

Le anticipazioni alle Regioni per il rimborso dei debiti commerciali: trattamento contabile e profili di finanza pubblica

Il Focus ripercorre l'attuazione dei provvedimenti che hanno concesso anticipazioni alle Regioni per consentire il pagamento dei debiti commerciali. L'obiettivo è valutare i riflessi sulla finanza pubblica del criterio contabile adottato da alcuni enti (mancata sterilizzazione delle anticipazioni in termini di competenza), comportamento successivamente censurato dalla Corte costituzionale (Delibera 181/2015) e regolamentato da un recente provvedimento (DL 179/2015).

Dopo aver ricordato gli effetti attesi dai provvedimenti di concessione di anticipazioni (par. 2) e sintetizzato le modalità e i criteri di utilizzazione delle somme sia in termini di competenza che di cassa (par.3), il Focus si concentra sui riflessi a carico della finanza pubblica collegati all'applicazione dei diversi criteri di contabilizzazione delle somme nei bilanci delle Regioni (par. 4, con un caso esemplificativo nel Riquadro). Vengono

infine analizzati in modo estremamente sintetico gli effetti del DL 179/2015 (par. 5).

L'analisi porta a concludere che la mancata sterilizzazione non dovrebbe in generale aver comportato maggiori spese rispetto agli andamenti tendenziali stimati in via di previsione per i conti pubblici, in quanto la spesa delle Regioni era comunque soggetta al vincolo del Patto di stabilità interno. D'altro canto, le Regioni sono soggette anche a vincoli contabili che riguardano il ripiano dei disavanzi di amministrazione e la "ripulitura" dei bilanci da entrate "fittizie" (residui attivi derivanti da previsioni irrealistiche delle entrate). La mancata sterilizzazione delle anticipazioni può aver consentito alle Regioni di eludere, di fatto, questi vincoli, evitando così di adottare misure di contenimento finalizzate al ripiano di disavanzi o alla riduzione della spesa (sempre ulteriori rispetto a quanto previsto dal Patto di stabilità interno). In sintesi, quindi, non si sarebbe avuta una maggiore spesa rispetto

a quanto previsto dal Patto di stabilità interno, e quindi rispetto a quanto esposto nel conto delle Amministrazioni pubbliche. E' possibile però che si sia determinata una maggiore spesa rispetto a quella che sarebbe risultata da un rispetto delle regole contabili italiane per la redazione dei bilanci regionali. Più in generale, la vicenda è sintomatica, almeno per il passato, di un quadro non propriamente ordinato nella redazione dei bilanci regionali.

Il DL 179/2015 identifica una soluzione che – pur richiedendo una operazione di sterilizzazione nei bilanci regionali – consente agli enti in disavanzo di ripianarlo in un numero di anni analogo alla restituzione dell'anticipazione (entro trenta anni) e nei limiti dell'importo dell'anticipazione percepita; si ottiene così il medesimo risultato in termini di sforzo di risparmio del caso di mancata sterilizzazione. Il provvedimento beneficia sia le Regioni in disavanzo sia quelle in avanzo. Per le prime il beneficio consiste (per entrambe le componenti di disavanzo: quella connessa con l'operatività delle anticipazioni e quella derivante da esercizi pregressi) in un ammortamento da compiere entro trenta anni invece che entro sette anni. Per le seconde il beneficio è costituito dalla possibilità che le somme corrispondenti all'anticipazione siano destinate al Fondo svalutazione crediti inesigibili (lo strumento usato per ripulire i bilanci da entrate "fittizie", alimentato con una quota fissa della differenza tra entrate riscosse ed entrate previste), evitando così la compressione di altre spese.

1. Le anticipazioni per il rimborso dei debiti commerciali: effetti attesi per la finanza pubblica

Nel recente passato, in considerazione del progressivo aggravarsi del fenomeno dei ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione, sono stati adottati diversi provvedimenti volti a favorire lo smaltimento dei debiti commerciali accumulatisi. L'intervento di maggiore portata è stato l'istituzione, a opera del DL 35/2013, di un Fondo finalizzato a concedere anticipazioni alle Amministrazioni locali per il pagamento dei debiti in essere al 31 dicembre 2012, articolato in tre sezioni destinate, rispettivamente, agli Enti locali, alle Regioni per i debiti sanitari e alle Regioni per gli altri debiti commerciali. Il Fondo è stato successivamente rifinanziato da altri provvedimenti, tra i quali il DL 102/2013, il DL 66/2014 e il DL 78/2015, che hanno anche esteso la platea dei debiti rimborsabili a valere sulle anticipazioni.

I fondi stanziati con i diversi provvedimenti per la concessione di anticipazioni alle Regioni e agli Enti locali per il pagamento dei debiti commerciali hanno determinato:

- un aumento immediato del saldo netto da finanziare e del fabbisogno, di importo pari alle somme stanziare e un corrispondente aumento del debito pubblico per le maggiori emissioni di titoli di Stato¹;

¹ Si ricorda in proposito che i debiti commerciali nei confronti dei fornitori non sono computati nel debito pubblico, mentre i titoli emessi dallo Stato per rimborsare i debiti commerciali concorrono ad aumentare lo stock di debito della PA.

- un effetto sostanzialmente neutrale sull'indebitamento netto, per a) la compensazione tra i maggiori oneri per interessi a carico dello Stato sui titoli emessi e i minori oneri per interessi pagati dalle Amministrazioni locali a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione, b) la compensazione delle maggiori spese in conto capitale effettuata all'interno del provvedimento stesso.
- un effetto di riduzione del fabbisogno, su un arco di 30 anni, in relazione al rimborso della quota capitale dell'anticipazione da parte delle Regioni e degli Enti locali, destinato a finanziare il Fondo di ammortamento dei titoli di Stato al fine di riassorbire il debito emesso dallo Stato per concedere le anticipazioni.

Riassumendo, tranne nei casi di specifiche deroghe al patto di stabilità interno, il pagamento dei debiti commerciali mediante le anticipazioni non avrebbe prodotto alcun effetto di aumento della spesa rilevante ai fini dell'indebitamento netto. I fondi stanziati per le anticipazioni dovevano essere infatti utilizzati liberamente per il pagamento di debiti di parte corrente, non suscettibili di incidere sul deficit, e nei limiti dei vincoli del patto di stabilità interno per il pagamento dei debiti in conto capitale.

Nelle Relazioni tecniche dei provvedimenti non veniva ascrivito nessun effetto sull'indebitamento netto relativamente al pagamento dei debiti a valere sulle anticipazioni ricevute dalle Regioni. Si ricorda in proposito che, i vincoli del patto di stabilità interno previsti per il 2013 e il 2014 erano formulati in termini di spesa "eurocompatibile" al fine di approssimare il criterio della competenza economica adottata dalle regole statistico-contabili a livello europeo (SEC 2010): la spesa corrente (salvo alcune poste) era computata in termini di competenza, senza vincoli sui pagamenti, e quella in conto capitale in termini di cassa. Quindi, in assenza di deroghe ai vincoli del patto, le anticipazioni sarebbero state liberamente utilizzabili solo per il pagamento di debiti di parte corrente, senza riflessi sul saldo di competenza economica. Al fine di agevolare l'utilizzo delle somme anche per il pagamento di debiti in conto capitale, la concessione di liquidità mediante le anticipazioni fu quindi accompagnata dalla creazione di spazi finanziari nei vincoli del patto. Effetti negativi sull'indebitamento netto derivarono pertanto dalle deroghe ai vincoli del patto di stabilità interno, che accompagnarono talune operazioni di anticipazione².

2. Modalità di utilizzo delle anticipazioni da parte delle Regioni

Il modo in cui le Regioni hanno utilizzato le anticipazioni può essere esaminato in termini di cassa e di competenza. Sotto il primo aspetto va verificato se le somme ricevute dalle Regioni per il pagamento dei debiti commerciali siano state utilizzate integralmente. Sotto il secondo aspetto è importante analizzare quale criterio di contabilizzazione sia stato adottato dalle Regioni con riferimento agli accertamenti delle somme loro attribuite a titolo di anticipazione e quali eventuali riflessi essi abbiano generato sul saldo di bilancio degli enti.

² Cfr. ad esempio, con riferimento agli Enti locali, la deroga di 5 miliardi per il 2013, prevista dal DL 35/2013 e quella di 1,5 miliardi per il 2014 prevista dalla legge di stabilità per il 2014 e con riferimento alle Regioni la deroga per complessivi 2,2 miliardi prevista nel DL 35/2013.

Tab. 1 – Incassi e pagamenti per debito sanitario e non sanitario – Periodo 2013-14
(milioni di euro)

	Debito sanitario						Debito non sanitario					
	2013			2014			2013			2014		
	Incassi	Pagamenti	Differenza	Incassi	Pagamenti	Differenza	Incassi	Pagamenti	Differenza	Incassi	Pagamenti	Differenza
Piemonte	1.447	1.447	-	510	510	-	1.108	1.108	-	-	-	-
Veneto	777	777	-	810	810	-	-	-	-	-	-	-
Liguria	147	147	-	40	40	-	42	42	0	37	37	0
Emilia Romagna	806	806	-	140	140	-	-	-	-	-	-	-
Toscana	415	415	-	404	404	-	95	95	-	-	-	-
Umbria	17	17	-	12	12	0	-	-	-	-	-	-
Marche	-	-	-	-	-	-	19	20	-	-	-	-
Lazio	1.498	1.498	-	2.356	2.285	71	2.288	1.936	351	2.561	1.456	1.104
Abruzzo	174	174	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Molise	44	43	1	-	1	-	11	11	-	16	16	-
Campania	958	958	-	993	763	230	516	382	134	242	309	67
Puglia	335	335	-	318	318	-	-	-	-	-	-	-
Calabria	90	73	17	-	15	-	73	73	-	-	-	-
Sicilia	-	-	-	606	606	-	-	-	-	285	-	285
Totale	6.708	6.690	18	6.189	5.904	285	4.153	3.669	484	3.141	1.819	1.322

Fonte: Corte dei conti, "L'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali", Audizione del 22/10/2015 presso le Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato. Dati del monitoraggio del MEF al 30 gennaio 2015.

Fig. 1 – Anticipazioni per debiti sanitari e non sanitari – Riparto tra le Regioni
(in euro)

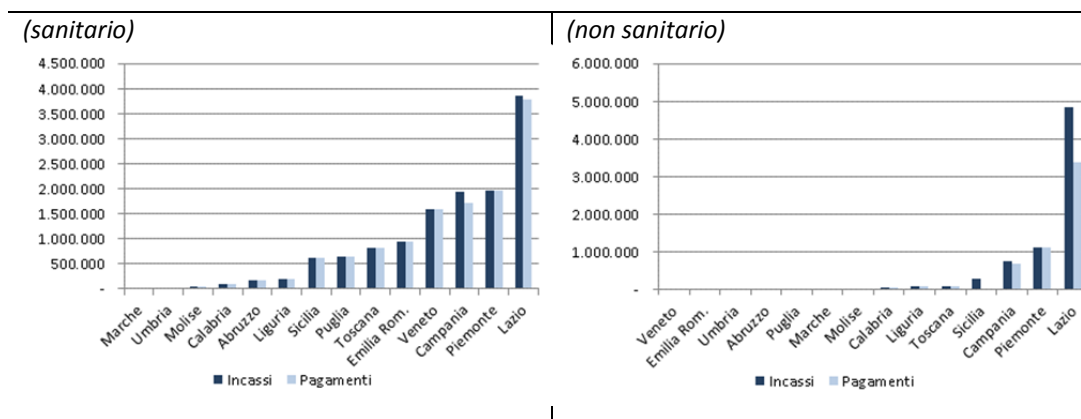
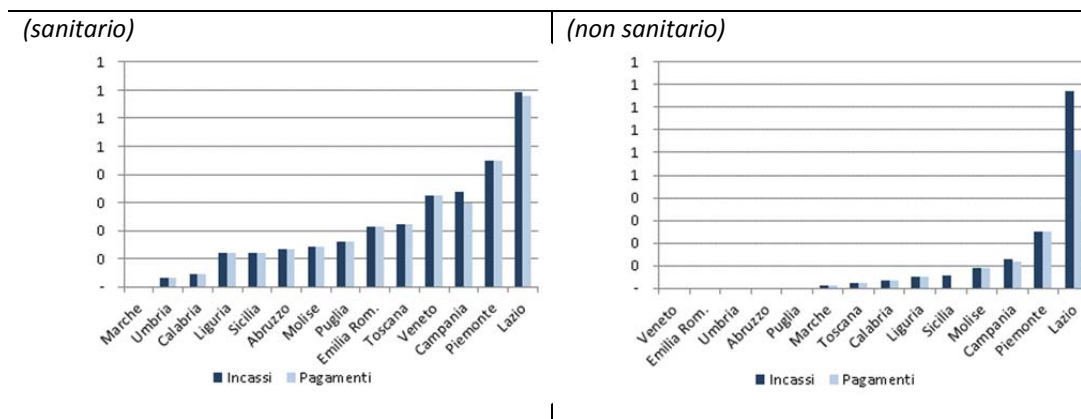


Fig. 2 – Anticipazioni per debiti sanitari e non sanitari – Riparto tra le Regioni
(in euro pro capite)



Fonte: elaborazione su dati della tabella 1.

2.1. Criterio di cassa: utilizzo delle anticipazioni per il pagamento dei debiti

Nella tabella 1 si riportano i dati degli incassi delle anticipazioni acquisiti dalle Regioni nel biennio 2013-14 e dei pagamenti da loro erogati per rimborsare i debiti sanitari e non sanitari nel medesimo periodo.

I dati mostrano che le risorse erogate alle Regioni sono state utilizzate nella maggior parte dei casi pressoché integralmente.

Infatti, ai fini dell’ottenimento delle anticipazioni, gli enti interessati erano tenuti a dimostrare, da un lato, l’esistenza di debiti certi, liquidi ed esigibili alle date prefissate dai diversi provvedimenti³, mediante la predisposizione di appositi piani di pagamento⁴, e dall’altro, l’effettivo rimborso

³ Il DL 35/2013 indicava il 31 dicembre 2012; nei successivi provvedimenti sono stati ammessi i debiti in essere alla fine del 2013 (DL 66/2014) e alla fine del 2014 (DL 78/2015).

⁴ Cfr. l’articolo 2 del DL 35/2013.

dei debiti indicati nella richiesta entro le date prefissate⁵.

I dati del monitoraggio mostrano che per la maggior parte delle Regioni le discrasie tra le anticipazioni concesse e i debiti rimborsati sono nulle o di lieve entità (tab. 1).

Per il Lazio si riscontra una differenza significativa, pari al 30 per cento delle risorse ricevute, in massima parte riferibile ai debiti diversi da quelli sanitari nel 2014.

Tali discrasie sembrerebbero ascrivibili essenzialmente a ritardi nella rendicontazione dei pagamenti, mentre residuale dovrebbe risultare il mancato rispetto dei termini previsti per il pagamento dei debiti.

2.2. Criterio di competenza: mancata sterilizzazione delle anticipazioni e finalità di utilizzo dei relativi accertamenti

Nel corso dei giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni per il 2013-14 da parte della Corte dei conti, è emerso che in alcuni casi le anticipazioni ricevute sono state registrate dalle Regioni in modo non neutrale ai fini della competenza finanziaria. In particolare, la registrazione delle anticipazioni tra le entrate accertate doveva essere – come indicato dalla magistratura contabile e dalla Corte costituzionale⁶ – sterilizzata dall'iscrizione di un corrispondente Fondo di accantonamento tra le spese. La

mancata sterilizzazione ha prodotto un miglioramento del risultato della gestione o spazi per compensare un aumento degli impegni di spesa.

Di seguito si riportano alcuni esempi al riguardo, tratti dai giudizi di parificazione della Corte dei conti e dall'audizione resa dalla medesima dinanzi alla Commissione bicamerale per il federalismo fiscale⁷.

- a. Un primo caso è rappresentato dall'utilizzo delle maggiori entrate accertate a ripiano del disavanzo di amministrazione derivante da esercizi pregressi. Tale utilizzo consente all'ente di migliorare il proprio saldo di bilancio di competenza, lasciando al tempo stesso inalterata la propria capacità di spesa, evitando quindi di porre in essere misure di copertura del disavanzo (ripiano in 3 o 7 anni) che si sarebbero rese necessarie qualora gli accertamenti in entrata derivanti dalle anticipazioni fossero stati opportunamente sterilizzati.
- b. Un caso particolare è quello in cui le anticipazioni sono utilizzate per ripianare il disavanzo di bilancio derivante dal mancato "tiraggio" dei mutui a pareggio. Le regole contabili consentono infatti alle Regioni di attivare i mutui autorizzati per il finanziamento degli investimenti nella misura in cui tali mutui si rendano effettivamente necessari. L'attivazione può infatti non rendersi necessaria se sono disponibili giacenze di cassa, utilizzabili per il pagamento delle opere

⁵ Cfr. il decreto ministeriale 5/7/2014 in merito alle modalità di certificazione dei pagamenti effettuati.

⁶ Si veda il paragrafo successivo.

⁷ Cfr l'audizione del 22 ottobre 2015.

- per le quali erano stati autorizzati i mutui. In tal caso, però, possono generarsi disavanzi in termini di competenza, dovuti allo sbilanciamento tra gli impegni di spesa e gli accertamenti di entrate, in considerazione della mancata inclusione in questi ultimi delle entrate derivanti dai mutui non attivati.
- c. Un terzo caso è quello relativo al pagamento di debiti commerciali (o anche di debiti delle Regioni nei confronti delle ASL, vedi punto e) più avanti) corrispondenti a residui perenti, cancellati dal conto economico e iscritti nel conto del patrimonio. Il pagamento di tali residui richiede la loro preventiva reiscrizione in bilancio, con conseguente aumento degli impegni di spesa. Tali maggiori spese in termini di competenza sono state in alcuni casi compensate dalle maggiori entrate accertate per le anticipazioni.
- d. Un ulteriore caso è rappresentato dall'emersione di debiti fuori bilancio. Tali debiti, mai registrati come spesa della Pubblica Amministrazione, richiedono per il relativo pagamento la preventiva iscrizione in bilancio dei corrispondenti impegni, con conseguente aumento della spesa di competenza, comunque presumibilmente da compensare entro i limiti del patto di stabilità interno. Tale aumento è stato in alcuni casi coperto mediante l'utilizzo degli accertamenti delle entrate da anticipazioni.
- e. Effetti di maggiore spesa in termini di competenza nel bilancio delle Regioni si registrano anche nel caso del pagamento di debiti verso le aziende sanitarie locali (ASL), originati: i) da ammortamenti non sterilizzati; ii) dalla necessità di un riallineamento tra le partite debitorie iscritte nel bilancio della Regione e quelle creditorie registrate nella situazione patrimoniale dei suoi enti sanitari:
- i. Il fenomeno degli ammortamenti non sterilizzati, antecedenti l'applicazione del DLgs 118/2011, trae origine dalla mancata considerazione, nei tavoli tecnici per il monitoraggio della spesa degli enti del Servizio sanitario fino al 2011, degli ammortamenti inerenti le spese di investimento sostenute dalle ASL. Con l'entrata in vigore del citato decreto legislativo – che, al fine di evitare il ripetersi del problema descritto, ha disposto l'obbligo di ammortizzare interamente nel primo anno i beni acquistati con contributi in conto esercizio – si è manifestata la necessità di coprire interamente le perdite originate da tali ammortamenti, accumulate fino al 2011. Il ripiano di tali perdite è espressamente indicato tra le finalità delle anticipazioni dall'articolo 3 del DL 35/2013.
- ii. La necessità del riallineamento tra il bilancio della Regione e la situazione patrimoniale della ASL si verifica quando quest'ultima esponga crediti nei confronti della Regione – registrati nelle voci “crediti verso la Regione per spesa corrente” e “crediti verso la Regione per ripiano

perdite” – che non trovino analogia contropartita nella situazione debitoria della Regione. Tale fenomeno può derivare dalla temporanea destinazione ad altre finalità, da parte della Regione, delle somme dovute al finanziamento del Sistema Sanitario Regionale, con conseguenti mancate erogazioni per competenza e/o cassa delle somme dovute dalle Regioni ai rispettivi enti del Servizio sanitario, ivi comprese le coperture regionali dei disavanzi sanitari. Anche nel caso in esame, l’utilizzo delle anticipazioni per ripianare le descritte situazioni debitorie della Regione nei confronti delle ASL è espressamente menzionata tra le finalità dell’articolo 3 del DL 35/2013.

2.3. Sintesi dei rilievi mossi dalla Corte dei conti e dalla Corte costituzionale

Il trattamento contabile delle anticipazioni da parte di alcune Regioni è stato oggetto di rilievi da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti. In particolare, la Corte dei conti, sezione regionale del Piemonte, ha sollevato una questione di legittimità di alcune leggi regionali di fronte alla Corte costituzionale, la quale, con sentenza n. 181 del 2015, ha confermato l’illegittimità costituzionale delle leggi regionali esaminate, per la parte inerente il trattamento contabile delle anticipazioni ricevute dallo Stato per il pagamento dei debiti commerciali.

In sintesi, i punti oggetto dei rilievi sono i seguenti:

- la Regione, nell’iscrivere correttamente nel titolo V delle entrate le anticipazioni sia in competenza che in cassa, non ha provveduto a sterilizzare, in termini di competenza giuridica, il relativo importo iscrivendo un Fondo di accantonamento nel titolo III della spesa; tale Fondo avrebbe escluso la possibilità di utilizzo delle anticipazioni a copertura dell’impegno di altre spese correnti o al miglioramento dell’avanzo di amministrazione;
- risulta pertanto illegittima la destinazione delle anticipazioni operata dalla Regione:
 - a riduzione del disavanzo di amministrazione per la parte di anticipazione relativa ai debiti diversi da quelli sanitari e finanziari;
 - a copertura di trasferimenti agli enti del settore sanitario, operata anche in termini di competenza, con riferimento, per una tranches, al riallineamento con la situazione patrimoniale delle aziende sanitarie regionali e per una seconda tranches al ripiano di perdite derivanti dagli ammortamenti non sterilizzati dalle aziende sanitarie;
- la contabilizzazione adottata ha presentato due criticità: in primo luogo ha consentito la copertura di nuove spese di carattere corrente mediante risorse non trattate come mere anticipazioni di liquidità (quindi utilizzabili in termini di sola cassa e non come un “mutuo di scopo”); in

secondo luogo si è contravvenuto al divieto costituzionale di utilizzo per fini correnti di risorse derivanti da indebitamento.

I rilievi sopra riportati, riferiti alla Regione Piemonte, risultano applicabili anche ad altre Regioni che, al pari del Piemonte, non hanno provveduto a sterilizzare gli accertamenti in entrata derivanti dalle anticipazioni e hanno quindi sfruttato tale posta di entrata per le finalità ricordate nel paragrafo precedente.

3. Riflessi sulla finanza pubblica delle modalità di contabilizzazione delle anticipazioni

La valutazione degli effetti sulla finanza pubblica per gli anni 2013-14 del trattamento contabile adottato dal Piemonte e da altre Regioni e stigmatizzato dalla Corte costituzionale, può essere fatta con un duplice punto di vista: l'effetto della mancata sterilizzazione rispetto agli andamenti scontati nei tendenziali di finanza pubblica e l'analisi degli andamenti di consuntivo che si sarebbero realizzati in caso di un trattamento coerente con quanto indicato dalla Corte dei conti.

Le Regioni, al pari degli Enti locali, sono soggette a una pluralità di vincoli. Esse sono infatti sottoposte, da un lato, al rispetto dei criteri di redazione del bilancio di previsione, previsti dal DLgs 118/2011, e dall'altro al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, definiti fino al 2014 in termini di limiti di spesa "eurocompatibile" (patto di stabilità interno) e

dal 2015 in termini di regola del pareggio⁸. Per la componente sanitaria delle Regioni si applica il Patto per la salute.

Le previsioni tendenziali di finanza pubblica per le Amministrazioni locali sono in genere costruite sulla base dell'ipotesi del rispetto della regola del pareggio (o del patto di stabilità interno finché previsto). Nel caso, però, di disavanzi di amministrazione di importo significativo potrebbe verificarsi che non tutti gli spazi disponibili in base al patto di stabilità interno possano essere utilizzati, poiché il bilancio regionale è anche condizionato dal vincolo previsto dalla normativa contabile, che impone di ripianare il disavanzo entro tre anni e in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale⁹ (estesi a sette nel caso in cui il disavanzo si riferisca all'esercizio 2014).

Per quanto riguarda la valutazione delle anticipazioni ai fini degli andamenti tendenziali, occorre tenere conto che la loro costruzione è fatta nell'ipotesi del rispetto del patto di stabilità interno. Per quanto riguarda invece la valutazione delle anticipazioni a consuntivo, qualora sia adottata la modalità di contabilizzazione ritenuta corretta dalla magistratura contabile, occorre considerare anche il caso in cui l'ordinamento richieda risparmi aggiuntivi rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno.

Effetti sugli andamenti tendenziali previsti

ex ante. – Come ricordato, la Relazione tecnica allegata al DL 35/2013 non entrava nel dettaglio dei criteri di imputazione sui

⁸ Quest'ultima è attualmente oggetto di ridefinizione dal disegno di legge di stabilità per il 2016. Per un'analisi dei relativi effetti finanziari si rinvia al paragrafo 3.4.2 dell'audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio presso le Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato del 3 novembre 2015.

⁹ Cfr. l'articolo 42, comma 12, del DLgs 118/2011.

bilanci regionali, ma stimava che dall'attuazione del provvedimento non derivassero effetti sui saldi della PA poiché le anticipazioni andavano a chiudere posizioni debitorie che avevano già avuto effetto sui conti della stessa. Con riferimento alle anticipazioni per il pagamento dei debiti sanitari, il DL prevedeva espressamente che esse potessero dare luogo a trasferimenti, non solo di cassa, ma anche di competenza, da parte delle Regioni nei confronti degli enti del sistema sanitario¹⁰. Ove tale utilizzo sia stato finalizzato al pagamento di debiti pregressi di parte corrente delle ASL, anche in assenza di sterilizzazione, non dovrebbero essere insorti maggiori oneri per la PA rispetto alle previsioni tendenziali, atteso che queste sono costruite appunto sulla base dei limiti di spesa delle ASL legati al Patto per la salute.

Con riferimento alle anticipazioni per il pagamento dei debiti diversi da quelli sanitari e finanziari, valgono le medesime considerazioni, atteso che ciascuna Regione risultava soggetta, nel biennio 2013-14, al patto di stabilità interno

¹⁰ L'articolo 3, comma 1, del DL 35/2013, prevede infatti che le anticipazioni per favorire il pagamento dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale siano poste in relazione: a) agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del DLgs 118/2011; b) alle mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle Regioni ai rispettivi Servizi sanitari regionali, risultanti dai bilanci degli enti stessi come partite creditorie nei confronti della Regione. Sul punto la Corte costituzionale, pur rilevando "un'aporia semantica" nella norma, ha sottolineato come essa dovesse essere interpretata necessariamente in senso conforme alla Costituzione, con esclusione quindi della possibilità di utilizzare le entrate da anticipazioni a copertura di maggiore spesa corrente.

formulato in termini di limite di spesa "eurocompatibile". Gli andamenti tendenziali dei conti delle Amministrazioni locali scontavano il pieno utilizzo del tetto di spesa consentito. La destinazione degli accertamenti di entrate derivanti dalle anticipazioni a miglioramento del risultato di amministrazione del 2013 e del 2014 o a copertura di impegni di spesa corrente (ad esempio per il pagamento di debiti corrispondenti a residui perenti, o per il riconoscimento di debiti fuori bilancio) non sembra possa avere dato luogo a maggiori spese per la PA rispetto agli andamenti tendenziali, nel presupposto che siano stati rispettati dalle Regioni i vincoli del patto di stabilità interno.

Il patto di stabilità interno è stato rispettato da tutte le Regioni nel biennio 2013-14 ad eccezione del Lazio limitatamente al 2014

Effetti sui consuntivi. – Indipendentemente da quanto iscritto negli andamenti tendenziali di finanza pubblica, la mancata sterilizzazione, da parte di alcune Regioni, degli accertamenti corrispondenti alle anticipazioni ha consentito loro di evitare le misure di risparmio che sarebbero state necessarie per ripianare i disavanzi compensati con i predetti accertamenti. L'adozione da parte delle Regioni del criterio di sterilizzazione avrebbe infatti, presumibilmente, determinato la necessità di porre in atto misure di risparmio aggiuntive, non iscritte nei tendenziali, con conseguenti riflessi positivi sui saldi della PA e sul debito. In altre parole, non sarebbe stato possibile sfruttare interamente i margini di spesa consentiti dal patto di stabilità interno, per la necessità di

ripiantare con minori spese il disavanzo di amministrazione, che è stato invece coperto con l'anticipazione conseguita.

Va peraltro ricordato che il pagamento dei debiti commerciali in alcuni casi fa emergere disavanzo di competenza: è il caso dei debiti fuori bilancio, o dei residui passivi perenti, o anche del disallineamento tra il bilancio delle regioni e quello dei propri enti sanitari (vedi paragrafo 2.2). La concessione delle anticipazioni per il pagamento dei debiti commerciali presupponeva implicitamente che si potesse registrare un disavanzo aggiuntivo collegato appunto all'emersione di tali voci fuori bilancio. L'applicazione del criterio contabile di riassorbimento avrebbe potuto forse rendere poco sostenibile l'operazione per la difficoltà successiva da parte delle Regioni di operare aumenti di entrate o riduzioni di spesa dell'importo necessario a conseguire i risparmi richiesti.

4. Il DL 179/2015: effetti finanziari delle nuove regole contabili per le anticipazioni

Il DL 179/2015, recentemente emanato, definisce il trattamento contabile da adottare per le anticipazioni e prevede altresì una modalità per sanare, dopo i rilievi espressi nella sentenza n. 181 del 2015 della Corte costituzionale, il trattamento contabile seguito negli esercizi pregressi dalle Regioni. A tale provvedimento non sono ascritti effetti finanziari rispetto agli andamenti tendenziali di finanza pubblica.

In sostanza si chiarisce che gli accertamenti di entrate da anticipazioni possono essere utilizzati per sterilizzare i disavanzi unicamente nel caso in cui questi derivino da mutui autorizzati e non contratti. Negli altri casi è invece necessario sterilizzare gli accertamenti in entrata mediante l'iscrizione di un corrispondente importo in un Fondo (Fondo anticipazione di liquidità), non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione come quota accantonata. Le disposizioni di carattere generale riguardano le anticipazioni di cui al DL n. 35/2013 incassate a decorrere dal 2015.

Il provvedimento definisce due modalità di utilizzo del Fondo anticipazioni, a seconda che il bilancio degli enti risulti in attivo o in disavanzo, con effetti favorevoli per i bilanci regionali in entrambi i casi.

Nel caso in cui il bilancio non registri un disavanzo, viene confermato che il Fondo anticipazione di liquidità possa confluire nel Fondo crediti di dubbia esigibilità¹¹.

In tal modo, gli enti potranno operare gli accantonamenti dovuti al Fondo crediti di dubbia esigibilità senza comprimere altre spese o reperire nuove entrate. Esse potranno utilizzare a tal fine gli accertamenti derivanti dalle anticipazioni, accantonati nell'apposito Fondo anticipazioni.

Nel caso in cui, invece, il bilancio registri un disavanzo, quest'ultimo può essere ripianato, per l'importo corrispondente al Fondo anticipazioni, a valere su

¹¹ Come previsto dall'articolo 2, comma 6, del DL 78/2015. In tale fondo va accantonata una quota prefissata del divario tra entrate accertate e riscosse.

quest'ultimo, in proporzione alla quota annua di rimborso delle anticipazioni.

Tale risultato si ottiene iscrivendo – a decorrere dall'esercizio successivo a quello dell'emersione del disavanzo, fino al completo ripiano dello stesso – in entrata l'utilizzo del Fondo accantonato, nella misura corrispondente al disavanzo residuo generato dall'anticipazione, e in uscita il medesimo importo al netto della quota annua di rimborso dell'anticipazione. La quota annua di utilizzo del Fondo anticipazioni ai fini del ripiano del disavanzo consente di evitare misure di risparmio aggiuntive di corrispondente importo.

Nel caso degli esercizi ormai chiusi (2013 e 2014), le Regioni che abbiano seguito criteri contabili difformi da quelli definiti dal provvedimento, possono regolarizzare la propria posizione rettificando il risultato di amministrazione in senso conforme a quanto previsto dalla sentenza della Corte costituzionale e ripianando l'eventuale disavanzo conseguente a tale rettifica in misura corrispondente alla quota annua di rimborso delle anticipazioni, con una procedura contabile analoga a quella sopra descritta.

La Relazione introduttiva al decreto evidenzia in proposito che la procedura adottata tiene conto del fatto che, sotto un profilo sostanziale, il DL 35/2013 ha comunque imposto alle Regioni, ai fini dell'effettiva acquisizione delle anticipazioni, la predisposizione di un piano di misure finalizzate al rientro della situazione debitoria.

Tali misure concorreranno presumibilmente ad aumentare il contributo del comparto al miglioramento dei saldi di finanza pubblica negli esercizi di restituzione dell'anticipazione, dal momento che, mentre le misure di risparmio

incidono positivamente sui saldi complessivi di finanza pubblica, la spesa per la restituzione dell'anticipazione non impatta sui conti della PA, in quanto resta interna alla Pubblica Amministrazione.

Il Governo sottolinea che il conseguimento di ulteriori economie per ripiano dei disavanzi emersi avrebbe costituito una duplicazione dei risparmi richiesti alle Regioni a fronte dell'attribuzione delle anticipazioni. Duplicazione che il provvedimento in esame si prefigge di evitare¹².

Il provvedimento pertanto, pur adottando il criterio della sterilizzazione indicato dalla Corte dei conti e dalla Corte costituzionale, ne neutralizza gli effetti in termini di risparmi aggiuntivi necessari per ripianare il maggiore disavanzo emerso. Come risultato, a ciascuna Regione viene chiesto uno sforzo di rientro dal disavanzo equivalente a quello che le sarebbe stato richiesto in assenza di sterilizzazione (si veda l'esempio riportato nel Riquadro).

¹² Si veda in proposito il comunicato stampa del Governo del 6 novembre 2015, riferito all'approvazione del provvedimento in esame.

Riquadro – Un caso applicativo: il bilancio della Regione Piemonte

Gli effetti della sterilizzazione delle anticipazioni per il pagamento dei debiti commerciali possono essere meglio colti facendo riferimento al caso della Regione Piemonte, il cui bilancio 2013 è stato oggetto di rilievi da parte della Corte dei conti e della Corte costituzionale, con riflessi anche sul bilancio del 2014. Peraltro il calcolo è meramente teorico ed esemplificativo degli effetti del decreto in termini di rata di risparmi richiesta per il ripiano, in quanto per il solo Piemonte la rata di risparmio è definita per legge dallo stesso decreto.

La tabella R.1 riporta i dati relativi ai saldi¹³ del bilancio consuntivo della regione per il 2014, tratti dal giudizio della Corte dei conti di parificazione del Rendiconto, non risultando ancora pubblicato il Rendiconto stesso. I dati mostrano che, evitando di sterilizzare le entrate accertate da anticipazioni, il disavanzo della Regione sarebbe risultato inferiore di circa 3 miliardi rispetto a quello corretto con la sterilizzazione.

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2013, riportato all'esercizio successivo, e il risultato della gestione dell'esercizio 2014 scontano l'effetto positivo derivante dalla contabilizzazione delle entrate accertate da anticipazioni, non sterilizzate. Il "disavanzo sostanziale" include alcune passività fuori bilancio rilevate dalla Corte nei suoi giudizi di parificazione, ulteriori rispetto a quelle connesse con le anticipazioni in esame e inerenti principalmente debiti latenti a fronte di perenzione di residui passivi, fondi rischi per sentenze e passività pregresse connesse al trasporto pubblico locale. Il "disavanzo corretto" include l'effetto derivante dalla sterilizzazione delle entrate accertate da anticipazioni, in adempimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 181/2015.

La sterilizzazione delle anticipazioni incide sull'ammontare dei risparmi annui imposti dalla normativa per il ripiano. Nell'ipotesi di rata annua costante, la tabella R.2 mostra che la rata di ripiano del disavanzo sarebbe pari a 401 milioni nel caso del disavanzo con anticipazioni non sterilizzate (un settimo del "disavanzo sostanziale" della tabella R.1), mentre si incrementa fino a 835 milioni nel caso del "disavanzo corretto".

Grazie a quanto previsto dal DL 179/2015, la rata di ripiano del "disavanzo corretto" è pari a 502 milioni¹⁴ per i primi 7 anni, cui segue una rata di 101 milioni annui per ulteriori 23 anni a valere sul Fondo anticipazioni.

Si ricorda che il citato DL 179/2015 impone di accantonare in tale Fondo, non impegnabile, un importo pari alle entrate accertate dalle anticipazioni, al fine di sterilizzarne gli effetti sul bilancio. Il medesimo provvedimento rende peraltro utilizzabile il Fondo stesso al fine di ripianare i disavanzi registrati negli esercizi di incasso o di utilizzo delle anticipazioni (nonché, per l'ammontare eccedente tali disavanzi, per alimentare il Fondo crediti di dubbia esigibilità)¹⁵.

La rata di 502 milioni per i primi 7 anni include a sua volta una componente, pari a 101 milioni annui, che utilizza il predetto Fondo anticipazioni, per cui l'ammontare effettivo dei risparmi da reperire annualmente ammonta soltanto a 401 milioni per 7 anni. Si tratta di un importo coincidente con la rata di ripiano nel caso del disavanzo con anticipazioni non sterilizzate.

¹³ Per un ordine di grandezza complessivo del bilancio, si consideri che il totale degli impegni di parte corrente e in conto capitale di competenza 2013 (il 2014 non è disponibile) ammonta a circa 12 miliardi.

¹⁴ Pari a un trentesimo dell'ammontare delle anticipazioni più un settimo della differenza tra dell'importo del "disavanzo corretto" e le stesse anticipazioni.

¹⁵ Si veda in proposito il paragrafo 4

Tab. R.1 – Il bilancio consuntivo del Piemonte
(milioni di euro)

	Esercizio 2014
Risultato di amministrazione dell'esercizio 2013	-365
Risultato della gestione 2014 (competenza+residui)	-899
Passività fuori bilancio evidenziate dalla Corte dei conti	-1.540
"Disavanzo sostanziale" con entrate da anticipazioni non sterilizzate (a)	-2.804
Totale anticipazioni 2013+2014 (1) (b)	3.039
<i>Di cui: per debiti verso il comparto sanitario</i>	1.956
<i>per debiti non sanitari</i>	1.108
<i>quota già rimborsata</i>	25
"Disavanzo corretto" con la sterilizzazione delle entrate da anticipazioni (c=a-b)	-5.844

Fonte: per il 2013, il Rendiconto della Regione Piemonte; per il 2014, Giudizio di parificazione del rendiconto della Corte dei conti.

(1) L'ammontare delle anticipazioni indicato nel giudizio della Corte dei conti (3.039 milioni) è al netto dei rimborsi, mentre quello indicato nella tabella 1 del paragrafo 2, è al lordo dei rimborsi.

Tab. R.2 – Risparmi annui richiesti per il ripiano del disavanzo 2014 nei diversi scenari
(milioni di euro)

	Rata di ripiano
Con anticipazioni non sterilizzate	
"Disavanzo sostanziale", inclusivo delle altre passività (a) in 7 anni	-401
Con anticipazioni sterilizzate	
A. "Disavanzo corretto" (c) con rientro in 7 anni (applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 181/2015)	-835
B. "Disavanzo corretto" (c) con rientro secondo il DL 179/2015	-502
<i>Di cui: utilizzo del fondo anticipazioni in 30 anni</i>	-101
<i>misure di risparmio in 7 anni</i>	-401

Fonte: Elaborazione sui dati della tabella R.1