

**Decreto legge n. 95
del 6 luglio 2012
(c.d. “*Spending review 2*”)**

***Commento alle norme economico
finanziarie di interesse per il settore
delle costruzioni***

Aggiornato con le modifiche apportate
dalla Legge di conversione 7 agosto
2012, n. 135

Settembre 2012

SOMMARIO

Certificazione dei crediti (Art. 3-bis, comma7).....	3
Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche (Art. 4)	4
Piano finanziario dei pagamenti e flessibilità di bilancio (Art. 6, commi 10-16)	4
Riduzione della spesa dei Ministeri (Art. 7, commi 12-15)	5
Riduzione della spesa degli enti territoriali (Art. 16)	7
Regionalizzazione Patto di Stabilità Interno (Art. 16, comma 12 bis-12 sexies).....	8
Valorizzazione e dismissione di immobili pubblici (Art. 23-ter)	9

Certificazione dei crediti (Art. 3-bis, comma7))

La norma prevede un'importante modifica alle disposizioni relative alla certificazione dei crediti (DL 185/2008 – art. 9) attraverso il riconoscimento del certificato di pagamento previsto dal regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei Contratti (D.P.R. 207/2010- art. 141, comma 2).

Questa modifica consente, infatti, di **utilizzare il certificato di pagamento dei lavori pubblici**, senza necessità di chiedere la certificazione prevista dai decreti, in particolare per effettuare anticipazioni in banca con garanzia del fondo centrale di garanzia per le PMI (nel caso di certificazioni senza data).

Si tratta di un importante risultato, frutto di un'intensa azione dell'Ance nei confronti del Governo e del Parlamento per fare riconoscere le specificità del settore dei lavori pubblici ed evitare inutili aggravii burocratici, garantendo allo stesso tempo il pieno godimento dei benefici dell'Accordo con il sistema bancario per le imprese che realizzano opere pubbliche.

Sulla base di tale risultato, l'Ance ha sottoscritto, il 3 agosto u.s., un **addendum all'Accordo Abi-parti economiche** che consente l'applicazione immediata dell'Accordo, e delle sue condizioni finanziarie, anche con il certificato dei lavori pubblici.

L'addendum, infatti, prevede l'equiparazione del certificato di pagamento dei lavori pubblici ai certificati senza data previsti dai decreti ministeriali –è il caso di molte certificazioni rilasciate dagli enti soggetti a Patto di stabilità interno- purché integrati con 3 documenti:

- a) Estratto Conto Elenco Documenti di Equitalia S.p.a., relativo alla presenza di inadempienze all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento;
- b) Fatture quietanzate per eventuali subappalti, relative al precedente pagamento riscosso dal soggetto beneficiario;
- c) In caso di anticipazione con cessione del credito, dichiarazione di accettazione da parte dell'amministrazione debitrice.

Per quanto riguarda la copertura delle operazioni (garanzia diretta o controgaranzia), per un ammontare almeno pari al 70% del credito, al netto di eventuali debiti verso la P.A., l'addendum prevede l'utilizzo:

- nella fase transitoria, del canale ordinario del Fondo Centrale di Garanzia
- e, nella fase a regime, vale a dire dopo la modifica del decreto ministeriale sul fondo di garanzia per tenere conto delle modifiche del DI "spending review 2", del canale straordinario previsto dal Governo ed intitolato "Sostegno alle imprese creditrici di Pubbliche Amministrazioni".

In ogni caso, per le operazioni di anticipazione, si applicheranno le condizioni di cui punto 12 dell'Accordo Abi-parti economiche relative allo smobilizzo dei crediti la cui certificazione non indica una specifica data di pagamento. Ciò significa che le imprese dovranno essere "in bonis" e non avere ritardi di pagamento.

Per completezza, occorre infine ricordare che, alla luce delle nuove disposizioni introdotte con i decreti-legge sulla revisione della spesa pubblica, il Ministero dell'Economia e delle Finanze sta predisponendo l'aggiornamento dei decreti pubblicati in Gazzetta ad inizio luglio.

Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche (Art. 4)

Con l'obiettivo di ridurre il numero di società in house, la norma prevede lo scioglimento o l'alienazione delle società pubbliche che realizzino oltre il 90 per cento del proprio fatturato da prestazioni di servizi alla pubblica amministrazione.

La riduzione delle società direttamente o indirettamente controllate da amministrazioni pubbliche è prevista secondo due modalità alternative:

- a) scioglimento della società, entro il 31 dicembre 2013. In questo caso gli atti correlati allo scioglimento sono esenti da imposizione fiscale - ad eccezione dell'IVA e delle imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa;
- b) alienazione della partecipazione pubblica entro il 30 giugno 2013, mediante procedure ad evidenza pubblica e contestuale assegnazione alla società privatizzata del servizio per cinque anni a partire dal 1° gennaio 2014.

In caso di inadempimento da parte della pubblica amministrazione, la società, a partire dal 1° gennaio 2014, non potrà più ricevere o rinnovare affidamenti diretti di servizi per la pubblica amministrazione. L'amministrazione, invece, deve acquisire i servizi (se non prodotti al suo interno) sul mercato, utilizzando le procedure concorrenziali.

La portata della norma è stata fortemente limitata nel corso del dibattito parlamentare con l'introduzione di alcune deroghe.

In particolare, l'obbligo di liquidazione o privatizzazione di società pubbliche non si applica alle società che per le caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto di riferimento non possono garantire un efficace ricorso al mercato. A valutare questa condizione è chiamata l'Antitrust, che dovrà esprimere un parere vincolante entro 60 giorni dalla ricezione dell'analisi di mercato con cui l'amministrazione motiva la sopravvivenza della società.

Piano finanziario dei pagamenti e flessibilità di bilancio (Art. 6, commi 10-16)

La norma introduce, a partire dal 2013, nell'ambito della gestione del bilancio dello Stato, l'obbligo, per il dirigente responsabile di predisporre **un piano finanziario dei pagamenti** per ciascun impegno assunto a valere sui capitoli di bilancio di propria competenza, relativi a spese per somministrazioni, forniture e appalti.

Tale piano finanziario verrà aggiornato mensilmente e dovrà indicare, per ciascun impegno, l'ammontare del debito e l'identità del creditore attraverso titoli specifici e documenti comprovanti il diritto acquisito.

La norma specifica che tra i titoli e i documenti comprovanti l'ammontare e la titolarità del credito verrà data priorità ai provvedimenti di approvazione degli stati di avanzamento lavori e alle fatture commerciali regolarmente emesse dai quali si potrà avere certezza della data di scadenza dell'obbligazione giuridica assunta con l'impegno.

Il riferimento ai provvedimenti di approvazione degli stati di avanzamento lavori al fine di individuare l'ammontare e la titolarità del credito, nonché la loro equiparazione alle fatture regolarmente emesse, conferma ancora una volta come le procedure di pagamento relative ai contratti di lavori, siano sufficienti per la certificazione dei crediti vantati nei confronti della PA.

Ciò avvalorava ancora di più l'azione che l'Ance ha intrapreso negli ultimi mesi affinché nei provvedimenti adottati dal Governo per accelerare i pagamenti dalla PA venissero prese in considerazione le specificità del settore delle costruzioni.

Inoltre, la norma è senz'altro positiva perché consente di rilevare con certezza le somme che i Ministeri dovranno pagare, i soggetti creditori e i termini di pagamento superando le attuali difficoltà di quantificazione. Sarebbe opportuno, quindi, estendere la norma a tutte le Amministrazioni pubbliche.

La programmazione finanziaria dei pagamenti, prevedendo in anticipo i pagamenti da effettuare, consentirà di predisporre per tempo le necessarie risorse finanziarie in termini di cassa sui relativi capitoli.

A questo proposito, è prevista una specifica norma sulla **flessibilità di bilancio** che potrà intervenire nel caso le risorse di cassa fossero insufficienti.

Tale norma, infatti, consente ai Ministri competenti di disporre, con proprio decreto variazioni compensative di sola cassa tra capitoli in ciascuno stato di previsione.

Riduzione della spesa dei Ministeri (Art. 7, commi 12-15)

La norma prevede **una riduzione delle spese dei Ministeri per 1,8 miliardi nel 2013 e 1,6 miliardi di euro rispettivamente nel 2014 e nel 2015.**

Analogamente a quanto previsto dal DL 98/2011, cosiddetta "Manovra d'estate", la norma prevede che i Ministeri propongano, in sede di predisposizione del disegno di legge di stabilità per il triennio 2013–2015, i provvedimenti legislativi necessari ai fini del conseguimento degli obiettivi di riduzione di spesa fissati

In attesa di tali interventi, il Ministro dell'economia e delle finanze provvede ad accantonare e rendere indisponibile una quota delle risorse iscritte nel bilancio pluriennale dello Stato, nell'ambito delle spese rimodulabili di ciascuna Amministrazione.

La norma prevede, inoltre, che nel caso in cui le proposte di interventi correttivi non risultino adeguate al conseguimento degli obiettivi di risparmio assegnati, con la prossima legge di stabilità, il Ministero dell'economia e delle finanze riferisce al Consiglio dei Ministri e, eventualmente, con la medesima legge di stabilità è disposta la corrispondente riduzione delle dotazioni finanziarie già accantonate.

L'analisi della ripartizione dei tagli per Ministero evidenzia che il 40% dei tagli riguarderà le disponibilità del Ministero dell'economia e delle finanze (oltre 700 milioni di euro) e il 12% (circa 200 milioni di euro) quelle del Ministero delle infrastrutture e trasporti.

DL 95/2012: Riduzione di spesa dei Ministeri
milioni di euro

	Saldo netto da finanziare		
	2013	2014	2015
Ministero dell'economia e delle finanze	715,5	662,3	541,5
Ministero dello sviluppo economico	52,8	37,2	-
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	48,4	46,1	51,5
Ministero della giustizia	149	122,6	127,5
Ministero degli affari esteri	26,8	21,5	25,9
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	182,9	172,7	236,7
Ministero dell'interno	-	-	-
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	23	21	31
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	207	193,5	209,2
Ministero della difesa	236,1	176,4	269,5
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	15,8	8,5	10,4
Ministero per i beni e le attività culturali	55,6	51,4	66,7
Ministero della salute	64,3	61,3	79,5
Totale	1.777,30	1.574,50	1.649,50

Fonte: Allegato 2 - DL 95/2012

Solo con la presentazione della Legge di stabilità per il 2013 sarà possibile verificare dove concretamente andranno ad operare i tagli.

Tuttavia, **è ragionevole attendersi per il 2013 un impatto negativo sulle risorse per nuove infrastrutture dal momento che i tagli riguardano proprio i Ministeri dove sono maggiormente concentrate le risorse statali per le opere pubbliche.** Secondo le stime dell'Ance, infatti, il 55% delle risorse stanziare nel bilancio dello Stato per nuove infrastrutture sono allocate presso il

Ministero dell'economia, mentre il Ministero delle infrastrutture detiene il 30% degli stanziamenti considerati.

In questo modo verrebbe confermata la tendenza, verificata negli ultimi anni, a scaricare sulla componente in conto capitale, e in particolar modo sulla spesa per le infrastrutture, gli oneri derivanti dalla necessità di garantire un miglioramento dei conti pubblici. Basti ricordare che in 4 anni, le risorse pubbliche del bilancio dello Stato destinate ad infrastrutture sono diminuite del 44%.

Riduzione della spesa degli enti territoriali (Art. 16)

Nell'ambito del Patto di Stabilità Interno, il DL opera un ulteriore e rilevante irrigidimento per regioni ed enti locali quantificabile in circa 19 miliardi di euro nel quadriennio 2012-2015.

L'ULTERIORE IRRIGIDIMENTO DEL PATTO DI STABILITA' NEL QUADRIENNIO 2012-2015

Anno di riferimento: 2011 - Valori in milioni di euro

	2012	2013	2014	2015	Totale quadriennio
Regioni a statuto ordinario	700	1.000	1.000	1.050	3.750
Regioni a statuto speciale e Prov. Autonome	600	1.200	1.500	1.575	4.875
Province	500	1.000	1.050	1.050	3.600
Comuni	500	2.000	2.100	2.100	6.700
TOTALE	2.300	5.200	5.650	5.775	18.925

Elaborazione Ance su decreto-legge Spending review 2 (L. 135/2012)

In particolare, per le regioni a statuto ordinario, la stretta sul patto di stabilità interno ammonta a 700 milioni nel 2012, a 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e a 1.050 milioni di euro dal 2015 in poi. Per le regioni a statuto speciale e province autonome l'irrigidimento ammonta a 600 milioni nel 2012, 1.200 milioni nel 2013, 1.500 milioni nel 2014 e 1.575 milioni a partire dal 2015.

Per i comuni, i tagli ai trasferimenti (compresi quelli ai trasferimenti erariali ai comuni delle regioni Sicilia e Sardegna) ammontano a 500 milioni nel 2012, a 2.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e a 2.100 milioni di euro dal 2015 in poi.

Infine, per le province i tagli ammontano a 500 milioni nel 2012, a 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e a 1.050 milioni di euro a partire dal 2015.

Questo irrigidimento del Patto si somma a quelli già operati con la Manovra d'estate 2010 (DL 78/2010, convertito con la legge 122/2010), con le Manovre d'estate 2011 (DL 98/2011, convertito con la legge 111/2011, e DL 138/2011, convertito dalla legge 148/2011) e con il cosiddetto Decreto "Salva Italia" (DL 201/2012 convertito con la legge 214/2011).

Complessivamente, la stretta operata sul Patto di stabilità interno ammonta quindi a 11,5 miliardi di euro nel 2012, 16,6 miliardi nel 2013, 17 miliardi nel 2014 e nel 2015.

L'IRRIGIDIMENTO TOTALE DEL PATTO DI STABILITA' NEL QUADRIENNIO 2012-2015

Anno di riferimento: 2011 - Valori in milioni di euro

	2012	2013	2014	2015
Regioni a statuto ordinario	2.040	3.100	3.100	3.150
Regioni a statuto speciale e Prov. Autonome	5.455	6.425	6.725	6.800
Province	1.250	2.000	2.050	2.050
Comuni	2.740	5.060	5.160	5.160
TOTALE	11.485	16.585	17.035	17.160

Nota: Nella tabella sono riportati gli importi complessivi relativi all'irrigidimento del Patto di stabilità interno e ai tagli ai trasferimenti contenuti nella Manovra d'estate 2010 (L. 122/2010) e nelle Manovre dell'estate 2011 (L. 111/2011 e L. 148/2011), confermate dalla Legge di stabilità per il 2012 (L.183/2011), nel decreto-legge "Salva italia" (L. 214/2011) e nel decreto-legge sulla spending review 2 (L. 135/2012)

Elaborazione Ance su L. 122/2010, L. 111/2011, L. 148/2011, L. 183/2011, L. 214/2011 e L. 135/2012

Questo pesante irrigidimento del Patto di stabilità interno avrà sicuramente effetti depressivi sul livello di spesa degli enti locali che rischiano ancora una volta di colpire la componente in conto capitale, ovvero la spesa per le opere pubbliche.

Gli enti locali, infatti, continueranno ad avere difficoltà a pagare le imprese per i lavori regolarmente eseguiti ed è ragionevole attendersi che rimanderanno le decisioni di investimento proprio per evitare l'insorgere di ulteriori debiti.

Regionalizzazione Patto di Stabilità Interno (Art. 16, comma 12 bis-12 sexies)

La norma introduce un notevole incentivo alla regionalizzazione del Patto di stabilità Interno prevedendo l'attribuzione di un premio - fino a un importo complessivo di 800 milioni di euro - alle Regioni che attuano lo strumento nella componente di compensazione verticale.

Ciò comporta che le Regioni che, nel 2012, cedono spazi finanziari ai Comuni del proprio territorio, ricevono un contributo pari all'83,33% degli spazi ceduti. A titolo di esempio una Regione che cede 60 milioni di euro di autorizzazioni a pagare riceve risorse per 50 milioni di euro. In altre parole, a fronte della cessione di risorse virtuali, le Regioni acquisiscono risorse effettive, da destinare all'estinzione anticipata del proprio debito.

Analogo premio -nella misura del 100% degli spazi ceduti e fino a un massimo di 200 milioni di euro- è stato previsto per i Comuni che cedono spazi ad altri Comuni (compensazione orizzontale).

Alla luce di queste nuove disposizioni, la regionalizzazione non appare più soltanto come un meccanismo a disposizione delle Regioni per aumentare, a costo zero, i pagamenti alle imprese del proprio territorio ma anche come un'opportunità per le stesse Regioni di acquisire nuove risorse in un contesto di taglio drastico ai trasferimenti statali.

La norma rappresenta, tra l'altro, l'unica concessione del Governo a fronte delle pressanti richieste di allentamento del patto di stabilità interno. Ciò a conferma del fatto che, ad oggi, la regionalizzazione del patto rappresenta il principale – se non l'unico- strumento per limitare gli effetti negativi del patto in attesa di una eventuale modifica delle regole europee (esclusione degli investimenti dal Patto) così come già sollecitata in sede europea dall'Esecutivo nazionale.

Valorizzazione e dismissione di immobili pubblici (Art. 23-ter)

L'articolo 23 ter modifica l'articolo 33 del DI n. 87 del 2011 in tema di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

La prima novità riguarda il coinvolgimento dei soggetti privati nel processo di valorizzazione. Al comma 2 è stato inserito un riferimento esplicito alla procedura del promotore (D. Lgs n. 163/2006), come più volte sollecitato dall'Ance.

Sono stati poi inseriti tre commi che disciplinano la valorizzazione degli immobili degli enti locali, dello Stato e del Ministero della difesa.

Il co. 8 bis stabilisce che i fondi immobiliari istituiti dalla Società di Gestione del Risparmio (Sgr) del Ministero dell'economia hanno facoltà di acquistare non solo gli immobili di proprietà degli enti locali ad uso ufficio ma anche quelli con una destinazione d'uso diversa, per i quali, però, sia stato completato il processo di valorizzazione edilizio-urbanistico. L'Agenzia del demanio assisterà la Sgr nella gestione di operazioni di trasferimento.

L'articolo 8 ter riguarda, invece, gli immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati per finalità istituzionali. Anche in questo caso, gli asset, o i diritti reali immobiliari, possono essere trasferiti ai Fondi creati dalla Sgr del Ministero dell'economia. Le risorse derivanti dalla cessione delle quote dei Fondi detenute dal Ministero dell'economia saranno riassegnate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato e destinate destinata alla riduzione del debito pubblico; oppure, riassegnate al Fondo speciale per reiscrizione dei residui perenti delle spese correnti o al Fondo speciale per la reiscrizione dei residui perenti in conto capitale, ovvero utilizzate per incrementare l'importo stabilito dall'art. 35, co. 1, let. b), del DI n. 1/2012 per il pagamento dei crediti commerciali della PA connessi a transazioni commerciali per l'acquisizione di servizi e forniture.

Ai Fondi creati dal Ministero potranno fare ricorso anche le società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato e gli enti locali per gli immobili trasferiti in virtù del federalismo demaniale. Anche Regioni, Province e Comuni potranno conferire beni di proprietà, anche in deroga all'obbligo di allegare al bilancio il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari. In questo caso, basterà una

delibera dell'Organo di Governo che dovrà indicare espressamente le destinazioni urbanistiche non compatibili con le strategie di trasformazione urbana. Le risorse che gli enti ricaveranno dalle operazioni di apporto saranno utilizzate per la riduzione del debito e, solo nel caso di eccedenze, per spese di investimento.

Il co. 8 quater disciplina, infine, la valorizzazione degli immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati dal Ministero della difesa. In questo caso, la Difesa dovrà emanare, entro 60 giorni dall'entrata in vigore di queste disposizioni, uno o più decreti, di concerto con l'Agenzia del demanio, in cui dovranno essere individuati tutti gli immobili non più utilizzati per finalità istituzionali che saranno apportati ai Fondi immobiliari creati dal Ministero dell'economia.

La procedura prevede che i beni, una volta che i decreti saranno pubblicati in Gazzetta Ufficiale, entreranno a far parte del patrimonio disponibile dello Stato e l'Agenzia del demanio avvierà le operazioni di regolarizzazione e valorizzazione in base agli articoli 33 e 33 bis del DI 98/2011.

Il 30% delle risorse provenienti dalla cessione delle quote dei Fondi a cui saranno apportati gli immobili andranno alla Difesa, con l'obbligo di reinvestirlo nella razionalizzazione del settore infrastrutturale. Il 25%, invece, sarà destinato alla riduzione del debito degli enti locali interessati dalle procedure di valorizzazione. La restante parte sarà riassegnata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato e destinata alla riduzione del debito pubblico. Oppure, riassegnata al Fondo speciale per reiscrizione dei residui perenti delle spese correnti o al Fondo speciale per la reiscrizione dei residui perenti in conto capitale