emanazione di apposito decreto che ripartisce il 90% del plafond complessivo, qualora raggiunto, l'altro che si chiude il 15 luglio 2013 per le richieste successive al 30 aprile che comporta l'emanazione di un decreto nel quale verranno ripartite le quote residuali (10% più le quote non assegnate in prima istanza).

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).

In base a quanto sopra evidenziato, la previsione di due fasi successive dovrebbe garantire i tempi necessari agli amministratori di conoscere la liquidità a disposizione.

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; Sul punto appare necessario acquisire un chiarimento.

Il limite del 13% delle disponibilità liquide garantisce a livello complessivo che i pagamenti immediatamente sbloccati non superino i 2000 milioni di euro. Il limite del 50% degli spazi che verranno chiesti dagli enti è necessario, altresì, per contenere tali pagamenti comunque entro un limite prudenziale al fine di evitare che si effettuino pagamenti oltre gli spazi a cui gli enti possono potenzialmente accedere.

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.

Le disponibilità liquide presso la tesoreria al 31 marzo 2013 ammontano a 15.044 milioni di euro e, pertanto, si stima possa essere smobilizzata una quota pari a circa 2.000 milioni euro.

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.

Si conferma l'esclusione dei debiti fuori bilancio in quanto, per definizione, non sono considerabili come esigibili.

Per ciò che concerne i debiti in capo a soggetti partecipati, deve comunque trattarsi di debiti per partecipazioni e conferimenti scaduti alla data del 31 dicembre 2012 e, pertanto, debiti per i quali l'ente ha già contratto un obbligo.

In ogni caso, va segnalato che il prospetto che dovranno compilare gli enti per effettuare la richiesta di spazi finanziari tramite il sistema web, già operativo dal 9 di aprile, prevede informazioni separate in particolare con riferimento all'ammontare di debiti per appalti di lavori pubblici, nell'ottica di considerare tali pagamenti come prioritari rispetto agli altri nella concessione degli spazi.

Articolo 1, commi 7 e 8

Deroga al patto di stabilità delle regioni per il pagamento dei residui passivi correnti nei confronti degli enti locali, a fronte di pagamenti in conto capitale di pari importo

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.

In merito ai profili di quantificazione, il Servizio Bilancio 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.

La quantificazione degli oneri derivanti dall'esclusione dal patto di stabilità delle regioni dei residui correnti nei confronti degli enti locali è stata individuata in considerazione dei dati del monitoraggio del patto di stabilità interno delle regioni che, fino all'esercizio 2012, già prevedeva tale esclusione, tenendo conto delle differenti regole del patto di stabilità interno delle regioni che, dal 2013, è espresso in termini di competenza mista.

$$\text{and } \partial_t \text{DGM} = \partial_t \text{Gauss} \text{DGM} + \partial_t \text{Gauss} \text{DGM} \otimes \text{Gauss} \text{DGM} = 0, \quad \partial_t \text{DGM} \otimes \text{DGM} = 4 \text{Gauss} \text{DGM} \otimes \text{DGM}.$$

1

predetto termine, sia di parte corrente che di parte capitale. Non si tratta, quindi, di un vero e proprio prestito da includere nel campo di applicazione dell'articolo 119, comma sesto della Costituzione, in quanto non comporta ampliamento di copertura finanziaria in termini di competenza, ma si configura come una mera anticipazione di liquidità, a fronte di coperture già individuate (articolo 3, comma 17, della legge n. 350/2003).

Articolo 1, commi da 11 a 14

Fondo per i pagamenti dei debiti – Sezione enti locali.

In merito ai profili di quantificazione, il Servizio Bilancio ritiene che non sia 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.

La Cassa depositi e prestiti è chiamata a gestire esclusivamente le anticipazioni in favore degli enti locali.

La gestione delle del Fondo comporterà quale unica spesa il compenso in favore di Cassa depositi relativo alla struttura di gestione delle anticipazioni stesse.

Articolo 1, commi da 15 a 16

Modifica dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale

In merito ai profili di quantificazione, il Servizio Bilancio 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, 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 seguito della modifica del piano di riequilibrio determini effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

Si fa preliminarmente presente che l'accesso al fondo di rotazione di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo n. 267/2000 e la richiesta di anticipazione di liquidità di cui al comma 13 dell'articolo 1 del provvedimento in esame non sono alternative, rientrando nella piena autonomia degli enti interessati la scelta di accedere ad entrambi i fondi, ovvero di rinunciare al fondo di rotazione nel caso di riconoscimento, nella misura necessaria, dell'anticipazione di liquidità di cui al comma 13. Si segnala, poi, che il recupero del predetto fondo di rotazione non determina effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica, in quanto le risorse recuperate dovranno necessariamente essere riversate nella contabilità speciale intestata al Ministero dell'interno, per essere destinate al finanziamento di successive richieste di accesso al fondo stesso.

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

In merito ai profili di quantificazione, il Servizio Bilancio 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.

La norma è volta a garantire, negli esercizi successivi alla concessione di liquidità, che la sussistenza in bilancio di residui attivi con anzianità superiore a cinque anni, per i quali i responsabili dei servizi competenti non abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità, non determini nuovi impegni di spesa fittiziamente coperti e, quindi, future sofferenze di liquidità che potrebbero nuovamente compromettere la capacità di pagamento dell'ente.

Pertanto, tale obbligo non dovrebbe determinare una compressione della capacità di spesa tale da produrre effetti dissuasivi per gli enti interessati nel richiedere l'anticipazione in parola, ma dovrà, piuttosto, garantire i necessari equilibri di una sana e corretta gestione.

Articolo 2, comma da 1 a 6

Modalità di utilizzo del Fondo per il pagamento dei debiti della PA – Sezione regionale

In merito ai profili di quantificazione, il Servizio Bilancio 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 principalmente 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 interno, 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 ribadisce preliminarmente che le risorse in questione costituiscono una mera anticipazione di liquidità che può essere indistintamente utilizzata dalle regioni e province autonome beneficiarie per il pagamento di debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, nonché dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, sia di parte corrente che di parte capitale, prescindendo dalla correlazione con i pagamenti di cui ai commi 7 e 8.

Circa le preoccupazioni sulle possibili ricadute negative delle modalità di utilizzo del fondo sulla piena erogazione delle risorse disponibili sia nel 2013 sia nel 2014, si segnala

che gli spazi finanziari riconosciuti alle regioni riguardano esclusivamente i trasferimenti di parte corrente a favore degli enti locali che si esauriranno nel corso dell'anno 2013. I restanti pagamenti avverranno, invece, sia nel 2013 sia nel 2014, nell'ambito degli ordinari obiettivi fissati dal patto di stabilità interno. Relativamente alla ricognizione complessiva da parte delle Regioni interessate delle situazioni debitorie esistenti, si fa presente che il comma 10 dell'articolo 1 accantona il 10 per cento del "fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili" proprio al fine di tenere conto delle richieste che, visti i tempi ristretti e la difficoltà di ricognizione in parola, perverranno in data successiva al 30 aprile e, comunque, non oltre il 30 settembre. In tale secondo momento verrà distribuito il rimanente 10% e le somme non distribuite in prima istanza. Peraltro, la tempistica prevista è tesa a garantire tempestività nei pagamenti in favore dei creditori.

Per quanto attiene, infine, i pagamenti dei debiti in esame, nel confermare che resta in capo alle Regioni l'obbligo di provvedere ai pagamenti scaduti, si conviene sulla lettura del comma 5 nei termini prospettati dal Servizio Bilancio volta a ritenere che le Regioni procederanno, verosimilmente, al pagamento immediato degli stessi debiti nel limite dell'anticipazione erogata.

Articolo 2, commi da 7 a 9

Deroga al patto di stabilità finalizzato all'utilizzo di fondi comunitari

Il Servizio bilancio osserva che non è chiaro come incidano i maggiori rientri comunitari sui saldi di finanza pubblica poiché 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.

In ordine ai chiarimenti richiesti, preliminarmente si conferma che la deroga al patto di stabilità interno, che consente ulteriori spese per cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali nella misura di euro 800 milioni per l'anno 2013, comporta un incremento dei rientri comunitari, per il medesimo anno, valutato in 200 milioni di euro. Specificatamente, sulla valutazione della misura in cui tali maggiori rientri incidano sui saldi di finanza pubblica, come espressamente richiesto dal Servizio Bilancio e dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, si fa presente che, nella valutazione dei tendenziali, era stato già scontato un rientro di risorse comunitarie tarato su 1.000 milioni di euro. Poiché la norma, per il solo anno 2013, innalza tale valore di 800 milioni, comportando un'accelerazione delle spese, gli ulteriori 200 milioni di rientri comunitari non erano stati considerati nel

sia alla sezione "debiti", per la corretta e uniforme contabilizzazione dei fatti gestionali (con particolare riferimento alla rappresentazione negli stati patrimoniali) a decorrere dal 2012.

Si rileva l'opportunità che il Governo fornisca una stima dei mancati conferimenti di cassa dalle regioni agli enti del SSN, suddivisi per regione.

Al riguardo si rappresenta preliminarmente che i dati assunti per l'adozione dei decreti non costituiscono stime, ma sono i dati contenuti nei bilanci consolidati dei servizi sanitari regionali. Tuttavia, per quanto sopra rappresentato circa l'avvio dell'opera di omogeneizzazione ai sensi del richiamato decreto 118, ne sarà verificata la consistenza, ai fini dell'adozione del decreto di riparto definitivo dei 14 miliardi. In via d'urgenza si farà riferimento ai dati, come presenti nell'NSIS alla data di entrata in vigore del decreto-legge 35/2013, ai fini dell'adozione del primo riparto di 5 miliardi al quale si fa dunque rinvio.

Si chiede di chiarire quali sono i meccanismi di controllo che non hanno permesso di rilevare tempestivamente l'utilizzo da parte delle regioni delle risorse sanitarie per finalità extrasanitarie, fino alla cancellazione anche in termini di competenza.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che le regioni godono di spazi d'autonomia, anche contabile, estremamente ampi, costituzionalmente garantiti (è solo con la legge costituzionale 1/2012 -le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario 2014- che l'"armonizzazione dei bilanci pubblici" è stata collocata nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato), e che i Tavoli di verifica degli adempimenti in materia sanitaria esaminano i conti consolidati dei servizi sanitari regionali (consolidamento dei conti degli enti del servizio sanitario nazionale e, ove esistente, della "gestione sanitaria accentrata", vale a dire della gestione della quota del finanziamento del servizio sanitario che le regioni effettuano in modo diretto, non trasferendola alle ASL/AO). Il monitoraggio pertanto rileva gli andamenti dei conti consolidati degli enti del SSN, la cui contabilità, come noto, è di tipo economico-patrimoniale. Ciò posto, si rappresenta che proprio in sede di monitoraggio dei conti del SSN sono emersi i fenomeni di cui trattasi, che tuttavia attengono alla generale gestione del bilancio finanziario delle regioni, e che hanno trovato risposta sia in un miglioramento progressivo della legislazione in materia di piani di rientro (alle regioni coinvolte nella sottrazione di risorse al proprio servizio sanitario regionale è stato richiesto, quale adempimento di Piano, l'integrale ripristino delle somme), sia, nel 2011, attraverso il decreto legislativo 118 che si applica già dal 2012 al settore sanitario.

Tale decreto infatti, nell'operare una generale azione di omogeneizzazione dei comportamenti contabili, ha anche sicuramente colmato, fra l'altro, alcune lacune del previgente ordinamento:

- disponendo, con riferimento al bilancio della regione (bilancio finanziario), un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario

regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso;

- istituendo, con riferimento alla gestione di cassa, un conto di tesoreria dedicato alla sanità e pertanto distinto dal conto ordinario regionale (articolo 21): tale soluzione rende trasparente l'utilizzo da parte regionale della liquidità che viene messa a disposizione, in quanto consente di rilevare eventuali trasferimenti di risorse da un conto all'altro e, conseguentemente, di rendere immediatamente evidenti le posizioni di debito/credito di un conto rispetto all'altro;

- stabilendo, con riferimento alla gestione sanitaria accentrata, l'obbligo di istituzione di un centro di responsabilità, di tenuta di una contabilità economico-patrimoniale e di redazione del relativo bilancio, al fine di garantire assoluta completezza ed omogeneità contabile, anche ai fini della redazione del bilancio consolidato sanitario della regione (articolo 22) e l'integrale raccordo e riconciliazione fra il bilancio (economico-patrimoniale) del servizio sanitario regionale e il bilancio (finanziario) della regione. Tale soluzione, implicando anche la redazione di uno stato patrimoniale della gestione sanitaria accentrata e il suddetto raccordo, garantisce, fra l'altro, assoluta completezza nella rappresentazione dello stato dei conti sanitari e delle "relazioni finanziarie" fra regione e servizio sanitario regionale, che precedentemente non era altrettanto garantita;

- introducendo, con riferimento al trattamento contabile dei fatti gestionali (delle aziende e della gestione sanitaria accentrata) e delle procedure di consolidamento dei conti del servizio sanitario regionale, regole di comportamento contabile assolutamente uniformi (con ciò escludendo gli spazi di relativa discrezionalità che la normativa civilistica di riferimento comunque consentiva) e rigorosamente orientati alla garanzia degli equilibri di bilancio sia in termini economici che finanziari.

Ulteriori disposizioni, sempre presenti nel citato decreto 118, e nella legge 243/2012 che tendono ad armonizzare i bilanci e i conti regionali e che pongono vincoli più stringenti nella gestione regionale della spesa, sono volti a garantire il superamento, sul versante extrasanitario, delle predette criticità.

Il presente decreto-legge inoltre introduce, al comma 7, un nuovo adempimento in materia di gestione della liquidità da parte regionale (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 nonché delle somme che le stesse, a valere su risorse proprie, destinano autonomamente al

Sul piano normativo, sarebbe utile precisare meglio la nozione di "equilibrio strutturale" riferita alle Regioni.

Per equilibrio strutturale si intende un equilibrio sostenibile nel tempo, che non intacca la quota del patrimonio necessaria per lo svolgimento delle funzioni fondamentali.

Articolo 5, commi da 1 a 6

Pagamento dei debiti delle Amministrazioni dello Stato

In ordine alle spese per consumi intermedi, in cui rientrano gli acquisti di beni e servizi che hanno generato i debiti in esame, si chiedono 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. Inoltre, con riferimento ai piani di rientro, utilizzando a copertura anche parte delle spese rimodulabili, la Commissione ritiene che tale riduzione potrebbe favorire l'emersione, in esercizi successivi, di ulteriori debiti.

In merito ai profili di copertura finanziaria, qualora si confermi che si tratta, in particolare, di debiti non considerati dal bilancio dello Stato, appare opportuno che sia chiarito il riferimento alla mancata sussistenza di residui passivi perenti se cioè possano rientrare anche debiti per i quali sono stati precedentemente iscritti in bilancio residui oramai perenti.

Infine, appare opportuno che si chiarisca a quale esercizio facciano riferimento i suddetti debiti, dal momento che l'articolo 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, , aveva già stanziato risorse per il pagamento dei crediti commerciali esistenti 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.

Così come evidenziato il pagamento dei debiti fuori bilancio ha già formato oggetto di precedenti interventi negli anni passati. Si rammenta da ultimo che con il decreto-legge n. 1 si è provveduto con l'art. 35 a prevedere risorse per euro 1.000 milioni da destinare all'estinzione dei crediti maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2011, il cui ammontare è stato accertato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Tale operazione ha comportato innanzitutto una ricognizione che ha evidenziato un ammontare di tali debiti fino al 2011 per euro 997,5 milioni di euro che ha condotto ad

estinguere debiti per euro 986,5 milioni di euro (corrispondenti alle risorse impegnate a fine anno 2012, a valere sul suddetto fondo di 1 miliardo di euro).

I debiti ai quali il provvedimento in esame si riferisce sono quelli per i quali non sussiste un atto d'impegno contabile e conseguentemente non si sono formati residui passivi.

Altrimenti, il semplice riferimento ai soli residui (ossia quelli iscritti in bilancio) avrebbe consentito anche il pagamento dei debiti riconducibili a residui perenti (per quali si rammenta che c'è già stato la formale assunzione di un atto d'impegno).

In ordine a tale intervento si precisa che le Amministrazioni dello Stato sono tenute a procedere ad una ricognizione delle situazioni debitorie al 31 dicembre 2012 e in caso di incapienza l'estinzione può avvenire anche attraverso l'utilizzo di spese rimodulabili. Ciò non significa che sia effettuato un "taglio lineare".

Con apposita circolare n. 18 del 12 aprile 2013 sono state fornite istruzioni alle amministrazioni, al fine di produrre il censimento dei debiti pregressi a fine 2012, attraverso una puntuale attività ricognitiva delle specifiche tipologie di spesa, per la predisposizione degli elenchi dei debiti di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legge n. 35 del 2013.

In esito a tale attività, esse dovranno far pervenire allo scrivente Dipartimento i dati relativi ai debiti citati, esistenti alla data del 31 dicembre 2012 al fine di predisporre il decreto di ripartizione del fondo di 500 milioni. A tal riguardo, dovrà essere individuato l'ammontare complessivo dello stock dei debiti pregressi al 31 dicembre 2012 indicando anche quelli formati in esercizi anteriori al 2012 e non ancora estinti.

Va precisato che i dati forniti dalle amministrazioni potranno essere verificati ex post, tenuto conto che i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 5 del decreto-legge in esame disciplinano le attività gestionali da porre in essere nel corso del 2013 in relazione all'utilizzo delle risorse derivanti dalla ripartizione del fondo, successivamente al perfezionamento del decreto di riparto del fondo. Tali disposizioni impongono infatti alle Amministrazioni di trasmettere il monitoraggio dei pagamenti dei debiti effettuati, con cadenza trimestrale. Solo in tale sede potranno essere verificati gli impegni di bilancio assunti ed i pagamenti effettuati, potendosi fornire altresì l'indicazione dell'eventuale mancata estinzione del debito con la descrizione di dettaglio della relativa motivazione.

In merito al comma 4 del citato art. 5, la Commissione rileva 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.

Si chiede inoltre di chiarire se per la predisposizione del piano di rientro possono essere utilizzate le dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili alla stregua di un taglio lineare. In tale caso la norma non chiarisce a quali esercizi finanziari la stessa si riferisce, alla loro articolazione e con quali atti si procederà alle suddette riduzioni e si segnala la necessità che tali riduzioni avvengano con un atto normativo, per quanto riguarda le spese di fattore legislativo.

Al riguardo, si precisa che i piani di rientro dovranno spiegare le cause di formazione dei debiti e consentire, come già segnalato, il conseguimento di risparmi finalizzati sia all'estinzione dei debiti riportati negli elenchi, sia alla ridotazione delle risorse di bilancio dove sono insorti debiti pregressi, anche alla luce della richiamata ricognizione del debito al 31 dicembre 2012.

Le relative variazioni tra le spese rimodulabili potranno essere proposte attraverso apposite variazioni compensative, in assestamento o in previsioni di bilancio, non essendo previste a livello normativo ulteriori riduzioni lineari delle stesse.

Articolo 5, comma 7

Rimborsi d'imposta

Per quanto attiene al saldo netto da finanziare, il Servizio bilancio chiede un chiarimento circa le motivazioni alla base del trattamento del rimborso di crediti di imposta per un ammontare pari 2,5 miliardi nel 2013 e a 4 miliardi nel 2014, che sembrerebbe rientrare tra le regolazioni debitorie.

Al riguardo, si rappresenta che l'incremento di restituzioni e rimborsi d'imposta non incide sul livello delle regolazioni debitorie del saldo netto da finanziare, in quanto tale incremento è sostenuto a valere sulle risorse presenti sulla contabilità speciale 1778 dell'Agenzia delle Entrate, cui sono affluite, in passato, le somme destinate ai rimborsi ed alle compensazioni in argomento, anch'essi riferiti ad esercizi pregressi.

Articolo 9

Utilizzo in compensazione dei crediti vantati nei confronti della Pubblica amministrazione

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 rimosse in corso d'anno direttamente dai comuni, ma saranno rimosse 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 – il Servizio Bilancio rileva che la medesima appare suscettibile di recare effetti negativi per la finanza pubblica.

- 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.

Ferme restando le valutazioni del competente Dipartimento delle finanze, si conferma l'ipotesi del Servizio Bilancio, ovvero che la determinazione finale del fondo di solidarietà comunale prevista dal previgente comma 380 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012 - operata nell'assunto che i comuni avrebbero incamerato le maggiori entrate ad aliquota standard TARES servizi indivisibili - era già al netto della quota parte delle predette maggiori entrate relativa ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna (943 milioni di euro). Pertanto, tenuto conto che le predette maggiori entrate saranno nell'anno 2013 acquisite al bilancio statale, si rende necessario la riattribuzione ai comuni delle somme portate in detrazione dal fondo di solidarietà comunale al fine di

assicurare la neutralità finanziaria per tutti i livelli di governo interessati della previsione in esame.

Inoltre, si evidenzia che la modifica introdotta non comporta alcuna necessità di recupero nei confronti dei comuni, atteso che la stessa sarà debitamente considerata nella definizione dell'ammontare e delle modalità di riparto del fondo di solidarietà comunale.

Circa, poi, gli effetti della modifica in esame con riguardo ai comuni della Autonomie speciali diverse dalle Regioni Siciliana e Sardegna, si rappresenta che la somma residuale di 57 milioni di euro costituirà un minore accantonamento nei confronti delle predette Autonomie, sempre al fine di assicurare la neutralità finanziaria per tutti i livelli di governo interessati della previsione in esame.

Relativamente ai problemi di liquidità dei comuni connessi con il versamento della TARES componente rifiuti (la maggiorazione servizi indivisibili ad aliquota standard è riservata allo Stato e non è possibile l'incremento della stessa), fermo restando l'avviso del Dipartimento delle finanze, si evidenzia che la lettera a) del comma 2 dell'articolo 10 demanda all'autonoma scelta dei comuni interessati la determinazione della scadenza e del numero della rate del versamento del tributo in parola.

Per quanto attiene, invece, all'erogazione ai comuni delle somme necessarie per lo svolgimento dei servizi indivisibili, ferme restando le valutazioni del competente Dipartimento delle finanze, si segnala che le risorse in parola dovranno, come precedentemente previsto, essere reperite nell'ambito delle ordinarie dotazione dei bilanci comunali, integrati allo scopo dall'incremento del fondo di solidarietà comunale di cui sopra, atteso che l'operazione di attribuzione del gettito della maggiorazione ad aliquota standard allo Stato in parola risulta del tutto neutrale dal punto di vista finanziario.

Alla luce delle indicazioni della relazione illustrativa, il Servizio Bilancio evidenzia che il venir meno della disposizione riferita alla retroattività delle delibere comunali appare neutrale dal punto di vista finanziario laddove continuino ad esplicare 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.

In merito ai profili di quantificazione, il Servizio Bilancio ritiene necessario acquisire i dati e i parametri posti alla base della quantificazione degli oneri derivanti dall'attribuzione alla Regione Siciliana delle quote di gettito tributario indicate dai commi 1-5.

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 stima.

Andrebbe precisata l'affermazione contenuta nella relazione tecnica (ma non nel testo) secondo cui i rapporti finanziari pregressi tra lo Stato e la Regione Siciliana 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 regione.

In ogni caso, al fine di verificare l'allineamento temporale fra gli oneri determinati dall'articolo in esame e la coperture 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.

In proposito, il Servizio Bilancio ritiene opportuno acquisire un chiarimento volto a verificare se i contributi di cui alla legge 266/2005 e al DL 203/2005 risultino integralmente 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.

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 interno.

Riguardo al comma 8, infine, si osserva che la norma oggetto di integrazione un ammontare di 1,57 miliardi di euro annui a regime. In particolare, la previsione oggetto di integrazione appare finalizzata a presidiare l'effettività del taglio, mediante l'accantonamento del gettito delle compartecipazioni 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.

In merito alla richiesta di acquisizione dei dati e parametri posti alla base della quantificazione degli oneri derivanti dall'attribuzione alla regione Sicilia delle quote di gettito tributario di cui ai commi da 1 a 5, si rappresenta quanto segue.

Ai fini della determinazione delle maggiori entrate da attribuire alla Regione Sicilia, si è provveduto ad individuare innanzitutto la platea di contribuenti interessati dal provvedimento in esame sulla base delle informazioni desumibili dalle dichiarazioni dei redditi per le ultime tre annualità di imposta disponibili.

Sono state conseguentemente prese in considerazione le dichiarazioni dei redditi di tutte le società – con particolare riferimento alle società “multimpianto” e ai gruppi societari che hanno optato per il regime del consolidato fiscale mediante esercizio dell'opzione di cui all'articolo 117 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 – rispettivamente con impianti o società ubicati nel territorio della Regione, ancorché con sede legale al di fuori di esso.

In relazione ai predetti soggetti, si è proceduto ad individuare l'ammontare dei versamenti F24, al netto delle compensazioni, effettuati in sede di autotassazione, distinguendo tra quanto già versato nel territorio della Regione e quanto versato al di fuori dello stesso.

Con riferimento ai soggetti “multimpianto”, si è quindi provveduto a determinare la quota di gettito riferibile ai redditi prodotti all'interno del territorio regionale sulla base dell'incidenza data dal rapporto tra la base imponibile attribuita ai fini Irap alla Regione, in applicazione dei criteri individuati dall'articolo 4, comma 2 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e la base imponibile complessivamente dichiarata, sempre ai fini Irap, dai medesimi contribuenti.

Nel caso, invece, delle società che hanno optato per il regime del consolidato fiscale, la quota di imposta da attribuire alla Regione in relazione ai redditi prodotti dalle società ubicate all'interno del suo territorio è stata individuata in base al rapporto tra la somma algebrica di tutti i redditi e le perdite apportate al gruppo dalle società (controllante e controllate) residenti nel territorio regionale, rispetto al reddito complessivo relativo a

tutte le società ed enti aderenti allo stesso consolidato, al lordo delle rettifiche di consolidamento. Si evidenziano di seguito due casi particolari:

- a) nel caso di apporto complessivo delle società siciliane positivo (reddito) e di apporto delle altre società del gruppo, residenti altrove, negativo (perdita) o nullo, la percentuale è stata posta pari al 100%;
- b) al contrario, nel caso di apporto complessivo delle società siciliane negativo (perdita) o nullo e di apporto delle altre società del gruppo, residenti altrove, positivo (reddito), la percentuale è stata posta pari a zero.

Una volta individuata, con le modalità sopra indicate, la quota di imposta riferibile al territorio regionale, l'ammontare delle maggiori entrate da riconoscere alla Regione è stata determinata in relazione ai versamenti, al netto delle compensazioni, effettuati in sede di autotassazione, quale differenza tra quanto versato al di fuori del territorio regionale e quanto già versato all'interno dello stesso.

Sulla base delle predette elaborazioni, il maggior gettito da attribuire alla Regione Sicilia in attuazione dell'articolo 37 del suo Statuto di autonomia è risultato in media pari a 49 milioni di euro per il triennio 2008-2010, corrispondente alle ultime annualità di imposta disponibili, nonché al periodo interessato dall'introduzione dell'addizionale Ires per i soggetti che operano nel settore energetico.

Pertanto, confermando come valore di riferimento per l'anno 2013 l'importo medio registrato nel periodo 2008-2010 e tenuto conto dei tassi di crescita individuati dalle previsioni del bilancio dello Stato per il triennio 2013-2015 in relazione ai tributi in esame, si stimano maggiori entrate da attribuire alla Regione Sicilia pari a:

2013	2014	2015
49	50,2	52,8

(in milioni di euro)

Al fine 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, considerata la particolare complessità delle nuove procedure, nonché i ristretti margini di tempo disponibili per la pubblicazione delle necessarie istruzioni prima della prossima scadenza dell'autotassazione, e allo scopo di assicurare la neutralità finanziaria del provvedimento per il primo anno di entrata in vigore, viene previsto che, per l'anno 2013, le maggiori entrate attribuite alla Regione corrispondano esattamente a quanto stimato sulla base della suindicata metodologia e che le stesse siano attribuite

direttamente dalla Struttura di gestione dell'Agenzia delle Entrate, anziché mediante i versamenti individuali dei contribuenti.

Per quanto riguarda l'affermazione contenuta nella relazione tecnica secondo cui i rapporti finanziari pregressi si intendono regolati in via definitiva con la norma in questione, si evidenzia che la stessa trova fondamento nella circostanza che per gli anni precedenti all'anno 2013, non è possibile dare attuazione all'articolo 37 dello Statuto speciale e attribuire alla regione Sicilia le relative risorse in assenza del trasferimento di funzioni o oneri di corrispondente importo.

Si conferma, inoltre, che gli oneri derivanti dall'articolo 11 sono delimitati al triennio 2013-2015, atteso che a decorrere dal 2016 è prevista la ridefinizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Siciliana e l'attuazione dell'articolo 37 dello Statuto è subordinata al simmetrico trasferimento di funzioni ancora svolte dallo Stato nel territorio regionale.

Si precisa, peraltro, che i contributi di cui alla legge 266/2005 e al DL 203/2005 sono iscritti nelle previsioni di spesa e i relativi effetti finanziari sono calcolati sui tre saldi di finanza pubblica.

Per quanto riguarda l'ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana a decorrere dall'esercizio 2016 nell'ambito del patto di stabilità interno con riferimento alle funzioni ad essa trasferite, nei limiti delle maggiori entrate tributarie attribuite alla medesima, si ritiene che lo stesso possa essere considerato contestualmente al trasferimento delle funzioni ancora svolte dallo Stato nel territorio regionale, in considerazione che a quest'ultimo è subordinata l'attribuzione del gettito derivante dall'attuazione dell'articolo 37 dello Statuto speciale a decorrere dall'anno 2016.

In merito ai chiarimenti richiesti con riferimento al comma 8, si conferma che la previsione non comporta effetti negativi sui saldi di finanza pubblica in quanto si attribuisce alle Regioni la semplice facoltà, da esercitare previa rimodulazione dei relativi programmi attuativi, di utilizzare anche le risorse del FSC disponibili per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'art. 16, comma 3, del citato d.l. 95 del 2012.

Relativamente agli interventi previsti a legislazione vigente mediante l'utilizzo delle risorse iscritte sul capitolo 7507 del MEF, si precisa che gli stessi, a seguito della riduzione della disponibilità del predetto capitolo, sono automaticamente traslati a carico del bilancio regionale.

Inoltre, si fa presente che le risorse di cui alla lettera b) del comma 3 sono iscritte nel capitolo 2858 dello stato di previsione del MEF recante "Somma da assegnare alle regioni per la corresponsione dei contributi relativi ad interventi di edilizia residenziale fruente di mutuo agevolato".

Infine, con riferimento alla possibile dequalificazione della spesa derivante dall'utilizzo delle risorse di parte capitale in relazione all'attribuzione del gettito previsto dall'articolo 11 comma 3, si ritiene che le maggiori risorse che affluiscono in entrata al bilancio della Regione Siciliana sono compensative di quelle derivanti dai trasferimenti erariali che vengono meno.

Articolo 12, commi 1, 2, 3, lett. a) e c), 5, 6 e 7

Spesa per interessi

La Commissione chiede di precisare 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. 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. 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.

Per quanto di competenza, si segnala che gli effetti sulla spesa per interessi sono già considerati nei tendenziali di spesa in termini di fabbisogno e indebitamento netto; il differenziale degli effetti tra gli interessi attivi e passivi è stato coperto in termini di saldo netto da finanziare, in quanto trattasi di nuove spese ai sensi dell'articolo 81.

Ciò, tenuto anche conto che, rispetto al quadro precedente, la spesa per interessi diminuisce nelle attuali proiezioni di finanza pubblica, correlate alla revisione del quadro macroeconomico ed imputabili al mutato scenario dei tassi, in forte riduzione rispetto a quello di inizio settembre sottostante le stime della Nota illustrativa al disegno di Legge di Stabilità. Ovviamente, nel Documento di Economia e Finanza la spesa per interessi è ristimata alla luce della più recente evoluzione dei mercati finanziari.

In merito ai profili di copertura finanziaria, la Commissione chiede, tra l'altro, di chiarire 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 dalla disciplina contabile vigente per le coperture a valere sul fondo speciale.

Al riguardo, si dà conferma che l'anticipazione al 2015 dell'importo più elevato degli oneri per interessi, previsto nella relazione tecnica al 2017, è connessa alle prassi fino ad oggi seguite in tema di copertura finanziaria concernente i tagli lineari, secondo le quali in via prudenziale l'onere a regime oltre il termine di riferimento viene coperto a partire dal terzo anno dello stesso.

Inoltre, la Commissione chiede di sapere 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 se 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 presentano natura di parte corrente. A tale proposito, si segnala che dal frequente ricorso a tali riduzioni potrebbe derivare un pregiudizio alla funzionalità delle pubbliche amministrazioni.

Con riferimento al comma 5, la Commissione chiede di chiarire 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.

Infine, si segnala che manca l'esplicita indicazione dell'atto con procederà a tali variazioni e non è previsto che le rimodulazioni siano trasmesse alle Camere.

Al riguardo, si rappresenta in primo luogo che le riduzioni riguardano l'intero universo delle spese rimodulabili, con la sola eccezione delle spese del F.S.C., e, pertanto, l'ammontare e la tipologia delle risorse sottoposte a riduzione è più ampio dei casi di riduzione precedenti, nei quali era previsto un maggior numero di fattispecie escluse dai tagli.

Ciò, tenuto anche conto che le riduzioni non possono che avvenire su un ammontare delle dotazioni finanziarie disponibili progressivamente ridottosi per effetto delle precedenti misure di contenimento, molte delle quali a carattere permanente, e che, pertanto, le singole esclusioni comportano un maggior taglio sulle restanti spese, incidendo sulle percentuali lineari più che in passato.

Circa la presenza di spese di conto capitale nei tagli lineari, a fronte di oneri esclusivamente correnti, si chiarisce che tale modalità di riduzione, è stata già adottata anche in precedenti occasioni (art. 13, comma 1-quinquies, del d.l. n. 16 del 2012).

L'esclusione delle spese di conto capitale comporterebbe inevitabilmente un taglio percentualmente troppo elevato sulle restanti spese di parte corrente, e, dunque, l'insostenibilità del taglio stesso.

La decorrenza delle riduzioni dal 2015 comporta la possibilità di una riprogrammazione delle risorse di conto capitale e dunque una riparametrazione dei relativi coefficienti di spendibilità/realizzabilità, che vengono ad essere sostanzialmente allineati con quelli di parte corrente.

Più in generale, la riprogrammazione, che si rende possibile in un lasso di tempo più lungo di analoghe situazioni passate, dovrebbe consentire una proposta di rimodulazione più accurata anche in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio.

Ciò dovrebbe consentire, perseguendo gli obiettivi originariamente previsti senza pregiudicare l'efficacia della programmazione della legge di bilancio 2013, di rideterminare gli stanziamenti del prossimo bilancio pluriennale, utilizzando le ordinarie procedure a legislazione vigente. In tale sede, le eventuali rimodulazioni proposte saranno comunicate alle Camere, in appositi allegati.

Con riferimento al comma 7, la Commissione chiede di chiarire 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.

In altri termini, si chiede se tale disposizione 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.

Al riguardo, si ritiene che la portata del comma 7 dell'articolo 12 non sia limitata alle rimodulazioni previste ai sensi del medesimo articolo, riguardando anche il corrente esercizio, quando non sono previsti riduzioni né accantonamenti prudenziali. La norma è volta ad impedire che, per effetto di rimodulazioni di risorse assoggettate a riduzioni lineari (effettuate anche con altri provvedimenti legislativi), per il 2013 ed il 2014 si

determinino nuove occasioni di insorgenza di debiti pregressi, vanificando lo spirito della norma di cui all'articolo 5, comma 1.

Si conviene, in tal senso, con la segnalazione della rettifica del riferimento normativo attualmente riportato (art. 4, comma 1).

Con riferimento al comma 10, la Commissione segnala l'opportunità di prevedere che la relazione da inviare al parlamento o la nota di aggiornamento ad indicare, preventivamente, quale o quali degli interventi summenzionati si intende attuare.

Al riguardo, si conviene con la segnalazione della Commissione.

Infine, con riferimento a taluni quesiti posti nelle schede di lettura nell'ambito del medesimo Dossier, si fa presente quanto segue.

Articolo 1- (Pagamenti dei debiti degli enti locali)

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

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

Si conferma che l'articolo 1 si applica a tutti gli enti locali, ivi inclusi quelle commissariati. Si prevede, poi, che gli enti locali che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che richiedono l'anticipazione di liquidità di cui al comma 13 dell'articolo 1, sono tenuti alla corrispondente modifica del piano di riequilibrio,

da adottarsi obbligatoriamente entro 30 giorni dalla concessione della anticipazione alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. ai sensi del comma 13.

Con riferimento al comma 4, 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. Il comma in esame non qualifica gli inadempimenti indicati come fattispecie di responsabilità né contiene specificazioni in merito all'elemento soggettivo richiesto.

Al riguardo, si ritiene che, in presenza dei presupposti previsti dalla norma, la segnalazione da parte dell'organo di revisione costituisca un'attività dovuta, anche in assenza di una specifica sanzione, in virtù della funzione di vigilanza sul rispetto della legge propria degli organi di controllo amministrativo-contabile.

Quanto alla formulazione della disposizione, la stessa deve intendersi riferita all'"organo di revisione", che può infatti anche essere monocratico, come nei comuni con popolazione inferiore a 15 mila abitanti.

Relativamente al comma 10, andrebbe precisato se gli accantonamenti del 10 per cento 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.

Si conferma che l'accantonamento del 10 per cento è effettuato a valere sulle dotazioni complessive delle singole sezioni "enti locali" e "regioni" del "fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili" proprio al fine di tenere conto delle richieste che, visti i tempi ristretti e la difficoltà di ricognizione in parola,

perverranno in data successiva al 30 aprile e, comunque, non oltre il 30 settembre. Per i debiti del Servizio sanitario nazionale non si prevede analogo accantonamento, in considerazione del fatto che il primo riparto di 5 miliardi (in acconto) viene effettuato sulla base delle grandezze economico-finanziarie previste dall'articolo 3, come indicate dalle regioni e presenti nel sistema informativo NSIS alla data di entrata in vigore del DL 35, ma il riparto definitivo dei 14 miliardi, comprensivo dei predetti 5 miliardi, è effettuato a seguito di ricognizione delle predette grandezze, verificata dal Tavolo di verifica degli adempimenti, che implica un'interlocuzione con tutte le regioni.

Relativamente al comma 15, andrebbe chiarito se anche la modifica del piano di riequilibrio debba essere sottoposta al controllo della Corte dei Conti.

In merito alle modifiche del piano di riequilibrio, devono essere adottate le procedure di cui all'articolo 243-quater del TUEL, che prevede, tra l'altro, che la Corte dei Conti vigila sull'esecuzione del piano, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'articolo 243-bis, comma 6, lettera a), apposita pronuncia.

Articolo 11, commi 1-5

(Misure per l'equilibrio finanziario della Regione Siciliana)

La disposizione di cui al comma 5 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.

La norma di cui al comma 5, nel prevedere che a decorrere dal 2016 si provvede alla ridefinizione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Siciliana ed al simmetrico trasferimento di funzioni ancora svolte dallo Stato nel territorio regionale, con le modalità previste dallo statuto speciale della Regione Siciliana approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 e dal decreto legislativo 3 novembre 2005, n. 241, è volta proprio a garantire che gli oneri derivanti dall'articolo 11 siano delimitati al triennio 2013-2015 e ad evitare che alla Regione Siciliana siano attribuite le risorse di cui al gettito delle imposte sui redditi prodotti dalle imprese industriali e commerciali, aventi sede legale fuori dal territorio regionale senza il contestuale trasferimento di funzioni.

