

Relazione Avv. Marco Feroci: “decreto sblocca pagamenti imprese”

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 di tributi degli enti locali

- 1. La Direttiva Comunitaria 2011/7 UE**
- 2. Decreto legge n. 35 dell'8 aprile 2013**
- 3. Tutti gli ostacoli ai pagamenti**

1. La Direttiva Comunitaria 2011/7/UE

La Direttiva in epigrafe aveva già imposto a livello comunitario l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pagare i debiti alle imprese nel termine massimo di 30 giorni.

Per una volta l'Italia era stata all'avanguardia: la Direttiva era stata recepita con il D.Lgs. 9 novembre 2012 n. 192, in anticipo rispetto al termine imposto dall'UE fissato al 16 marzo 2013.

In termini concreti, erano state introdotte rilevanti modifiche al noto D.Lgs. 231/2002 che già disciplinava i ritardi nei pagamenti delle transazioni commerciali tra soggetti privati, anche esso di derivazione comunitaria (Direttiva 2000/35).

2. Il decreto legge 8 aprile 2013 n. 35

Il decreto oggetto del presente dibattito si inserisce quindi in un quadro normativo nazionale e comunitario che pretende celerità nei pagamenti da parte della p.a.

La ovvia differenza – il decreto vale per i debiti scaduti la normativa di recepimento della direttiva per il futuro – ci impone di limitare la presente relazione al solo decreto, visto anche l'interesse immediato che desta negli operatori.

Il decreto legge è stato pubblicato il 9 aprile 2013 con l'obiettivo di essere votato per la conversione dal 2 maggio in poi: su questo non può farsi altro che sperare.

Il decreto-legge, in titolo, reca *Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché norme in materia di versamento dei tributi degli enti locali*, e trova fondamento nella **Relazione della Banca d'Italia del 21 marzo 2013**.

Vista anche la complessità del provvedimento legislativo si ritiene di dover limitare il contenuto della presente relazione al solo profilo dei pagamenti dei debiti scaduti della p.a. che presentano diretto interesse per le imprese.

La norma interessa tutte le pubbliche amministrazioni, con regimi differenziati per gli enti locali (art. 1), Regioni e Province autonome (art. 2), Servizio Sanitario Nazionale (art. 3) ed amministrazioni dello Stato (art. 5).

Che cosa prevede in linea generale il decreto che sblocca i pagamenti della P.A.

I Comuni e le Province con maggiore liquidità disponibile, in attesa del decreto del ministero dell'Economia che allenti il patto di stabilità interno, potranno procedere a saldare una parte dei propri debiti.

Sono stati sbloccati **40 miliardi di euro** nei prossimi due anni (20 l'anno) per procedere al saldo di parte dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati al **31 dicembre 2012 derivanti da fatture o da altra richiesta di pagamento** vantati dalle imprese e dagli altri fornitori nei confronti della pubblica amministrazione.

I pagamenti di questi debiti verranno esclusi dal patto di stabilità per un importo di 5 miliardi di euro per gli enti locali, di 1,4 miliardi per le Regioni e 500 milioni per le amministrazioni centrali.

Viene stabilita la creazione di un Fondo unico per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti con una dotazione complessiva di 26 miliardi di euro suddiviso in tre sezioni dedicate e comunicanti tra loro, per il pagamento dei debiti rispettivamente degli enti locali, delle Regioni e delle Province autonome per debiti diversi da quelli sanitari e sempre delle Regioni ma per debiti sanitari.

Pagamenti dei debiti degli enti locali

Art. 1) Quali sono gli effetti sui debiti degli enti locali

Debiti pagabili.

Dato fondamentale e comune a tutte le fattispecie:
la data limite del 31 dicembre 2012.

I debiti successivi non rientrano tra quelli pagabili a valere sul decreto.

Il decreto riguarda solo la sorte capitale: gli interessi maturati – che, come noto, possono essere di rilevante importo – non sono contemplati e, ovviamente, dovranno essere se del caso recuperati attraverso ordinari sistemi.

I debiti sono:

- a) Quelli certi, liquidi ed esigibili;
- b) Quelli per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento.

Sul punto a) deve ritenersi che si parli di importi inseriti in SAL o, meglio ancora, certificati di pagamento o atti equipollenti a seconda della natura del contratto (è noto che, specie nei contratti di servizi, le modalità di contabilizzazione e pagamento possono essere variabili).

Sarà quindi necessario, da parte delle imprese, verificare caso per caso se i crediti vantati siano certi liquidi ed esigibili in tale accezione.

Sul punto b) il testo normativo rinvia ai presupposti per richiedere ed ottenere un'ingiunzione di pagamento: nei casi concreti si andrà a verificare se le fatture o le equivalenti richieste (peraltro di poco chiara definizione) siano fondate o meno ma, comunque, la p.a. è obbligata a considerare gli importi così richiesti tra i debiti da trattare.

Dato fondamentale: i pagamenti non intaccano il c.d. patto di stabilità, e ciò fino a 5 miliardi di €.

È noto che il patto di stabilità vincola gli enti locali a non effettuare spese che si discostino dal trend dell'esercizio (o degli esercizi: in proposito, come noto, i vari governi hanno spesso cambiato orientamento, assumendo decisioni spesso contrastanti con le teoriche tendenze politiche) precedente.

In tal modo, spesso amministrazioni che hanno avuto entrate eccezionali si ritrovano negli anni successivi a dover limitare le spese pur avendo disponibilità: ebbene il decreto "allenta" tale situazione, consentendo i pagamenti, ed il dato testuale deve far ritenere che non siano esclusi dal patto solo i pagamenti effettuati con le dotazioni finanziarie speciali stabilite dal decreto stesso, ma anche quelle che gli enti eseguono con fondi propri, purché nel 2013 e per i debiti di cui sopra (vedi sotto per i limiti, comunque non eccedenti il 50%).

Ma ciò che deve essere chiarito è che il decreto è rivolto praticamente in via esclusiva alle pubbliche amministrazioni: sono loro che devono agire per poter pagare.

Va subito segnalato che le imprese possono – anzi, a mio modesto avviso, debbono – inviare solleciti di pagamento quanto più precisi possibile, indicando gli estremi dei contratti, i SAL o certificati scaduti, le fatture, ecc., e comunque tutti i dati idonei ad identificare il debito onde poter dar corso alle procedure previste dal decreto.

Pur nella difficoltà di dover concentrare in poco spazio il commento ad un provvedimento complicatissimo tenteremo di individuare i passaggi fondamentali stabiliti, tralasciando gli aspetti più puramente riguardanti la contabilità degli enti.

Per distribuire i **5 miliardi di euro** con i quali viene allentato il patto di stabilità i Comuni e le Province devono comunicare, entro il **30 aprile 2013**, alla Ragioneria dello Stato gli spazi finanziari di cui hanno necessità per sostenere i pagamenti.

Poi, con decreto da emanare entro il **15 maggio 2013**, il ministero dell'Economia indicherà l'ammontare degli importi dei pagamenti che ciascun ente potrà escludere dal patto di stabilità.

Ciascun Comune o Provincia può procedere al pagamento immediato di questi debiti maturati sino al 31 dicembre 2012 nei limiti del 13% delle

disponibilità liquide presenti in tesoreria al 31 marzo 2013 e comunque non oltre il 50% degli spazi finanziari che intendono richiedere.

La Cassa depositi e prestiti diviene l'unico mezzo mediante il quale il ministero dell'Economia anticiperà la liquidità agli enti locali che non sono in grado di far fronte ai pagamenti.

Gli enti locali che non saranno in grado di estinguere i debiti maturati al 31 dicembre 2012 potranno chiedere alla Cassa depositi e prestiti, secondo le modalità stabilite in un addendum, le **anticipazioni di liquidità** necessarie che poi dovranno restituire secondo un piano di rate costanti che potrà protrarsi non oltre i 30 anni.

Sono previste sanzioni pecuniarie che ricadono sui responsabili dei servizi interessati all'interno degli enti locali, a seguito di accertamento da parte della Corte dei Conti, nei casi in cui, senza giustificato motivo, non siano stati richiesti, nei termini e modi indicati, gli spazi finanziari per sostenere i pagamenti alle imprese oppure non siano stati effettuati i pagamenti per almeno il 90% degli spazi concessi.

Tale ultima norma dovrebbe costituire stimolo per le amministrazioni almeno al sollecito censimento delle situazioni debitorie: deve ritenersi che una specifica fattispecie di danno erariale obbligherà i funzionari a non omettere almeno l'invio delle richieste, così facendo almeno uscire dal dimenticatoio ove spesso finiscono vecchi debiti di aziende che da anni attendono il pagamento del dovuto.

Art.2) Quali sono gli effetti sui debiti delle Regioni e delle Province autonome?

Per le Regioni e le Province autonome è prevista una procedura di pagamento dei debiti comprensiva anche dei pagamenti in favore agli enti locali.

Le Regioni e le Province autonome, che non hanno la disponibilità liquida per procedere ai pagamenti dei debiti maturati sempre al **31 dicembre 2012** ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento (diversi da quelli finanziari e sanitari), inclusi i pagamenti in favore degli enti locali, possono ottenere finanziamenti a valere sulla sezione del Fondo di riferimento.

A tal fine, **entro il 30 aprile** faranno richiesta al ministero dell'Economia delle risorse necessarie per i pagamenti e dovranno ricevere **entro il 15 maggio** le relative ripartizioni.

L'erogazione delle somme è soggetta alle seguenti condizioni:

- a) La predisposizione da parte della Regione di misure, anche legislative, idonee a coprire annualmente il rimborso dell'anticipazione di liquidità, maggiorata degli interessi;
- b) L'aver presentato entro il 31 dicembre 2012 un piano dei pagamenti certi, liquidi ed esigibili, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro tale termine, inclusi i pagamenti a favore degli enti locali;
- c) La sottoscrizione con il ministero dell'Economia di un contratto che definirà le modalità di erogazione e restituzione di queste somme
- d) La presentazione di un piano di pagamento dei debiti per i quali è stata richiesta l'anticipazione di liquidità.

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, provvederà alla verifica degli adempimenti sopraindicati.

A seguito dell'erogazione delle somme da parte dello Stato le Regioni interessate provvedono all'immediata estinzione dei debiti elencati nel piano di pagamento.

I debiti estinti verranno registrati in libri contabili e ne sarà data formale certificazione.

Il pagamento dei debiti delle Regioni deve riguardare per almeno due terzi, residui passivi, anche perenti nei confronti degli enti locali.

(Art. 3) Pagamenti dei debiti degli enti del Servizio Nazionale - SSN

Lo Stato potrà effettuare anticipazioni di liquidità alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano a valere sulle risorse della Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti di debiti certi liquidi ed esigibili degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale. Nello specifico in relazione a:

1. Gli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione della legge che prevede l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi;
2. I trasferimenti delle somme dai conti tesoreria e dal bilancio statale e le coperture regionali dei disavanzi sanitari;

Le regioni trasmettono, con certificazione congiunta del Presidente e del responsabile finanziario, al Ministro dell'economia e delle finanze, al Dipartimento del Tesoro e della Ragioneria Generale dello Stato, entro il **31 maggio 2013** l'istanza di accesso all'anticipazione di liquidità.

All'erogazione delle somme da accreditare sui conti intestati alla sanità, si provvede anche con tranches successive, ossia:

- 1) Dopo la predisposizione da parte regionale di misure, anche legislative, idonee e congrue di copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità;
- 2) Dopo la presentazione di un piano di pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili cumulati alla data del 31 dicembre 2012 e comprensivi di interessi nella misura prevista dai contratti, dagli accordi di fornitura, ovvero dagli accordi transattivi;
- 3) Dopo la sottoscrizione di apposito contratto tra Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro.

A partire dall'anno 2013 è adempimento regionale l'erogazione, da parte della Regione al proprio Servizio Sanitario regionale, entro la fine dell'anno, di almeno il 90% delle somme che la Regione incassa nel medesimo anno dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale.

(Art.4) Pagamento dei debiti delle Amministrazioni dello Stato

Il Decreto prevede altresì, l'estinzione dei debiti, senza residui passivi anche perenti, dei Ministeri.

Le relative obbligazioni devono riguardare somministrazioni forniture, appalti e prestazioni professionali, maturati alla data del **31 dicembre 2012**.

Entro il **30 aprile 2013** ciascun Ministero trasmetterà gli elenchi con i relativi importi al Ministero dell'economia e delle Finanze.

Le predette somme sono destinate esclusivamente al pagamento dei debiti inclusi nei suddetti elenchi.

(Art. 12) copertura finanziaria

Al fine di reperire le risorse per assicurare la liquidità necessaria all'attuazione degli interventi per lo sblocco dei pagamenti, è autorizzata l'emissione di titoli di Stato per un importo fino a **20.000 milioni di euro** per ciascuno degli anni 2013 e 2014.

Questioni particolari

Va data priorità ai crediti non oggetto di cessione pro soluto (cessioni in cui il cedente non deve rispondere dell'eventuale inadempienza del debitore) e secondo il criterio dell'anzianità del credito.

Per assicurare il completamento del processo di liquidazione di tutti i debiti commerciali ante 2012 non ancora estinti, tutte le amministrazioni sono chiamate entro il 15 settembre 2013 alla ricognizione completa dei debiti commerciali scaduti o in scadenza accumulati ancora pendenti e a produrre, senza adempimenti o oneri per le imprese, l'elenco certificato di tutti i debiti ancora da onorare.

Il decreto prevede la **semplificazione e la detassazione delle cessioni** dei crediti con la conseguenza che i contratti di cessione dei crediti vantati per somministrazione, forniture ed appalti, che prima scontavano per ogni cessione l'imposta di registro in misura fissa pari ad euro 168,00 oltre ad una marca da bollo per euro 14,62, divengono esenti da imposte e tasse. Anche le spese notarili di autentica sono dimezzate ed è espressamente concesso potere di autentica all'ufficiale rogante dell'amministrazione debitrice.

Altra novità importante:

- ⊙ è l'allargamento della **possibilità di compensare crediti e debiti con la Pa.**
- ⊙ La possibilità già esistente di compensare crediti commerciali certificati con debiti fiscali iscritti a ruolo viene allargata a debiti fiscali conseguenti ad atti di deflazione del contenzioso tributario (ad esempio, le somme dovute a seguito di accertamento con adesione) nonché ai debiti fiscali derivanti da definizione agevolata delle sanzioni o da acquiescenza all'atto dell'amministrazione finanziaria. In tal caso il credito vantato dall'impresa deve essere certificato con le modalità indicate nella legge 2/2009 e la compensazione deve essere trasmessa dall'agenzia delle Entrate alla piattaforma elettronica che gestirà il rilascio di dette certificazioni. Viene inoltre elevata, a decorrere dal 2014, da 516mila euro a 700mila euro la soglia di compensazione orizzontale prevista dall'articolo 34,

comma 1, legge 388/2000 a seguito della quale è possibile procedere alla compensazione tra crediti e debiti d'imposta e previdenziali.

3. Tutti gli ostacoli ai pagamenti

È intervenuta sull'argomento Marcella Panucci, il Direttore Generale di Confindustria.

Il provvedimento sullo sblocco dei pagamenti alle imprese per Confindustria è sicuramente un provvedimento importante che permetterà lo svincolo di 40 miliardi se non addirittura 100 secondo quanto rilevato ultimamente dalla Banca d'Italia, ma il predetto Decreto contiene una serie di procedure molto complesse con passaggi dallo Stato – Regioni agli enti Locali, che rischiano di bloccare la ripartizione delle risorse.

Confindustria ha addirittura elaborato delle proposte di politica economica generale nell'ambito del Progetto Italia per ampliare le risorse da destinare ai pagamenti alle imprese: proprio il 18 aprile a Torino si tiene un Convegno in merito a cui parteciperanno molti imprenditori.

Purtroppo la visione espressa dal D.G. di Confindustria è condivisibile: il decreto è estremamente complesso nella sua formulazione e richiede da parte delle singole amministrazioni significative attività in tempi ristrettissimi, attività che presumibilmente non tutti gli enti (si pensi ai piccoli comuni, quelli peraltro più vincolati dal patto di stabilità) saranno in grado di svolgere.

Si auspicano da più parti interventi correttivi in sede di conversione che semplifichino le procedure.

Oltre ad essere un testo macchinoso, si segnalano alcune incognite importanti.

Le prime incognite riguardano i Comuni che potrebbero riavviare la macchina senza aspettare gli interventi dell'Economia previsti per la metà di maggio.

Il Decreto legge è in vigore dal 9 aprile 2013 ma di pagamenti immediati non se ne vedono, perché tutti i Comuni carichi di arretrati devono ricostruire il puzzle dettagliato dei debiti al 31 dicembre scorso, e su questa base misurare la richiesta di sblocco dal Patto di Stabilità che andrà presentata entro fine Aprile.

Il decreto consente di liberare fino al 13 % della liquidità “detenuta presso la tesoreria statale” (articolo 1, comma 5), ma gli amministratori spiegano che solo una parte delle risorse finisce in quei conti.

Una lettura restrittiva della regola finirebbe addirittura in un paradosso: fuori dalla Tesoreria statale ci sarebbero le entrate prodotte dai mutui accesi per gli investimenti, cioè proprio le risorse che il decreto intende sbloccare e che invece tornerebbero ad incagliarsi.

Un altro vincolo, che impedisce di pagare più del 50 % delle somme che si intendono sbloccare con il meccanismo del decreto, rischierebbe poi di imbrigliare i pagamenti nei Comuni più in ordine, che hanno pochi arretrati da smaltire e quindi pochi “bonus” da chiedere.

Una quota importante dei debiti degli enti locali è legata poi ai finanziamenti regionali, che si possono riattivare in pieno solo se i Governatori procedono in tempi record riservati a loro all’art. 2 del Decreto.

Per ottenere l’anticipazione dall’Economia, da girare per il 66% agli enti locali, le Regioni devono scrivere provvedimenti in grado di coprire in anticipo interessi, presentare un piano dettagliato dei pagamenti e firmare un contratto con l’Economia per lo sblocco delle risorse.