



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

13/33/C2/C7

**EMENDAMENTI SUL DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE DEL
DECRETO-LEGGE N. 35/2013**

**“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”**

Punto 15) O.d.g. Conferenza Unificata

La difficile situazione economica e l'incerta evoluzione del contesto istituzionale e finanziario richiedono un incisivo impegno di tutti gli enti coinvolti nel risanamento dei conti pubblici coniugando il rigore e l'equilibrio di bilancio con politiche di sviluppo e crescita.

Le Regioni ritengono che, nella coerenza e nel rispetto degli impegni di ciascun livello di governo tesi alla salvaguardia delle finanze pubbliche e alla revisione delle modalità di erogazione della spesa pubblica, si debbano mettere in campo tutti gli sforzi necessari per assicurare risorse idonee a favorire un parallelo percorso di rilancio dell'economia anche attraverso la riduzione delle sofferenze di imprese e soggetti che vantano crediti nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Le Regioni ritengono sia necessario individuare percorsi, anche innovativi e negoziali che consentano di utilizzare incisivamente gli strumenti esistenti nel quadro unitario della finanza pubblica. Appare evidente che il risanamento dei conti pubblici non possa prescindere da una contemporanea crescita economica cui contribuire attraverso la sinergia delle risorse, anche marginali, attribuite alla responsabilità degli enti territoriali.

La riduzione delle sofferenze di imprese e soggetti che vantano crediti nei confronti della Pubblica Amministrazione è uno dei temi prioritari per il Governo che necessita di risposte immediate, concrete e risolutive e la proposta delle Regioni va in questa direzione con il massimo utilizzo della capacità di spesa fermo restando gli obiettivi di finanza pubblica.

In questo contesto appare condivisibile operare anche nell'ambito dei limitati e compressi spazi del Patto di Stabilità Interno tali da valorizzare le best practices territoriali sia in termini di riconoscimento della virtuosità nella gestione delle risorse pubbliche sia per porre in risalto le capacità negoziali che il territorio stesso ha manifestato.

Il decreto fornisce alcune risposte alle necessità di pagamento dei crediti vantati dal settore produttivo e, comunque, tale contributo potrà essere migliorato utilizzando anche gli spunti che le Regioni ritengono di mettere a disposizione del Parlamento e del Governo.

Innanzitutto occorre considerare la necessità di rendere compatibili i sistemi e le procedure previsti dalla legislazione vigente con quelli introdotti dal decreto-legge con particolare riferimento alle

esigenze di interrelazione fra i piani di rientro delle Regioni in disavanzo per la spesa sanitaria ovvero dai programmi di stabilizzazione finanziaria intrapresi da talune Regioni con riferimento alle altre spese e la gestione della liquidità derivante dall'utilizzo degli strumenti stabiliti nello stesso decreto così da non allentare l'efficacia prodotta dai predetti programmi di razionalizzazione della spesa.

In questa chiave si tratta peraltro, di rendere virtuoso, a livello nazionale l'utilizzo della liquidità del sistema in maniera da non discriminare in ordine a livello istituzionale debitore e alla collocazione territoriale del debito.

Si impone, pertanto, la necessità di reingegnerizzare i processi di regolazione dei flussi finanziari di cassa dal Governo centrale agli enti territoriali dalla delicata dimensione costituita dalla spesa sanitaria fino alla attenzione da dedicare alle risorse assegnate ai Comuni delle Regioni a Statuto ordinario confinanti con quelle a Statuto speciale affinché lo sforzo di sistematizzazione dei debiti della Pubblica amministrazione avviato con questo decreto non venga vanificato dall'attuale quadro procedurale e normativo che ha prodotto le criticità.

Roma, 11 aprile 2013

Primi emendamenti

Pagamento di ulteriori 2,1 miliardi dei debiti di parte capitale 2012 a favore degli enti locali

All'art. 2 è inserito il seguente comma 10:

“10. All'articolo 1, della legge 24 dicembre 2012, n.228 sono apportate le seguenti modifiche:

- a) all'inizio del comma 122 sono inserite le seguenti parole: “Ai fini di favorire il pagamento dei residui passivi in conto capitale certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, nell'anno 2013 e 2014”;
- b) al comma 122 le parole “Nell'anno 2013” sono abrogate;
- c) al comma 122, le parole “importo complessivo di 800 milioni di euro” sono sostituite con le seguenti “importo complessivo di euro 1.272.006.281”;
- d) al comma 123 le parole “200 milioni di euro” e le parole “600 milioni di euro” sono rispettivamente sostituite da “318 milioni di euro” e “954 milioni di euro”; dopo la parola “comuni” sono aggiunte le seguenti “di cui almeno il 50% a favore dei piccoli comuni con popolazione fra 1000 e 5000 abitanti”.

I maggiori spazi finanziari ceduti a ciascun ente locale sono destinati al pagamento dei debiti di cui all'art. 1, comma 1 del presente decreto.

All'onere del presente comma si provvede con il Fondo di cui al comma 10, dell'art. 1, della “Sezione per assicurare la liquidità alle regioni e alle province autonome per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli finanziari e sanitari”.

Motivazione

La norma, attraverso una sinergia istituzionale fra Governo – Regioni – Enti locali, ha lo scopo di **immettere liquidità** per ridurre le sofferenze di imprese e soggetti che vantano crediti nei confronti della Pubblica Amministrazione attraverso un ulteriore **sblocco dei residui passivi in conto capitale degli EELL rispetto a quanto già contenuto nell'art. 1 del presente decreto** e il massimo utilizzo della capacità di spesa.

Un ulteriore stanziamento di 472 milioni per il patto di stabilità verticale incentivato, **che peraltro non incide né su indebitamento netto né sul fabbisogno oltre al fatto che le risorse sono destinate alla riduzione del debito delle Regioni**, permette di **incrementare la liquidità immessa nel sistema a favore delle imprese** per 566 milioni, che porta la somma a disposizione dei soggetti creditori della PA a 1,526 miliardi **grazie all'effetto moltiplicatore del meccanismo di funzionamento del patto di stabilità verticale incentivato** (risorse messe a disposizione delle Regioni pari a 1,272 miliardi - risorse aggiuntive da parte delle regioni 254 milioni).

Un ulteriore effetto propulsivo si avrebbe con l'estensione del meccanismo anche sul 2014 per almeno lo stesso importo di 1,272 miliardi

Particolare riguardo per i piccoli comuni con popolazione compresa fra i 1000 e 5000 abitanti a cui viene destinato il 50% degli spazi finanziari ceduti ai comuni.

Riparto del contributo per il 2013 e 2014

	% distribuzione contributo patto verticale incentivato	ulteriore contributo per l'anno 2013	contributo per l'anno 2014
ABRUZZO	2,29%	10.819.561,86	29.157.558,28
BASILICATA	1,54%	7.269.734,62	19.591.154,77
CALABRIA	3,81%	17.997.829,35	48.502.218,96
CAMPANIA	8,82%	41.621.851,21	112.166.423,05
EMILIA ROMAGNA	6,53%	30.812.334,91	83.035.936,46
LAZIO	10,03%	47.356.666,58	127.621.135,11
LIGURIA	2,44%	11.516.259,81	31.035.084,50
LOMBARDIA	13,93%	65.750.774,22	177.191.281,53
MARCHE	2,46%	11.595.562,56	31.248.796,90
MOLISE	0,81%	3.801.349,16	10.244.228,12
PIEMONTE	6,86%	32.385.766,08	87.276.164,63
PUGLIA	6,34%	29.911.469,95	80.608.202,06
TOSCANA	5,87%	27.708.069,64	74.670.274,64
UMBRIA	1,69%	7.996.655,59	21.550.128,78
VENETO	5,20%	24.528.402,26	66.101.412,21
SICILIA	15,14%	71.444.206,08	192.534.469,50
SARDEGNA	6,25%	29.489.786,78	79.471.811,16
TOTALE	100,00%	472.006.280,67	1.272.006.280,67

Esclusione dai tagli lineari dei trasferimenti alle autonomie territoriali

Al secondo periodo della lett. c), comma 3, dell'art.12 dopo le parole "al Fondo di sviluppo e coesione. " sono aggiunte le seguenti: "e i trasferimenti a qualsiasi titolo alle Regioni e alle autonomie locali, nonché quelle relative a Expo 2015 .".

Motivazione

A copertura degli oneri del provvedimento è previsto dal 2015 il taglio lineare della spesa rimodulabile dei ministeri. L'emendamento mira a salvaguardare da eventuali tagli oltre che le risorse del Fondo di coesione e sviluppo anche i trasferimenti a Regioni, province e comuni. Sarebbe assurdo che il taglio alla spesa dei ministeri ricadesse come in passato sulle Autonomie territoriali e non sulle amministrazioni centrali, senza contare che le Autonomie stanno predisponendo ora i bilanci pluriennali.

Esclusione dei residui passivi in conto capitale dal Patto di stabilità

All'inizio dell'art. 2 è premesso il seguente comma 00:

"00. I pagamenti dei residui passivi di parte capitale, anche perenti, sostenuti nel corso del 2013 dalle Regioni, sono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno"

Motivazione

In analogia alla norma per gli enti locali si chiede l'esclusione dal patto di stabilità dei pagamenti sui residui passivi in conto capitale. Ciò anche per evitare disparità di trattamento ad esempio ad una stessa impresa che vanta crediti verso gli enti locali, che possono procedere ai pagamenti e la Regione che non potrà provvedervi.

Si ricorda che il problema dell'impossibilità dei pagamenti anche per le regioni, non può ricondursi alla sola mancanza di liquidità: i vincoli stringenti del patto di stabilità impediscono tempestivi pagamenti pur in presenza di cassa come per gli enti locali.

Estensione deroga ai vincoli all'indebitamento

Al comma 1, dell'art. 2 dopo le parole “, *in deroga all'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281,*” inserire le parole “*e all'articolo 32, comma 24, lettera b) , della legge 12 novembre 2011, n. 183*”.

Motivazione

È necessario estendere la deroga ai vincoli di indebitamento anche per gli enti per i quali vige la prescrizione gestionale di divieto di indebitamento di cui all'art. 32, comma 24, lettera b) della legge n. 183 del 2011.

Estensione deroga ai limiti indebitamento anche per i debiti sanitari

All'inizio del comma 4, dell'art.3 le parole “Le regioni trasmettono” sono sostituite con le seguenti “Le regioni e le province autonome che non possono far fronte ai pagamenti di cui al comma 1, a causa di carenza di liquidità, in deroga all'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e all'articolo 32, comma 24, lettera b) , della legge 12 novembre 2011, n. 183 trasmettono”.

Motivazione

È necessario estendere la deroga al limite di indebitamento anche per i pagamenti sanitari in analogia a quanto previsto all'art.2, c. 1, per i debiti diversi da quelli sanitari e finanziari.

Esclusione cofinanziamento nazionale ai programmi comunitari

Dopo il comma 7 è inserito il seguente comma 7-bis:

“L'esclusione prevista dall'articolo 32, comma 4, della lettera c) della legge 12 novembre 2011, n.-183 opera anche per le quote di cofinanziamento statale e regionale.

Motivazione

L'emendamento tende a garantire il rispetto dei target di spesa per l'anno 2013 previsti per i singoli programmi operativi cofinanziati dall'Unione europea.

Misure per interventi terremoti Basilicata e Molise

Dopo l'art. 11 è inserito il seguente art. 11/bis

“L'esclusione prevista dall'articolo 32, comma 4, della lettera c) della legge 12 novembre 2011, n. 183, opera anche per le quote di cofinanziamento statale, regionale **comunale, nonché per i fondi relativi ai terremoti di Basilicata e Molise, per un importo annuo non superiore a 80 mln di Euro**”.

Motivazione

L'emendamento è indispensabile per nettizzare le cifre per la ricostruzione al fine di completare gli interventi rivolti al territorio delle due regioni interessate, le uniche che attualmente non vedono nettizzati tali fondi rispetto alle altre regioni (si veda in particolare in favore dei fondi di Abruzzo, Emilia, Umbria). Si ristabilirebbe quindi una condizione di uguaglianza fondamentale. Per il

Molise, altresì rappresenta l'unica possibilità di spesa per garantire la ricostruzione, attualmente ferma.

Precisazioni necessarie in via interpretativa da sottoporre con il parere alla Conferenza Unificata

1. È necessario chiarire che i debiti previsti da decreto-legge non pagati alla data del 9 aprile 2013, data di entrata in vigore del provvedimento, possano essere inseriti nel piano dei pagamenti effettuabili con l'anticipo della liquidità sempre rispettando la cronologia temporale delle obbligazioni. Altrimenti il provvedimento sarebbe in parte vanificato, causando il sostanziale blocco dei pagamenti.
2. Riguardo all'art. 4 si ritiene che necessario specificare che nel caso in cui il debito sia già stato autorizzato al 31 dicembre come risultante da rendiconto 2012 l'autorizzazione a contrarre il mutuo sia conseguente in quanto relativa alla sola necessità di cassa nei limiti del debito autorizzato.

Flessibilità dell'uso delle risorse per il cofinanziamento dei programmi comunitari

All'articolo 2, comma 9 sostituire le parole: "30 giugno" con le parole "31 luglio".

MOTIVAZIONE

Lo spostamento del termine consente di avere una situazione più aggiornata della spesa relativa ai programmi comunitari ai fini della flessibilità dell'uso delle risorse.

Al comma 1 dell'articolo 2 dopo la parola esigibili aggiungere le parole "e/o liquidabili".

Motivazione: il concetto di liquidabilità nasce quale principio contabile applicato sperimentale della contabilità finanziaria (allegato 2 DPCM 28.12.2011 Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118).

La liquidazione costituisce la fase del procedimento di spesa con la quale, in base ai documenti ed ai titoli atti a comprovare il diritto del creditore, si determina la somma da pagare nei limiti dell'ammontare dell'impegno definitivo assunto.

La natura esigibile della spesa è determinata sulla base dei principi contabili applicati riguardanti le singole tipologie di spesa. In ogni caso possono essere considerate esigibili, e quindi liquidabili ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del DPCM 28 dicembre 2011, le spese impegnate nell'esercizio precedente le cui fatture pervengono nei due mesi successivi alla chiusura dell'esercizio o per le quali il responsabile della spesa dichiara, sotto la propria responsabilità valutabile ad ogni fine di legge, che la spesa è liquidabile in quanto la prestazione è stata resa o la fornitura è stata effettuata avendo verificato che le prestazioni eseguite o le forniture di cui si è preso carico rispondono ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini e alle altre condizioni pattuite e che l'obbligazione è esigibile, in quanto non sospesa da termine o condizione.

Ciò consentirà di considerare liquidabili, quindi, laddove siano state verificate le condizioni sopra riportate, i residui perenti, le somme programmate ed assegnate agli EE.LL. (ad esempio

per prestazioni sociali), i progetti non a titolarità regionale per i quali sulla base di accordi i comuni hanno pagato le imprese ed hanno presentato regolare certificazione di SAL

La fase della liquidazione, dunque, presenta una propria autonomia rispetto alla successiva fase dell'ordinazione della spesa. Pertanto è necessario superare la prassi che prevede in ogni caso la contestuale liquidazione e ordinazione della spesa.

Sostituire la lettera b) del comma 1 dell'art.3 con la seguente lettera:

b) alle mancate erogazioni per cassa delle somme dovute dalle regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i trasferimenti di somme dai conti di tesoreria e dal bilancio statale e le coperture regionali dei disavanzi sanitari come risultanti nelle voci "crediti verso regione per spesa corrente", "crediti verso regione per ripiano perdite" e "crediti verso stato per spesa corrente" nelle voci di credito degli enti del SSN verso le rispettive regioni dei modelli SP, compreso il modello SP della gestione accentrata."

Motivazione: In analogia all'inclusione dei crediti verso le regioni per la spesa corrente e per il ripiano delle perdite è opportuno che lo Stato sia autorizzato ad effettuare anticipazioni di liquidità alle regioni al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del SSN anche in relazione ai crediti verso lo Stato per la spesa corrente così come risultanti sia nelle voci di credito degli enti del SSN verso le rispettive regioni dei modelli SP che del modello SP della gestione accentrata. Dal 01.01.2013, infatti, ai sensi dell'art.38 del D.Lgs.vo n.118/2011 le disposizioni di cui al titolo II dello stesso decreto sono immediatamente applicabili.

Osservazioni per il settore sanitario

Il settore sanità delle Regioni esplicita le osservazioni riportate nel presente documento, congiuntamente ad alcune richieste di modifica del decreto in sede di conversione.

Le regioni - sanità sposano appieno la sostanza della norma, nella misura in cui promuove la massima celerità nel pagamento dello scaduto. Invece, ritengono che gli appesantimenti amministrativi previsti quali le comunicazioni email e gli elementi sanzionatori, costituiscono elemento di irrigidimento e di inefficienza organizzativa che vanno nella direzione opposta allo spirito della norma e, in particolare, alla celerità dei pagamenti.

Abbiamo ritenuto di riassumere le questioni nei seguenti tre argomenti.

Il Piano di Pagamento

Art. 3 comma 5 b)

“della presentazione di un piano di pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, cumulati alla data del 31.12.2012...[...]. in via residuale rispetto ai debiti di cui al primo periodo della presente lettera, il piano dei pagamenti può comprendere debiti certi, sorti entro il 31 dicembre 2012, intendendosi per sorti i debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine”

Art. 3 comma 6

All'atto dell'erogazione le regioni interessate provvedono all'immediata estinzione dei debiti elencati nel piano di pagamento ...

L'art. 3 nei commi 5 e 6 prevede che le regioni predispongano un piano di pagamento dei debiti, che costituisce:

- condizione necessaria per la sottoscrizione del contratto tra MEF e regioni;
- perimetro per l'estinzione dei debiti elencati
- adempimento regionale ai fini e per gli effetti dell'art. 2 c 68 lettera c) L191/2009 ecc....

Tuttavia, l'ammontare dei debiti non costituisce uno stock immutabile nel tempo, in quanto le Aziende sanitarie estinguono i debiti normalmente con criterio cronologico in ragione delle proprie disponibilità liquide. Quota parte dei debiti iscritti nel Piano di Pagamento, pertanto, sarà probabilmente già estinta prima che siano erogate alle Aziende le risorse finanziarie di cui al DL, vanificando in parte i controlli ministeriali ed esponendo le Aziende e le Regioni a rischi di inadempimento.

Proprio per evitare tale disallineamento, vi è il rischio che le Aziende sanitarie 'congelino' i debiti iscritti nel Piano di Pagamento in attesa di acquisire le risorse finanziarie previste nel DL, liquidando invece - paradossalmente - i debiti sorti più recentemente (nel 2013).

Per ovviare a tale rischio, è necessario che, nelle more dell'acquisizione delle risorse finanziarie di cui al DL, le Aziende sanitarie siano autorizzate a saldare i debiti iscritti nel Piano di Pagamento 'anticipando' la cassa con le proprie disponibilità liquide.

E' necessario inoltre chiarire quali tipologie di debiti devono essere conteggiate nel Piano di Pagamento, in quanto le Aziende sanitarie sono esposte non solo verso fornitori per beni e servizi, ma anche verso enti pubblici, consorzi misti pubblico - privato, convenzionati ecc.

Si suggerisce di fare riferimento ai soli debiti commerciali verso soggetti privati (inclusi accreditati) per la fornitura di beni e servizi

Comunicazioni ai creditori a mezzo email

Art. 6, comma 9

“Entro il 30 giugno 2013 le p.a. di cui agli articoli 1, 2, 3 e 5, comunicano ai creditori, anche a mezzo posta elettronica, l'importo e la data entro la quale provvederanno rispettivamente ai pagamenti dei debiti di cui agli art. 1, 2, 3 e 5. L'omessa comunicazione rileva ai fini della responsabilità per danno erariale a carico del responsabile dell'ufficio competente.”

Art. 6, comma 10

“Fermo restando...[...].il mancato o tardivo adempimento da parte delle amministrazioni pubbliche debentrici alle disposizioni di cui all'art. 1 [...] .. che ha causato la condanna al pagamento di somme per risarcimento danni o per interessi moratori è causa di responsabilità amministrativa a carico del soggetto responsabile del mancato o tardivo adempimento”

Il comma 9 è sostanzialmente inapplicabile, almeno nella prima fase (acconto), in quanto non sono note le somme che saranno rese disponibili alle singole Aziende sanitarie le quali, pertanto, non potranno a loro volta comunicare ai creditori né gli importi né tantomeno la data entro la quale avverranno i pagamenti.

Inoltre, la comunicazione email appare decisamente onerosa, stante l'elevata numerosità dei creditori delle Aziende sanitarie. L'elevato carico amministrativo degli uffici finanziari, dovuto alla gestione della corrispondenza e delle comunicazioni, potrà comportare il rallentamento delle operazioni di pagamento, sortendo pertanto l'effetto opposto a quanto presumibilmente previsto con tale disposizione.

L'elevata numerosità delle trasmissioni email, inoltre, potrà generare difetti di comunicazione che rischiano di gravare sulla responsabilità del responsabile dell'ufficio finanziario. Tale disposizione è del tutto irrazionale e controproducente; **se ne richiede la cancellazione.**

Stante la complessità del percorso previsto dal DL che prevede molteplici adempimenti e transazioni finanziarie (da Stato a Regioni, da queste a c/c Sanità, quindi alle Aziende sanitarie), l'ulteriore responsabilità amministrativa prevista al comma 10, in merito ad un non meglio precisato e precisabile ritardo nei pagamenti, rischia di gravare sul funzionario dell'Azienda sanitaria, che è solo l'ultimo in senso temporale tra gli attori del processo.

Si chiede pertanto la cancellazione del comma 10.

Certificazione dei crediti

Art. 7 commi 1-4

“le pubbliche amministrazioni debentrici ... comunicano a partire dal 1 giugno 2013 ed entro il termine del 15 settembre 2013, utilizzando la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui al medesimo comma 1, l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012, con l'identificazione dei dati identificativi del creditore”

Non è chiaro se ci si riferisce:

- a) al debito residuo al 1 giugno 2013 riferito al 31.12.2012 (debito che è in continua erosione per effetto dei pagamenti che le Aziende sanitarie stanno effettuando, a maggior ragione con le eventuali e ulteriori risorse finanziarie di cui al DL), ovvero
- b) allo stock di debito iscritto in bilancio al 31.12.2012.

Inoltre, non è chiaro quali debiti devono essere certificati: se solo quelli commerciali verso fornitori privati (e accreditati) di beni e servizi o se tutti i debiti (anche verso enti pubblici, soggetti in convenzione ecc.)

Per quanto concerne l'art.3 commi 2 e 3, si chiede che il riparto dell'anticipazione della liquidità (2013 e 2014) avvenga tramite decreto del Mef di intesa con la Conferenza Stato Regioni.