

## RELAZIONE

PAGINA BIANCA

## **PARTE I**

### **Analisi della gestione di cassa degli enti territoriali nell'anno 2013**

#### **I.1 Premessa**

Come già anticipato nella "Premessa generale", la presente relazione si propone di fornire prime valutazioni in merito agli andamenti complessivi della finanza territoriale (Regioni, enti locali e degli enti del Servizio sanitario), analizzata sotto il profilo della gestione di cassa per il 2013.

È necessario ribadire – per sgombrare il campo da ogni possibile equivoco – che in questo referto le valutazioni della Sezione delle autonomie – con scelta oramai consolidata e, in un certo senso, "obbligata" – si basano sui flussi di cassa registrati nel Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), e, per quanto riguarda il personale di Regioni ed enti locali, sui dati rilevabili dal Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche (SICO).

Si prescinde, pertanto, da quanto riportato dagli enti nei documenti contabili, che, peraltro per l'esercizio 2013, in larga parte ancora non sono disponibili.

La scelta è coerente con la finalità di questo documento che, come più sopra dichiarato, è quella di offrire una prima ricostruzione complessiva della finanza territoriale, che potrà essere meglio messa a fuoco successivamente, e non si sovrappone alle competenze tipiche delle Sezioni regionali di controllo, alle quali spettano compiti di più puntuale ed incisivo esame dei conti degli enti territoriali. Al contempo, ulteriore scopo delle disamine svolte è anche quello di mettere in rilievo le criticità dei canali informativi utilizzati e sensibilizzare le Amministrazioni alla corretta alimentazione degli stessi, attesa l'importanza sempre maggiore che rivestono anche nell'ambito delle elaborazioni degli interventi di finanza pubblica.

In questa prospettiva appare fisiologica la presenza di disallineamenti dei dati, rispetto a quanto registrato nei rendiconti e a quanto risultante dalle analisi e valutazioni effettuate dalle Sezioni regionali di controllo in differenti contesti, e, soprattutto, nell'ambito delle verifiche effettuate in sede dei giudizi di "parificazione" dei rendiconti generali delle Regioni in applicazione del nuovo sistema delineato dal d.l. n. 174 del 2012. Tra l'altro, detti giudizi di parificazione, al momento della chiusura dell'istruttoria, sono stati definiti in alcune Regioni, per altre sono in corso le attività preliminari.

È evidente che si dovrà in prosieguo operare per porre rimedio alle discrasie tra i dati riportati nei rendiconti e quelli risultanti dalle banche dati in discorso attraverso una

maggior attenzione da parte degli enti deputati all'inserimento delle informazioni, rispetto alle quali si deve porre una cura non minore a quella utilizzata nella redazione dei tradizionali documenti contabili.

### **I.1.1 Le banche dati utilizzate per le analisi: il SIOPE**

Il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE)<sup>1</sup> nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'art. 28 della l. n. 289/2002, disciplinato dall'art. 14, commi dal 6 all'11, della l. n. 196 del 2009.

Esso è costituito da un archivio informatico che raccoglie le informazioni su incassi e pagamenti delle amministrazioni pubbliche, codificati secondo regole comuni, sfruttando la rete telematica esistente tra sistema bancario e Banca d'Italia.

La rilevazione SIOPE – dal 2009 – costituisce la principale fonte informativa per la predisposizione delle relazioni trimestrali sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche da presentare alle Camere ai sensi dell'art. 14, co. 4, delle l. n. 196 del 2009. Come ben messo in luce dal MEF nel suo sito *internet* istituzionale e nei suoi documenti, il SIOPE rappresenta uno strumento fondamentale per il monitoraggio dei conti pubblici, attraverso la rilevazione in tempo reale del fabbisogno delle amministrazioni pubbliche e l'acquisizione delle informazioni necessarie ad una più puntuale predisposizione delle statistiche trimestrali di contabilità nazionale, ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e patto di stabilità e crescita).

È anche da sottolineare che l'avvio a regime del SIOPE risale al 2006 e che da tale data è applicato dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e dalle Università<sup>2</sup>.

In base a quanto disposto dal comma 11, dell'art. 77-quater, del d.l. n. 112 del 2008 e dal conseguente D.M. attuativo del 23 dicembre 2009, a partire dall'esercizio 2010, tutti gli enti soggetti alla rilevazione SIOPE sono tenuti ad allegare al rendiconto o bilancio d'esercizio i relativi prospetti, nonché una relazione esplicativa delle cause che hanno determinato eventuali discordanze tra i prospetti SIOPE e le scritture contabili dell'ente.

Questo patrimonio informativo è stato da ultimo valorizzato con il d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, secondo cui *"I dati SIOPE delle amministrazioni pubbliche gestiti dalla Banca d'Italia sono di tipo aperto e liberamente*

<sup>1</sup> Attuazione dell'articolo 28 della legge n. 289/2002. Vd. anche articolo 14, cc. 6, 7, 8, 9, 10 e 11, della l. n. 196 del 2009.

<sup>2</sup> Gradualmente, il SIOPE è destinato ad essere esteso a tutte le Amministrazioni pubbliche individuate nell'elenco annualmente pubblicato dall'ISTAT in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1 comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

*accessibili*” secondo modalità da definire con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze e nel rispetto delle prescrizioni del Codice dell'amministrazione digitale (cfr. art. 14, co.6-bis, l. 31 dicembre 2009, n. 196, introdotto dall'art. 8, co. 3, d.l. n. 66/2014).

L'innovazione nella modalità di acquisizione e l'ampiezza delle informazioni sugli incassi e sui pagamenti rappresentano un patrimonio di informazioni unico: il sistema mette a disposizione una base dati ampia, tempestiva e codificata con criteri uniformi, superando, così, quei principali ostacoli che si incontrano nell'utilizzo di diverse banche dati<sup>3</sup>.

Inoltre, con particolare riguardo alle Regioni, che presentano una disomogeneità di ordinamenti e di modelli di rappresentazione contabile, almeno fino a quando non entrerà a pieno regime la riforma in atto sull'armonizzazione dei bilanci, il sistema informativo rende immediatamente comparabili i dati degli enti. E, analogamente, consente di uniformare i dati relativi agli enti sanitari, e di poterli valutare sotto il profilo finanziario, atteso che i bilanci di esercizio sono redatti secondo i criteri della contabilità economico-patrimoniale.

La codifica<sup>4</sup> delle voci di spesa e di entrata, prevista dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003), al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del trattato istitutivo della Comunità Europea e delle norme conseguenti, qualifica i flussi dei pagamenti e degli incassi consentendone aggregazioni significative per tipologia.

In prospettiva, l'adozione di un comune piano dei conti integrato da parte di tutti gli enti territoriali, ed il conseguente adeguamento delle voci del SIOPE, consentirà di ottenere informazioni utili per più significative valutazioni sull'intero settore delle autonomie territoriali. Al momento l'articolazione del sistema è diversificata per tipologia di ente (enti locali, Regioni, enti del servizio sanitario).

La ricchezza di informazioni disponibile nel SIOPE costituisce una fonte informativa unica, pur se con tutte le avvertenze dovute al fatto che si tratta di flussi di cassa e non di dati di competenza economica o giuridica. Infatti, questo canale informativo, pur se particolarmente ricco, ha dei limiti, correlati alle caratteristiche della gestione di cassa, di cui registra i flussi in entrata e in uscita (così, ad esempio, non si rileva la consistenza dei debiti, desumibili dallo Stato Patrimoniale) e al rispetto delle regole delle modalità di alimentazione dei flussi da parte degli operatori (coerenza della registrazione dell'operazione contabile con la descrizione rinvenibile nel sistema informativo ed effettiva registrazione di tutte le

<sup>3</sup> Principali problemi: a) il ritardo nella disponibilità dei dati e la conseguente impossibilità, in caso di andamenti non coerenti, di apprestare adeguati interventi correttivi; b) il grado di attendibilità non elevato, dovuto anche all'assenza di regole contabili uniformi; c) il ricorso a stime per il consolidamento dei conti, dovuto al mancato invio delle segnalazioni; d) la trasmissione dei dati con modalità non telematiche.

<sup>4</sup> La codifica SIOPE è stata definita per una parte delle spese dello Stato (circolari del Ministero dell'economia n. 46 del 20 dicembre 2002 e n. 2 del 21 gennaio 2004) nonché per gli incassi e i pagamenti di Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano (decreto del Ministero dell'economia del 18 febbraio 2005), enti locali, Università ed enti di ricerca (decreti del Ministro dell'economia del 14 novembre 2006).

operazioni imputabili al singolo ente). Ulteriori problemi di corretta interpretazione dei dati discendono, poi, da peculiari situazioni (ad. es., per le Regioni, in riferimento alle registrazioni sulle contabilità speciali, su cui vd. *infra*). Inoltre, la dinamica dei flussi informativi del SIOPE provoca continui aggiornamenti, soprattutto per la regolarizzazione delle partite indefinite (incassi o pagamenti da regolarizzare), con la conseguenza che i dati si stabilizzano solo a distanza di un congruo periodo temporale.

Le analisi elaborate in questa relazione sono state svolte sulla base dei dati presenti nell'archivio SIOPE alla data del 10 aprile 2014, che, per quanto sopra esplicitato, potrebbero presentare differenze con i dati estratti in date diverse.

## **I.2 Le misure di stimolo alla crescita attraverso l'accelerazione dei pagamenti delle Amministrazioni territoriali**

### **I.2.1 L'impatto del decreto-legge n. 35/2013 e dei successivi provvedimenti di finanza pubblica sui saldi delle Amministrazioni territoriali**

In un contesto caratterizzato dalla chiusura della procedura europea per disavanzi eccessivi (aperta per l'Italia nel 2009) e dal miglioramento strutturale dei conti pubblici, sono stati varati, nel corso del 2013, alcuni interventi con carattere di urgenza volti, principalmente, al sostegno dell'economia, dell'occupazione e del reddito.

Per contrastare l'accentuata debolezza della domanda interna ed attuare una manovra di stimolo e sviluppo dell'economia mediante l'immissione di liquidità nel settore delle imprese che operano con le Pubbliche amministrazioni, il Governo ha definito, con il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, obiettivi e modalità per realizzare un'accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche (e di quelle territoriali in particolare) maturati alla data del 31 dicembre 2012.<sup>5</sup>

Il decreto si configura come un provvedimento di carattere straordinario che consente di immettere liquidità nel sistema economico per un ammontare di circa 40 miliardi di euro nel biennio 2013-2014, senza alterare con ciò la sostanziale stabilità e sostenibilità del quadro finanziario. La parte più rilevante del provvedimento riguarda i debiti detenuti dal

<sup>5</sup> Rispetto alle finalità del provvedimento, il principale limite di efficacia che la manovra sconta in partenza consiste nel fatto che, alla data della sua entrata in vigore, una quota consistente di debiti commerciali (stimati dalla Banca d'Italia in 11 miliardi di euro circa sui 91 miliardi complessivi al termine del 2011, di cui circa la metà attribuibile a Regioni e ASL) risultava già ceduto (pro-soluto o pro-solvendo) agli istituti finanziari, con conseguente minore impatto dei pagamenti sull'attività produttiva e sul sistema economico. I benefici effetti sulla quota ceduta si tradurrebbero, comunque, in un ridimensionamento delle tensioni all'interno del sistema creditizio, con ricadute positive sul tasso di interesse applicato alla clientela.

sottosettore delle "Amministrazioni locali",<sup>6</sup> per i quali il comparto ha potuto disporre, in termini di fabbisogno, di maggiori pagamenti per circa 16,4 miliardi di euro nell'anno 2013 e 14,4 miliardi nel 2014. In termini di indebitamento netto per l'anno 2013, il previsto incremento del *deficit* relativo alle Amministrazioni locali è pari a 7 miliardi di euro (0,5 per cento del PIL), legato ai maggiori pagamenti di debiti per spese in conto capitale.

Il diverso impatto rispetto ai due saldi (espressi in termini di fabbisogno e di indebitamento) si spiega con le modalità di registrazione degli effetti delle misure disposte, i quali incidono sull'indebitamento netto per le sole spese relative ai debiti in conto capitale (che, secondo i criteri di contabilità nazionale, sono rilevate nel momento in cui avviene il pagamento), mentre i pagamenti relativi ai debiti di parte corrente determinano effetti sul solo fabbisogno, essendo stati scontati in precedenza sull'indebitamento netto, secondo un criterio di competenza economica, nel momento in cui è sorta l'obbligazione. È da considerare, altresì, che la concessione di anticipazioni di liquidità è una operazione finanziaria che, in quanto tale, non rileva in termini di indebitamento netto.

Le misure introdotte dal d.l. n. 35/2013 hanno assicurato agli enti territoriali la effettiva disponibilità delle risorse stanziato attraverso tre principali canali di erogazione privilegiata:

- l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno per il 2013 dei pagamenti relativi ai debiti di parte capitale degli enti locali nonché delle spese regionali relative sia ai residui di parte corrente nei confronti degli stessi enti sia ai cofinanziamenti nazionali dei Fondi strutturali europei;
- l'istituzione nel bilancio dello Stato di un apposito fondo per assicurare agli enti privi di sufficienti disponibilità di cassa la necessaria liquidità per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili;
- il ricorso per gli enti locali a più consistenti anticipazioni di tesoreria (incrementate da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti accertate nel penultimo esercizio).

In ordine alla prima modalità di intervento, l'alleggerimento dei vincoli del patto per il 2013 ha consentito ai Comuni ed alle Province di utilizzare le risorse già disponibili in bilancio per il pagamento di debiti in conto capitale (certi, liquidi ed esigibili o comunque maturati entro la data del 31 dicembre 2012), la cui esclusione dal saldo obiettivo è pari a 5 miliardi di euro.<sup>7</sup> Analoga esclusione dal patto (in questo caso diretta ad agevolare il pagamento

<sup>6</sup> Secondo l'impianto classificatorio del Sec 95, il sottosettore delle "Amministrazioni locali" comprende gli enti pubblici territoriali (Regioni, Province e Comuni) nonché gli enti del servizio sanitario nazionale, le Comunità montane, le Unioni di Comuni, le Camere di commercio e altri enti pubblici locali produttori di servizi economici, assistenziali (esclusi gli enti previdenziali), ricreativi e culturali.

<sup>7</sup> La misura si inserisce all'interno di un quadro normativo che dopo la sospensione del patto "orizzontale nazionale", introdotto dall'art. 4-ter del d.l. 2 marzo 2012, n. 16 e disapplicato per l'anno 2013 ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 35/2013, vede nel patto "regionale orizzontale" l'unica possibilità offerta agli enti locali i quali, avendo debiti liquidi ed esigibili di parte capitale inferiori alla misura prevista dai limiti del saldo programmatico del patto di stabilità

indistinto dei debiti commerciali) riguarda la sterilizzazione dei pagamenti in conto residui delle Regioni a titolo di trasferimento corrente agli enti locali, quantificata in un importo pari a 1,4 miliardi di euro. Allo stesso modo, per agevolare soprattutto gli investimenti, è stata estesa la possibilità di escludere dai vincoli del patto per l'anno 2013 le spese delle Regioni effettuate a titolo di cofinanziamento nazionale per interventi realizzati con il concorso dei Fondi strutturali europei, innalzando il tetto di spesa esentato dall'art. 32, della legge 12 novembre 2011, n.183 (stabilito fino alla concorrenza di un importo annuo pari a 1 miliardo di euro nel triennio 2012/2014) ad un ammontare massimo di 1.800 milioni.

Con riguardo all'istituzione del fondo per il finanziamento dei pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti territoriali, è stata resa disponibile, altresì, una dotazione complessiva iniziale di circa 9.328 milioni di euro per il 2013 e 14.528 per il 2014.<sup>8</sup> Il fondo, di cui all'art. 1, co. 10, è stato distinto in tre Sezioni, ciascuna dedicata ad una diversa tipologia di destinatari del finanziamento, con la possibilità di effettuare, al loro interno, opportune variazioni compensative. Lo stanziamento ha previsto, per il 2013, un'assegnazione di 1,8 miliardi di euro a favore degli enti locali (somma che si ripete nello stesso importo anche per il 2014), di circa 2,5 miliardi per le Regioni (incrementati a 3,7 miliardi nel 2014)<sup>9</sup> e di 5 miliardi circa a beneficio degli enti del Servizio sanitario nazionale (che per il 2014 si avvalgono di ulteriori 9 miliardi di euro).<sup>10</sup>

Le risorse così stanziate per gli enti territoriali si sono, dunque, tradotte in maggiori spazi finanziari sul patto di stabilità interno per il 2013 ed in anticipazioni di liquidità, per il biennio 2013-2014, concesse alle Regioni direttamente dallo Stato ed agli enti locali per il tramite della Cassa depositi e prestiti S.p.A. Tali maggiori disponibilità finanziarie, corrispondenti a complessivi 31 miliardi di euro circa, sono risultate ampiamente sufficienti per far fronte alle richieste di pagamento dei debiti sanitari, ma inadeguate a fronteggiare le richieste di anticipazioni finanziarie, soprattutto di parte corrente, provenienti principalmente dalle Regioni Lazio, Campania e Piemonte, oltretutto dagli enti locali per le residue tipologie di debiti.<sup>11</sup>

interno, avrebbero potuto trarre particolare beneficio dalla possibilità di cedere spazi finanziari ad altri, prenotandosi per il futuro la possibilità di rimodulazioni del proprio obiettivo in senso peggiorativo.

<sup>8</sup> Per il reperimento delle risorse necessarie ad assicurare la liquidità per lo sblocco dei pagamenti, il decreto autorizza l'emissione di titoli di Stato per un importo fino a 20 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014. Tali risorse sono state arricchite, dopo l'adozione del d.l. n. 102/2013, di ulteriori 7,2 miliardi di euro per il 2013.

<sup>9</sup> Si tratta di anticipazioni da restituire allo Stato in un periodo non superiore ad un trentennio, secondo modalità e con oneri a carico del bilancio regionale di cui vanno indicate, con opportune misure legislative, le necessarie coperture.

<sup>10</sup> Per questi ultimi, due sono i fattori che valgono a giustificare il maggior ritardo nei pagamenti accumulato dagli enti del Servizio sanitario: da un lato, gli investimenti effettuati in passato, a valere sul finanziamento corrente, per importi non coerenti con le possibilità economiche e finanziarie degli enti, dall'altro, le mancate erogazioni da parte delle Regioni di somme o da queste incassate quale contributo dello Stato al finanziamento della sanità o di cui era prevista la somministrazione a copertura dei disavanzi economici annuali del settore sanitario regionale.

<sup>11</sup> In particolare, le procedure attivate per ricostituire la liquidità necessaria ad onorare i debiti di parte corrente degli enti locali hanno seguito, in via prioritaria, un meccanismo diretto a favorire la più rapida riscossione dei crediti da questi vantati nei confronti delle Regioni. A tal fine, è stata prevista, da un lato, l'accennata sterilizzazione dalle spese finali rilevanti per il patto-Regioni in ordine ai pagamenti in conto residui per trasferimenti correnti agli enti locali;



Del circa 38 miliardi di maggiori spese previste dalla manovra complessiva varata con il d.l. n. 35/2013, il 37% è stato destinato al settore sanitario, il 18% alle Amministrazioni centrali e la restante quota (45%) alle altre esigenze delle Autonomie territoriali. Poco più del 20% delle risorse totali è stato, inoltre, destinato al pagamento dei debiti relativi alle spese di investimento, mentre la quota preponderante (circa l'80%) è stata assegnata per il pagamento dei debiti per spese correnti.<sup>12</sup>

I saldi di fine esercizio mostrano come gli effetti cumulati dei provvedimenti adottati nel corso del 2013 abbiano determinato un peggioramento dell'indebitamento netto sostanzialmente in linea con gli obiettivi del Governo, quale conseguenza del pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni previsto con il d.l. n. 35/2013.<sup>13</sup> In termini di fabbisogno, invece, si evidenzia come soprattutto il pagamento dei debiti pregressi e l'abolizione dell'IMU sugli immobili destinati ad abitazione principale e assimilati abbiano prodotto un incremento del saldo netto da finanziare per un importo complessivo di circa 25,2 miliardi nel 2013 e 17,5 miliardi nel 2014 (pari, rispettivamente, ad un incremento del 54% e del 21,5% rispetto al fabbisogno inizialmente previsto dal d.l. n. 35/2013).

Il peggioramento del saldo delle Amministrazioni locali trova principale spiegazione nelle due accennate misure di stimolo all'economia, a loro volta integrate, da un lato, dal decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, che ha previsto risorse aggiuntive pari a 7,2 miliardi di euro per il 2013 al fine di anticipare il pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni locali (con finanziamenti così distribuiti: 1,6 miliardi per gli enti locali, 3,1 miliardi per le Regioni e i restanti 2,5 miliardi per gli enti del Servizio sanitario nazionale); d'altro lato, con il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, si è intervenuti per ridurre la pressione fiscale attraverso il differimento al 1° ottobre 2013 dell'incremento di un punto percentuale dell'IVA ordinaria dal 21% al 22%, cui ha fatto seguito, ad opera dei dd.l. n. 54/2013, n. 102/2013 e n. 133/2013, la sospensione, e successiva cancellazione, della prima e seconda rata IMU 2013 sugli immobili destinati ad abitazione principale e sui terreni agricoli.

Il quadro delle cause che hanno concorso alla formazione del maggior fabbisogno si completa con il decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, convertito con modificazioni dalla legge 24 giugno 2013, n. 71, con cui sono stati adottati, altresì, interventi diretti ad affrontare le emergenze in materia ambientale a favore delle popolazioni terremotate, con l'introduzione

---

dall'altro, è stata introdotta la possibilità, anche per le Regioni con carenze di liquidità, di accedere al fondo statale di finanziamento.

<sup>12</sup> Per la liquidazione dei debiti, le Amministrazioni sono tenute a dare priorità ai crediti che non hanno costituito oggetto di cessione *pro-soluto*, e tra questi il pagamento deve essere imputato al credito più antico, come risultante dalla fattura o dalla richiesta equivalente di pagamento.

<sup>13</sup> Cfr. le indicazioni contenute nelle Relazioni al Parlamento di marzo e settembre 2013.

di una deroga al patto di stabilità interno per i Comuni e le Province colpiti dal sisma, nonché con misure a favore delle popolazioni del Molise e dell'Abruzzo. Ad esse si aggiungono, tra le altre, le risorse stanziare con il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, per lo sblocco delle opere già cantierate e per il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori esecutivi di opere pubbliche. Infine, è stato disposto lo stanziamento di nuove risorse per finanziare interventi straordinari di ristrutturazione e messa in sicurezza di immobili adibiti all'istruzione scolastica e la costruzione di nuovi edifici scolastici pubblici (in tal senso, il citato d.l. n. 69/2013 ed il decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2013, n. 128).

Ciò non toglie che, in termini di indebitamento netto, il conto consolidato del comparto delle Amministrazioni locali nel 2013 presenti un disavanzo complessivo ampiamente inferiore alle attese (pari a soli 467 milioni di euro, a fronte dei 9.587 milioni di euro previsti in sede di DEF 2013).<sup>14</sup> La ridotta consistenza del disavanzo è, principalmente, l'effetto di una flessione inattesa delle spese in conto capitale al netto dei trasferimenti alla P.A., che registrano un calo significativo del 17% rispetto alle corrispondenti previsioni del DEF (pari ad una riduzione, in valore assoluto, di circa 5,7 miliardi di euro). Tale risultato è indicativo della sostanziale inefficacia dei provvedimenti di impulso ai pagamenti dei debiti verso i fornitori, giacenti al 31 dicembre 2012, per le attività di investimento eseguite.

In effetti, i risultati del monitoraggio relativo al patto di stabilità interno per il 2013 evidenziano come gli enti locali non abbiano utilizzato più dell' 88% delle somme escluse dai vincoli del patto, ai sensi del d.l. n. 35/2013, per il pagamento di debiti in conto capitale certi, liquidi ed esigibili (a fronte di 5 miliardi di euro disponibili sono stati effettuati pagamenti per un ammontare corrispondente a 4,4 miliardi di euro). Nonostante le Regioni abbiano trasferito l'intero ammontare dei residui passivi correnti che le regole del patto le consentivano di detrarre dal computo per agevolare i predetti pagamenti degli enti locali, sia pure alla condizione che le stesse Regioni utilizzassero i maggiori spazi finanziari così realizzati esclusivamente per il pagamento dei propri debiti pregressi di parte capitale, dai dati del sistema SIOPE si rileva che i flussi di cassa della spesa in conto capitale riferita ai Comuni mostrano nel 2013 un ulteriore rallentamento rispetto al 2012 (già in calo rispetto all'esercizio 2011). Ciò conferma come la maggior liquidità proveniente dalle anticipazioni straordinarie di cui al d.l. n. 35/2013 sia stata assorbita, prevalentemente, dalla crescita delle uscite correnti per debiti pregressi di funzionamento, fatto questo che costituisce non

<sup>14</sup> Cfr. nell'ambito del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per il 2014, approvato dalle Sez. riun. in sede di controllo della Corte di conti, l'analisi sul patto di stabilità interno, pag. 178 ss.

solo sintomo di una intrinseca debolezza strutturale del comparto ma anche di una progressiva paralisi delle attività di investimento.

Dalle risultanze del conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali, riportate nel DEF 2014, le anticipazioni erogate nel 2013 al comparto Regioni in attuazione del d.l. n. 35/2013 e del d.l. n. 102/2013 sono pari a 10.861 milioni (di cui 6.708 milioni per il pagamento dei debiti sanitari e 4.153 milioni per il pagamento di altri debiti regionali), con uno scostamento negativo del 17,3% rispetto alle somme stanziare nelle corrispondenti Sezioni del fondo (pari, rispettivamente, a 7.505 milioni per il pagamento dei debiti sanitari e 5.630 milioni per il pagamento di altri debiti regionali). A fronte di tale disponibilità di risorse, le Regioni hanno effettuato pagamenti ai creditori in misura pari, rispettivamente, a 6.691 milioni per debiti sanitari e 3.840 milioni per debiti di altra natura. Tale differenziale negativo rimasto inutilizzato (corrispondente a 2.604 milioni di euro) è imputabile, principalmente, al più ridotto livello di pagamenti certificati per i debiti di carattere non sanitario, il cui ammontare si attesta al 68,2% dei rispettivi stanziamenti, a conferma di come il tiraggio di cassa per debiti correnti in sanità (89,2%) non abbia subito ostacoli particolari, né sostanziali limitazioni hanno riguardato gli spazi finanziari concessi dal d.l. n. 35 a valere sul patto di stabilità.<sup>15</sup>

Per i Comuni e le Province, i mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti ai sensi del d.l. n. 35/2013 ammontano a complessivi 2.985 milioni.<sup>16</sup> Tali maggiori disponibilità finanziarie degli enti locali provengono dall'apposita Sezione del fondo per la liquidità dei pagamenti per i debiti pregressi (corrispondenti a 1,8 miliardi di euro, di cui al d.l. n. 35/2013, più ulteriori 1,6 miliardi di euro anticipati dal d.l. n. 102/2013 all'anno 2013),<sup>17</sup> risorse effettivamente tradotte in pagamenti ai creditori per un ammontare che, al 28 marzo 2014, corrisponde a complessivi 2,7 miliardi di euro (di cui 1,5 miliardi di euro a valere sulle disponibilità generate dal d.l. 35 e 1,2 miliardi di euro a valere sulle risorse del d.l. 102).<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Sulla base di quanto disposto dall'art. 3-bis del d.l. n. 69/2013, le risorse ripartite per il pagamento dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale ma non richieste dalle Regioni entro il 31 maggio 2013, sono riassegnate, con decreto direttoriale, alle Regioni che ne fanno richiesta entro il 30 giugno 2013, con accesso prioritario per le Regioni sottoposte alla procedura di cui all'art. 1, co. 174, della l. n. 311/2004.

<sup>16</sup> Ai fini della copertura delle esigenze finanziarie legate al fabbisogno ed al rimborso dei prestiti, risulta invece che sono stati operati incassi per assunzioni di prestiti dal sistema bancario per 12.139 milioni, di cui 3.553 milioni provenienti dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A., 14 milioni provenienti dall'incasso per il collocamento sul mercato di prestiti obbligazionari e 6.404 milioni per anticipazioni di tesoreria (nel 2012 il medesimo comparto aveva assunto prestiti dal sistema bancario per un importo totale leggermente inferiore, pari a 11.222 milioni, di cui 3.551 milioni provenienti dalla Cassa depositi e prestiti, 31 milioni provenienti dall'incasso per il collocamento sul mercato di prestiti obbligazionari e 6.114 milioni per anticipazioni di tesoreria).

<sup>17</sup> Si consideri, peraltro, che le disponibilità del fondo per il 2013 sono state ridotte di 35 milioni di euro per effetto dell'art. 2, co. 3, d.l. n. 120/2013, a parziale copertura dell'aumento delle disponibilità del fondo di solidarietà comunale.

<sup>18</sup> I dati sui pagamenti effettuati da Regioni, Province e Comuni per le finalità perseguite dal d.l. n. 35 e n. 102 del 2013, sono tratti dal monitoraggio relativo allo stato di attuazione dei due provvedimenti, specificamente effettuato e aggiornato dalla Ragioneria generale dello Stato - MEF, secondo i dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, per gli enti locali, dalla RGS per le Regioni, e dall'UPI per i pagamenti a valere sugli spazi finanziari disponibili sul patto di stabilità interno per le Province.

Al riguardo, occorre considerare, altresì, che parte delle le risorse destinate al pagamento dei debiti degli enti locali maturati al 31 dicembre 2012 sono state utilizzate, in virtù di successivi interventi legislativi, per il pagamento di altre tipologie di debiti. Si ricordano, in proposito, le misure introdotte con il d.l. n. 69/2013, che ha disposto la riserva di una quota annua fino all'importo massimo di 100 milioni di euro a favore dei Comuni che hanno deliberato il dissesto finanziario, e i dd.ll. n. 76/2013 e n. 136/2013, che hanno consentito il parziale utilizzo del fondo per la copertura sia del piano di rientro dal disavanzo nel settore del trasporto pubblico locale che degli oneri di smaltimento dei rifiuti in Campania.

Al termine di questa breve panoramica, può dunque concludersi nel senso che, a fronte di 23,7 miliardi di euro complessivamente stanziati nel 2013 per il comparto delle Amministrazioni locali dal dd.ll. n. 35 e n. 102, sono rimasti inutilizzati circa 3,6 miliardi di euro, pari al 15% delle risorse disponibili. Tra i diversi enti interessati dai richiamati provvedimenti, le Province sono riuscite ad utilizzare quasi l'intera quota di risorse loro assegnate (pari a circa il 97%), seguite dagli enti del Servizio sanitario nazionale (89%), dai Comuni (88%) e, da ultimo, dalle Regioni (80%). La distribuzione delle percentuali di incidenza sopraindicate e la considerazione che le richieste di anticipazione degli enti hanno riguardato, principalmente, i debiti di parte corrente, lascerebbe supporre che alla base del non completo utilizzo di tali risorse vi siano, soprattutto per le Regioni, esigenze connesse al rispetto del patto di stabilità interno.

### **I.2.2 Il potenziamento degli interventi per favorire il pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni territoriali**

In continuità con l'azione di Governo intrapresa nel 2013, la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) prevede ulteriori misure di sostegno dell'economia, che per le Amministrazioni locali si traduce in provvedimenti dall'effetto complessivamente espansivo per circa 3,3 miliardi di euro (cui si contrappone una correzione netta dei saldi delle Amministrazioni centrali per 1,4 miliardi di euro). Negli anni successivi, gli effetti della manovra risultano sostanzialmente neutrali per le Amministrazioni locali (per effetto di una riduzione del carico fiscale pari a circa 1.870 milioni nel triennio 2014-2016), mentre determinano un crescente miglioramento dell'indebitamento netto di quelle centrali e, in particolare, degli enti di previdenza nel 2016.

Tra gli interventi in conto capitale a favore degli enti locali, la manovra interviene sulla disciplina del patto di stabilità interno per il 2014 con la concessione di maggiori spazi finanziari per spese d'investimento (pari a 1 miliardo di euro) e per il pagamento dei debiti pregressi in conto capitale maturati al 31 dicembre 2012 (per un importo pari a 500 milioni

di euro). Larga parte delle ulteriori misure riguarda il finanziamento di spese di carattere infrastrutturale, tra cui sono previste maggiori risorse per la riparazione dei danni provocati dal sisma nella Regione Abruzzo (per complessivi 400 milioni nel triennio 2014–2016).

Per le Regioni, invece, è previsto un ulteriore irrigidimento del patto con un contributo aggiuntivo di 1 miliardo di euro per il 2014 (di cui 700 milioni a carico delle Regioni a statuto ordinario e 300 milioni a valere sulle Regioni a statuto speciale), che aumenta di 344 milioni di euro negli anni successivi per effetto delle nuove misure di razionalizzazione e di revisione della spesa realizzate dal Commissario straordinario alla *spending review* (identico concorso annuo è richiesto anche per gli enti locali). Sempre per l'anno 2014, è stabilito un ulteriore concorso alla finanza pubblica nella misura di 800 milioni di euro (di cui 560 milioni a carico delle RSO e 240 milioni a carico delle RSS) che si traduce in una pressoché immediata riduzione di risorse.<sup>19</sup>

All'interno di questo quadro differenziato di interventi, che stimola la crescita della spesa in conto capitale degli enti locali e, nel contempo, rafforza il contenimento della spesa regionale, proseguono e si consolidano nel 2014 le misure dirette alla estinzione dei debiti pregressi delle Amministrazioni locali.

Al riguardo, accanto alle risorse stanziare per il 2014 dal d.l. n. 35/2013 per complessivi 14,5 miliardi di euro, come diversamente modulate ad opera del d.l. n. 102/2013 (che ha ridotto di 886 milioni di euro le risorse stanziare sulla Sezione del fondo per il pagamento dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale per potenziare gli altri due fondi previsti per le anticipazioni di liquidità a favore di Regioni ed enti locali), il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, ha incrementato la dotazione complessiva del fondo di ulteriori 6 miliardi di euro e ne ha previsto uno specifico stanziamento aggiuntivo di 2 miliardi di euro per consentire agli enti locali di pagare i debiti maturati al 31 dicembre 2013 dalle rispettive società ed enti partecipati.<sup>20</sup> Nell'ambito di tali misure rientrano, altresì, sia i debiti compresi nei piani di riequilibrio finanziario pluriennale sia quelli ammessi nell'ambito delle procedure di dissesto.

Per assicurare l'effettività dei pagamenti dei debiti sanitari cumulati al 31 dicembre 2012, il provvedimento, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, incrementa di 770 milioni di euro gli stanziamenti previsti per accedere alle corrispondenti anticipazioni di liquidità, sicché, nel complesso, le risorse delle tre Sezioni del fondo eguagliano, per l'anno

<sup>19</sup> Tale concorso opera, ai sensi dell'art. 1, commi 522 ss., attraverso un taglio delle risorse delle Regioni a statuto ordinario (con corrispondente versamento all'erario del relativo importo escluso dal computo delle spese considerate ai fini del patto di stabilità Interno) ovvero con una riduzione compensativa dei trasferimenti a qualunque titolo dovuti dallo Stato alle Regioni (escluse le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e del trasporto pubblico locale), mentre per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano l'ulteriore concorso alla finanza pubblica è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, fino all'emanazione delle relative norme di attuazione.

<sup>20</sup> Cfr., in proposito, il decreto del Ministero economia e finanze in data 23 giugno 2014.

2014, il volume degli stanziamenti disposti nel 2013 (raggiungendo un ammontare complessivo pari a 23,2 miliardi di euro).

La copertura finanziaria è realizzata attraverso un ulteriore irrigidimento della disciplina del patto di stabilità interno per le Regioni, che si traduce in un maggior concorso al saldo netto da finanziare per complessivi 700 milioni di euro nel 2014 e 1.050 a decorrere dal 2015 (di cui oltre il 70% a carico delle Regioni a statuto ordinario, mentre per le Regioni a statuto speciale il contributo si risolve in un corrispondente taglio di risorse). Analoga riduzione di risorse riguarda anche gli enti locali, con tagli per complessivi 820 milioni di euro nel 2014, cui si aggiungono ulteriori 320 milioni di euro a decorrere dal 2015.

Sul piano procedimentale, allo scopo di assicurare maggior trasparenza al processo di formazione ed estinzione dei debiti, è stato previsto un adeguamento delle funzionalità della piattaforma elettronica, predisposta nel 2012, per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni dei crediti certi, liquidi ed esigibili. Ciò consente di avviare un più completo monitoraggio dei tempi di pagamento nonché una più rapida e corretta comunicazione dei dati relativi alle fatture o alle richieste equivalenti di pagamento per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali effettuate nei confronti della Pubblica amministrazione.

Al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti sanitari, le Regioni sono state obbligate, invece, a richiedere l'accesso alle previste anticipazioni di liquidità nella misura necessaria a recuperare lo squilibrio di cassa determinato negli enti del Servizio sanitario regionale a causa della distrazione di somme a valere sul fondo sanitario corrente. In tali casi, qualora le Regioni non adottino gli atti necessari ad ottenere l'accesso all'anticipazione né dimostrino la sussistenza di condizioni economico-finanziarie tali da garantire, comunque, il rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, si attiva nei loro confronti la procedura di diffida e conseguente commissariamento.

Contestualmente, per ridurre il debito delle Regioni attraverso un abbattimento dell'onere annuale che le stesse devono destinare al servizio del debito, è stata consentita, altresì, la ristrutturazione dei mutui concessi alle Regioni dal Ministero dell'economia e delle finanze, direttamente o per il tramite della Cassa depositi e prestiti S.p.A. (il cui ammontare, al netto delle anticipazioni contratte ai sensi del d.l. n. 35/2013, corrisponde a circa 8,5 miliardi di euro, ripartito in modo non uniforme tra 8 Regioni).

A tale misura si associa un'operazione finanziata con l'emissione di titoli di Stato e consistente nel riacquisto di titoli obbligazionari regionali, con rimborso in unica soluzione, aventi valore nominale superiore a 250 milioni di euro (per un valore nominale complessivo pari a circa 8,7 miliardi di euro). Tali obbligazioni rappresentano, il più delle volte, il sottostante di contratti in derivati che ne hanno trasformato o il profilo di ammortamento o il

tasso di interesse (da fisso a variabile o viceversa), includendo anche diverse tipologie di opzioni.

In tal caso, qualora le Regioni, in piena autonomia, dovessero assumere la decisione di procedere al riacquisto dei *bond* da loro collocati sul mercato ed alla chiusura anticipata delle eventuali operazioni in strumenti derivati ad essi riferite, le stesse potrebbero venir finanziate da mutui concessi dal Ministero dell'economia e delle finanze in grado di modificare il profilo temporale con un allungamento della scadenza del debito residuo fino a trent'anni, da ammortizzare a rate costanti e con l'applicazione di un tasso di interesse pari al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro di corrispondente durata finanziaria.<sup>21</sup>

Le citate operazioni di rinegoziazione e di riacquisto potrebbero determinare, mediamente, un risparmio sulle rate annue di ammortamento pari a circa un quarto del loro ammontare e minori oneri per interessi passivi, senza impatto negativo sul debito delle Pubbliche amministrazioni.

A tal fine, l'art. 45, co. 4, del d.l. n. 66/2014 coordina opportunamente le predette operazioni con il disposto di cui all'art. 4 del d.l. n. 35/2013, esonerando le Regioni dal divieto di sottoscrivere nuovi prestiti o mutui a qualunque titolo e per qualsiasi finalità nonché di prestare garanzie per la sottoscrizione di nuovi prestiti o mutui da parte di enti e società controllati o partecipati, in assenza di un'attestazione regionale da cui risulti, non solo il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente, ma anche la presenza di una situazione di bilancio in equilibrio strutturale.

Ed invero, le richiamate operazioni di ristrutturazione e rinegoziazione non integrano la fattispecie di nuovi prestiti o mutui di cui all'art. 4, in quanto le stesse non comportano un incremento dello *stock* complessivo di debito delle Regioni che le sottoscrivono. In tal modo, anche le Regioni che presentano disavanzi pregressi non ancora ripianati e che, conseguentemente, non possono essere considerate in equilibrio strutturale, potranno comunque effettuare la ristrutturazione del debito alle condizioni previste dal citato art. 45.

Per la stipula di altri mutui, fermo restando i limiti di indebitamento delle Regioni previsti dall'art. 23 del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 (ai sensi del quale l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio non può superare il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate), la condizione di equilibrio strutturale presuppone che l'ultimo rendiconto approvato dalla Giunta registri un saldo di competenza non negativo, sia di parte corrente che in termini complessivi, distintamente per la gestione

<sup>21</sup> Cfr. decreto MEF del 10 luglio 2014, che ha ammesso alla ristrutturazione le operazioni di indebitamento delle Regioni Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia e Sicilia, per complessivi 16,5 miliardi di euro.

ordinaria e per quella sanitaria. La previsione di tale equilibrio strutturale, che non può essere comunque disgiunto da una regolare chiusura delle anticipazioni di tesoreria nel corso dell'esercizio e da un corrispondente equilibrio del bilancio pluriennale comprensivo delle rate di ammortamento derivanti dal nuovo finanziamento, potenzia le procedure previste a presidio della corretta utilizzazione delle risorse mobilitate dal d.l. n. 35/2013 e ne rafforza l'efficacia degli interventi.

La disposizione anticipa per le Regioni, sia pure in parte, i principi contenuti agli artt. 9 e 10 della legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione, in forza dei quali, a decorrere dal 1° gennaio 2016, la regola dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali consisterà nel registrare, sia nella fase di previsione che di rendiconto, un pareggio della gestione di competenza e di cassa in termini sia di saldo complessivo tra entrate e spese finali sia di saldo di parte corrente (incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti). Per l'accesso al debito, invece, sarà necessario assicurare, per l'anno di riferimento, l'equilibrio complessivo della gestione di cassa a livello di comparto regionale.

Al fine di assicurare stabilmente la convergenza dei tempi di pagamento dei debiti verso gli *standard* europei prescritti dalla direttiva 2011/7/UE (che prevede un limite di 30 giorni, derogabili a 60 per le imprese pubbliche, gli enti pubblici sanitari ed altre ipotesi eccezionali oggettivamente giustificabili), occorrerebbe, in primo luogo, completare il pagamento dei debiti commerciali residui aumentando le dotazioni del fondo per le anticipazioni di liquidità, venendo incontro anche alle esigenze di liquidità delle società partecipate dagli enti locali, degli enti locali in dissesto finanziario o in squilibrio strutturale e degli enti del Servizio sanitario nazionale. Quale misura alternativa, si potrebbero favorire meccanismi di compensazione con crediti tributari e contributivi o introdurre forme di cessione dei crediti commerciali certificati ad intermediari finanziari, per consentire la ristrutturazione del debito su un arco temporale più ampio. Inoltre, attraverso il potenziamento delle attività di monitoraggio dei debiti e dei relativi tempi di estinzione, si dovrebbero prevedere meccanismi dissuasivi di ogni prassi comportamentale volta a ritardare il pagamento dei debiti oltre determinate soglie temporali, così da evitare il reiterato protrarsi del fenomeno in esame ed il dilatarsi dei tempi di smaltimento del debito.

Sotto questo profilo, l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali potrebbe svolgere, al termine della fase di sperimentazione voluta dal d.lgs. n. 118/2011 ed estesa a tutto il 2014 per effetto della proroga contenuta nel d.l. n. 102/2013, convertito dalla legge n. 124/2013, un ruolo fondamentale in relazione, soprattutto, alla migliore conoscenza delle obbligazioni attive e passive degli enti, alla



programmabilità degli stanziamenti, al sostanziale avvicinamento della competenza alla cassa ed a un più stretto collegamento temporale tra programmazione, gestione e rendicontazione.

L'introduzione del principio della competenza finanziaria cd. "potenziata" consentirebbe, infatti, di dare piena evidenza ai crediti certi, liquidi ed esigibili e di offrire una fedele rappresentazione della gestione dei residui (in senso più aderente alla realtà) attraverso il riaccertamento straordinario dei residui e la programmazione dei flussi monetari nel rispetto dei vincoli di destinazione delle entrate.

È diffuso convincimento che gli attuali sistemi contabili delle Amministrazioni locali non permettano una rilevazione sistematica ed esaustiva dei debiti commerciali, in quanto consentono di anticipare l'assunzione dell'impegno di spesa ad un momento antecedente all'effettiva insorgenza dell'obbligazione nei confronti del fornitore. Soprattutto per le spese di investimento, la somma impegnata rappresenta, in genere, la provvista preordinata al finanziamento dell'investimento, indipendentemente dal fatto che sia stata già fornita (in tutto o in parte) la prestazione o che ne sia dovuto il corrispettivo.<sup>22</sup> Non di rado, poi, gli enti procedono, a fine esercizio, alla prenotazione di impegni in seguito all'avvio di procedure di gara bandite all'unico scopo di utilizzare le economie residue.

Le accennate caratteristiche contabili costituiscono, altresì, condizione essenziale per la diffusione del fenomeno patologico del disallineamento tra le spese di competenza e le disponibilità di cassa, poiché consentono agli enti di assumere impegni di spesa pur nella consapevolezza che gli stessi non potranno tradursi in pagamenti per l'esistenza di limiti alle erogazioni di cassa dovuti sia ai vincoli del patto di stabilità interno sia alla sopravvalutazione delle previsioni di entrata che alla reiterata insorgenza di debiti fuori bilancio.

Per ragioni molteplici, quindi, l'entità effettiva dei debiti commerciali delle Amministrazioni locali non è di semplice quantificazione, giacché la massa dei residui passivi rendicontati non è indicativa del loro ammontare, quanto, piuttosto, di una carenza di liquidità (legata, come detto, sia alla mancata riscossione di entrate accertate sia alla presenza di debiti fuori bilancio) che non consente agli enti locali di far fronte ai propri debiti liquidi ed esigibili.

Ciò impedisce, altresì, di valutare in che misura i descritti interventi di accelerazione dei pagamenti dei debiti pregressi e di contenimento della spesa pubblica, intrapresi nel corso del 2013, possano aver inciso realmente sullo stock dei debiti commerciali ancora esigibili e quali ne siano le effettive esigenze di finanziamento residuo.

<sup>22</sup> In considerazione della minore significatività del dato relativo all'impegno contabile per le spese di conto capitale, l'Istat ha deciso, infatti, di registrare nei conti nazionali le spese di investimento al momento del pagamento, utilizzando il dato di impegno per le sole spese correnti. Il criterio previsto dai conti nazionali per la registrazione degli investimenti prevede, peraltro, che questi siano registrati in base all'avanzamento dei lavori.

### **I.2.3 Le modalità di erogazione agli Enti territoriali delle risorse stanziati dai decreti-legge nn. 35 e 102 per l'anno 2013**

Come ampiamente illustrato nei paragrafi precedenti, il d.l. n. 35/2013 ha stanziato, nel biennio 2013-2014, circa 40 miliardi di euro per favorire il pagamento dei debiti pregressi della Pubblica amministrazione aventi, al 31 dicembre 2012, la caratteristica della certezza, liquidità ed esigibilità. Parte di tali risorse sono state anticipate al 2013 per effetto del d.l. n. 102/2013, che ha incrementato di 7,2 miliardi di euro le risorse complessive messe a disposizione degli enti.

Con riferimento ai pagamenti effettuati ai creditori al 31 dicembre 2013, le risultanze del monitoraggio del MEF riproducono la seguente situazione:

#### **Pagamento debiti delle PA al 31/12/2012 (decreti legge nn. 35 e 102 del 2013)**

Enti	Risorse stanziati	Risorse rese disponibili agli enti debitori	Milioni di euro
			Pagamenti effettuati ai creditori
Stato	3.000	3.000	2.827
Regioni e Province Autonome	15.808	13.499	12.889
Province e Comuni	8.411	7.995	5.907
<b>Importi totali</b>	<b>27.219</b>	<b>24.494</b>	<b>21.623</b>
<b>Percentuale risorse stanziati</b>		<b>89,99%</b>	<b>79,44%</b>

Fonte: MEF (dati aggiornati al 22 gennaio 2014).

Con riferimento al comparto Regioni e Province autonome, alla data del 22 gennaio 2014 risultavano stanziati 15.808 milioni di euro (472 milioni in più rispetto alla dotazione complessiva iniziale delle due sezioni del fondo per le anticipazioni di liquidità previste dall'art. 1, co. 10, d.l. n. 35/2013, come modificato dal d.l. n. 102/2013). Le somme rese disponibili nel 2013 agli enti regionali corrispondevano a 13.499 milioni di euro, sicché l'erogazione della parte restante (circa 2.309 milioni di euro) è rimasta verosimilmente condizionata al completamento degli adempimenti necessari, da parte delle Regioni, per ottenere il relativo finanziamento. Da rilevare, altresì, che delle risorse totali rese disponibili dal MEF per effettuare i pagamenti ai creditori, la quota utilizzata corrisponde al 95,4%.

Rispetto al totale delle risorse stanziati dal MEF per le sole anticipazioni di liquidità alle Regioni (pari a complessivi 13.608 milioni), sono state formulate richieste dagli enti per 13.122 milioni di euro (-3,6%), di cui la quota erogata corrisponde a 10.861 milioni.<sup>23</sup> Diversamente, sono risultati interamente utilizzati gli spazi finanziari (pari a complessivi 2.200 milioni) concessi per il patto di stabilità interno per il 2013 al fine di agevolare sia il pagamento in conto residui delle Regioni per trasferimenti correnti agli enti locali sia il

<sup>23</sup> Per "anticipazioni di liquidità" si intendono le risorse di cassa materialmente trasferite agli enti debitori. Come già anticipato, si ricorda che le anticipazioni a favore di Regioni e Province autonome sono gestite direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.