

Il decreto-legge sul pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione

8 maggio 2013

Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

Indice

[Contenuto](#) | [Tipologia del provvedimento](#) | [Precedenti decreti-legge sulla stessa materia](#) | [Collegamento con lavori legislativi in corso](#) | [Specificità ed omogeneità delle disposizioni](#) | [Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione](#) | [Chiarezza e proprietà della formulazione del testo](#)

Contenuto

Il decreto-legge definisce un insieme di regole e procedure volte ad accelerare il recupero dei crediti nei confronti delle amministrazioni vantati da imprese, cooperative e professionisti, per un importo complessivo di 40 miliardi di euro, da erogare nell'arco dei prossimi dodici mesi accordando priorità ai crediti che le imprese non hanno ceduto al sistema creditizio.

Più nel dettaglio, le misure introdotte dal decreto prevedono:

- l'esclusione per il 2013 dal Patto di stabilità interno dei pagamenti di debiti di parte capitale per un importo di:
 - o 5 miliardi di euro per quanto riguarda gli Enti locali;
 - o 1,4 miliardi per quanto riguarda le Regioni;
 - o 800 milioni per investimenti cofinanziati dai fondi strutturali europei;

- l'istituzione nel bilancio dello Stato di un unico Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, con una dotazione di 10 miliardi di euro per il 2013 e di 16 miliardi per il 2014. Il Fondo è distinto in tre Sezioni dedicate, tra le quali possono essere effettuate variazioni compensative, per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili di:
 - o Enti locali, per importi pari a 2 miliardi per ciascuno degli anni 2013 e

2014,

- o Regioni e Province autonome, per importi pari a 3 miliardi nel 2013 e 5 miliardi nel 2014 per i debiti diversi da quelli finanziari e sanitari;
- o Enti del Servizio Sanitario Nazionale, per importi pari a 5 miliardi nel 2013 e 9 miliardi nel 2014;
- l'ampliamento del limite massimo al ricorso delle anticipazioni di tesoreria da parte degli enti locali sino alla data del 30 settembre 2013;
- l'incremento delle erogazioni per i rimborsi di imposta per 2,5 miliardi nel 2013 e 4 miliardi nel 2014;
- il rifinanziamento di 500 milioni di un apposito fondo per il pagamento dei debiti delle amministrazioni centrali.

Il decreto definisce, quindi, criteri e procedure da seguire per ottenere i pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, tenendo conto delle diverse tipologie di credito delle imprese e della natura degli enti debitori.

Tipologia del provvedimento

Si tratta di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, all'esame in prima lettura della Camera.

Il disegno di legge non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). È allegata al provvedimento l'esenzione dalla relazione AIR disposta dal Dipartimento Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio a norma dell'articolo 9, comma 1, del regolamento di cui al DPCM 11 settembre 2008, n. 170

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Non risultano precedenti decreti-legge in materia. Il provvedimento in titolo deroga espressamente e/o novella taluni dei decreti-legge convertiti nel biennio finale della scorsa legislatura. A titolo esemplificativo, il decreto-legge n. 95/2012 è novellato dall'articolo 10, comma 1 ed è derogato dall'articolo 1, comma 17; il decreto-legge n. 16/2012 è derogato dall'articolo 1, comma 6; il decreto-legge n. 201/2011 è novellato dall'articolo 10, commi 3 e 4 ed è derogato dal comma 2 del medesimo articolo.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Nulla da rilevare.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il provvedimento in titolo reca per la massima parte una disciplina speciale e temporanea volta ad accelerare il recupero dei crediti nei confronti delle amministrazioni vantati da imprese, cooperative e professionisti. A tale disciplina si connettono talune disposizioni dettate a regime (per esempio: articolo 6, commi 4 e 6; articolo 10, comma 3; articolo 11).

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Disciplina speciale e disposizioni a regime

Il provvedimento in titolo, al fine di consentire il pagamento nel corso del 2013 e del 2014 dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni, reca per lo più una disciplina speciale e temporanea, ampiamente derogatoria del patto di stabilità interno e di numerose disposizioni in materia di finanza pubblica, in genere puntualmente indicate (a titolo esemplificativo, si segnalano: l'articolo 1, comma 6; l'articolo 2, comma 1; l'articolo 3, comma 9; l'articolo 10, comma 2).

In connessione con la specialità e la temporaneità della disciplina detta dal decreto, andrebbe valutata l'opportunità di:

verificare la congruità dell'inserimento di parte di tale disciplina nell'ambito del decreto legislativo di cui al DPR n. 602/1973, che detta le disposizioni a regime sulla riscossione delle imposte sul reddito (**articolo 9, comma 1**);

specificare che la novella apportata dall'**articolo 10, comma 3** all'articolo 14 del decreto-legge n. 211/2011 si applica a regime già a decorrere dal 2013, dal momento che essa segue immediatamente al comma 2 del medesimo articolo 10, che reca una serie di deroghe proprio all'articolo oggetto di novella.

Coordinamento con disposizioni vigenti

Il provvedimento in esame modifica taluni atti normativi, ricorrendo correttamente, in genere, alla tecnica della novellazione; in qualche caso, però, non provvede all'opportuno coordinamento con la normativa vigente, con la quale fa sistema o che modifica in maniera non testuale. A titolo esemplificativo,

si segnalano:

all'**articolo 3**, i **commi 6 e 7**, che fanno sistema con l'articolo 2, comma 68 della legge n. 191 del 2009, prorogato a decorrere dal 2013 dall'articolo 15, comma 24 del decreto-legge n. 95/2012;

all'**articolo 6**:

il **comma 3**, che richiama l'articolo 18 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recentemente abrogato dall'articolo 53, comma 1, lettera t) del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che reca una nuova disciplina degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. A tale ultimo decreto legislativo occorrerebbe dunque fare riferimento;

il **comma 4**, in materia di monitoraggio delle opere pubbliche, che fa sistema con il decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229;

il **comma 6**, che introduce, nell'ambito della legge 24 marzo 2001, n. 89, l'articolo 5-quinquies, concernente l'esecuzione forzata presso la Tesoreria centrale e le Tesorerie provinciali dello Stato. Il nuovo articolo mantiene fermo quanto previsto dall'articolo 1, commi 294-bis e 294-ter (quest'ultimo introdotto dall'**articolo 6, comma 7** del provvedimento in titolo) della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ed amplia in maniera non testuale l'ambito di applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge 25 maggio 1994, n. 313, del quale sembra peraltro riprendere i contenuti, perpetuando la stratificazione normativa in materia.

Andrebbe valutata l'opportunità di riformulare in termini di novella l'**articolo 11, comma 2**, là dove fissa un termine per l'adozione del decreto dirigenziale previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 novembre 2005, n. 241.

Disposizioni cedevoli

L'**articolo 1, comma 13, terzo periodo** e l'**articolo 2, comma 2, secondo periodo** attribuiscono la possibilità –rispettivamente alla Conferenza Stato-Città ed alla Conferenza Stato-Regioni di individuare modalità di riparto diverse dal criterio legislativamente individuato dall'articolo 1, comma 13, secondo periodo e dall'articolo 2, comma 2, primo periodo.

Andrebbe in proposito valutata l'opportunità di tali previsioni, che consentono di modificare i criteri stabiliti dal decreto-legge in titolo con atti non legislativi.

Rinvio ad altri atti legislativi

L'**articolo 7, comma 9** – con previsione di cui andrebbe verificata la portata

normativa, essendo volta a definire il contenuto eventuale della legge di stabilità - domanda per l'appunto alla legge di stabilità per il 2014 la possibilità di autorizzare il pagamento mediante assegnazione di titoli di Stato dei debiti delle amministrazioni pubbliche che hanno formato oggetto di cessione da parte dei creditori in favore di banche o intermediari finanziari.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Previsione di numerosi adempimenti e discipline transitorie

Il provvedimento in titolo demanda la propria attuazione a numerosi adempimenti, talora prevedendo, nella more della loro adozione, una disciplina transitoria (a titolo esemplificativo, all'**articolo 1**: il **comma 3** prevede l'adozione di un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 15 maggio 2013; il **comma 5** detta una disciplina transitoria, nelle more dell'emanazione di tale decreto.

I vari adempimenti previsti sono concatenati in una tempistica stringente. Fa eccezione l'**articolo 5, comma 7**, che non individua un termine per l'adozione del provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate e del territorio che dovrà stabilire termini e modalità attuative per la riprogrammazione delle restituzioni e dei rimborsi delle imposte al fine di determinare un incremento delle corrispondenti erogazioni per gli anni 2013 e 2014.

Analogamente, non è individuato un termine per l'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dal comma 2 del nuovo articolo 28-quinquies del decreto legislativo di cui al DPR n. 602/1973, introdotto dall'**articolo 9, comma 1**.

In allegato alla presente nota vengono indicati i decreti ministeriali e direttoriali di cui il provvedimento in esame prevede l'adozione, con esclusione di tutti gli altri adempimenti previsti.

Disposizioni di non immediata applicazione

Il provvedimento contiene le seguenti disposizioni di carattere ordinamentale i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato rispetto alla loro entrata in vigore: articolo 9, comma 2 (a decorrere dal 2014); articolo 11, comma 2 (a decorrere dal 2014) e comma 5 (a decorrere dal 2016).

Formulazione del testo

All'**articolo 4, comma 1**, andrebbe valutata l'opportunità di sostituire il

riferimento ai "contratti di cui agli articoli 2 e 3" con un più generico riferimento agli "adempimenti previsti dai citati articoli 2 e 3.

All'**articolo 6, comma 1**, andrebbe valutata l'opportunità di sostituire il riferimento "ai crediti non oggetto di cessione pro soluto" con il riferimento ai crediti ceduti pro solvendo.

All'**articolo 12, comma 1**, andrebbe valutata l'opportunità di specificare – come già nel preambolo – la data di approvazione da parte del Parlamento delle risoluzioni con le quali è stata approvata la relazione del Governo concernente l'aggiornamento del quadro economico e di finanza pubblica.

Presenza di preamboli e indicazione di finalità

Il decreto-legge si connota per il ricorso ad una peculiare tecnica normativa – già utilizzata nei più recenti provvedimenti della scorsa legislatura - consistente nell'introduzione, nell'ambito di numerosi articoli, formulati per lo più in termini di novella, di una sorta di preambolo esplicativo, volto ad indicare la finalità della norma, che appare privo di portata normativa. A titolo esemplificativo si segnalano i seguenti articoli: **6**, comma 1, primo periodo e comma 5; **11**, commi 6 e 8; **12**, commi 1 e 9.

Struttura del testo

Il testo presenta una struttura complessa, in quanto è organizzato in 4 capi e contiene tre allegati, per un totale di 52 pagine dello stampato Camera. Si compone di 13 articoli, corrispondenti a 91 commi. In particolare, l'articolo 1 si compone di 17 commi ed occupa quasi 4 pagine dello stampato Camera.

Allegato

La tabella seguente riporta i decreti ministeriali e direttoriali previsti dal decreto-legge in titolo.

Disposizione	Provvedimento	Oggetto	Scadenza intermedia	scadenza
Art. 1, comma 3	Decreto Ministero economia e finanze	Riparto 90% spazi finanziari enti locali	10 maggio 2013 *	15 maggio 2013
Art. 1, comma 3	Decreto Ministero economia e finanze	Riparto 10% spazi finanziari enti locali		15 luglio 2013

	finanze			
Art. 1, comma 10	Decreto Ministro economia e finanze	Variazioni compensative sezioni Fondo di liquidità		eventuale
Art. 2, comma 2	Decreto Ministero economia e finanze	Riparto liquidità 2013 delle regioni	10 maggio 2013 *	15 maggio 2013
Art. 2, comma 2	Decreto Ministero economia e finanze	Riparto liquidità 2014 delle regioni		15 febbraio 2014
Art. 3, comma 2	Decreto direttoriale Ministero economia e finanze	Riparto fra le Regioni dell'anticipazione di liquidità 2013 ASL		15 maggio 2013
Art. 3, comma 3	Decreto direttoriale Ministero economia e finanze	Riparto fra le Regioni dell'anticipazione di liquidità 2014 ASL		30 novembre 2013
Art. 5, comma 2	Decreto Ministero economia e finanze	Riparto Fondo per pagamento debiti dei Ministeri		15 maggio 2013
Art. 5, comma 4	Decreti dei Ministri competenti di concerto con Ministro economia e finanze	Piano di rientro con riorganizzazione spesa		15 giugno 2013
Art. 2, comma 7	Provvedimento direttore Agenzia entrate	Riprogrammazione restituzioni e rimborsi imposte		---
Art. 8, comma 3	Provvedimento direttore generale tesoro del Ministero economia e finanze	Piattaforma elettronica rilascio certificazioni		31 luglio 2013
Art. 9, comma 1	Decreto Ministro economia e finanze	Compensazioni tra certificazioni e crediti tributari		---
Art. 11, comma 2	Decreto dirigenziale Ministero	Contributo 2014 a Regione Sicilia		30 giorni dalla data di entrata in vigore del

	economia e finanze			decreto
Art. 12, comma 4	Decreti Ministro economia e finanze	Disaccantonamento o riduzione risorse necessarie		Eventuali
Art. 12, comma 10	Decreti Ministro economia e finanze	Rimodulazione per il 2013 ed il 2014 delle spese autorizzate dal decreto		Eventuali
Art. 12, comma 11	Decreto Ministro economia e finanze	Ridestinazione risorse non utilizzate		eventuale

* La Conferenza Stato-città può individuare diverse modalità di riparto.