



**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

**DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

AUDIZIONE COMMISSIONI SPECIALI RIUNITE DI CAMERA E SENATO

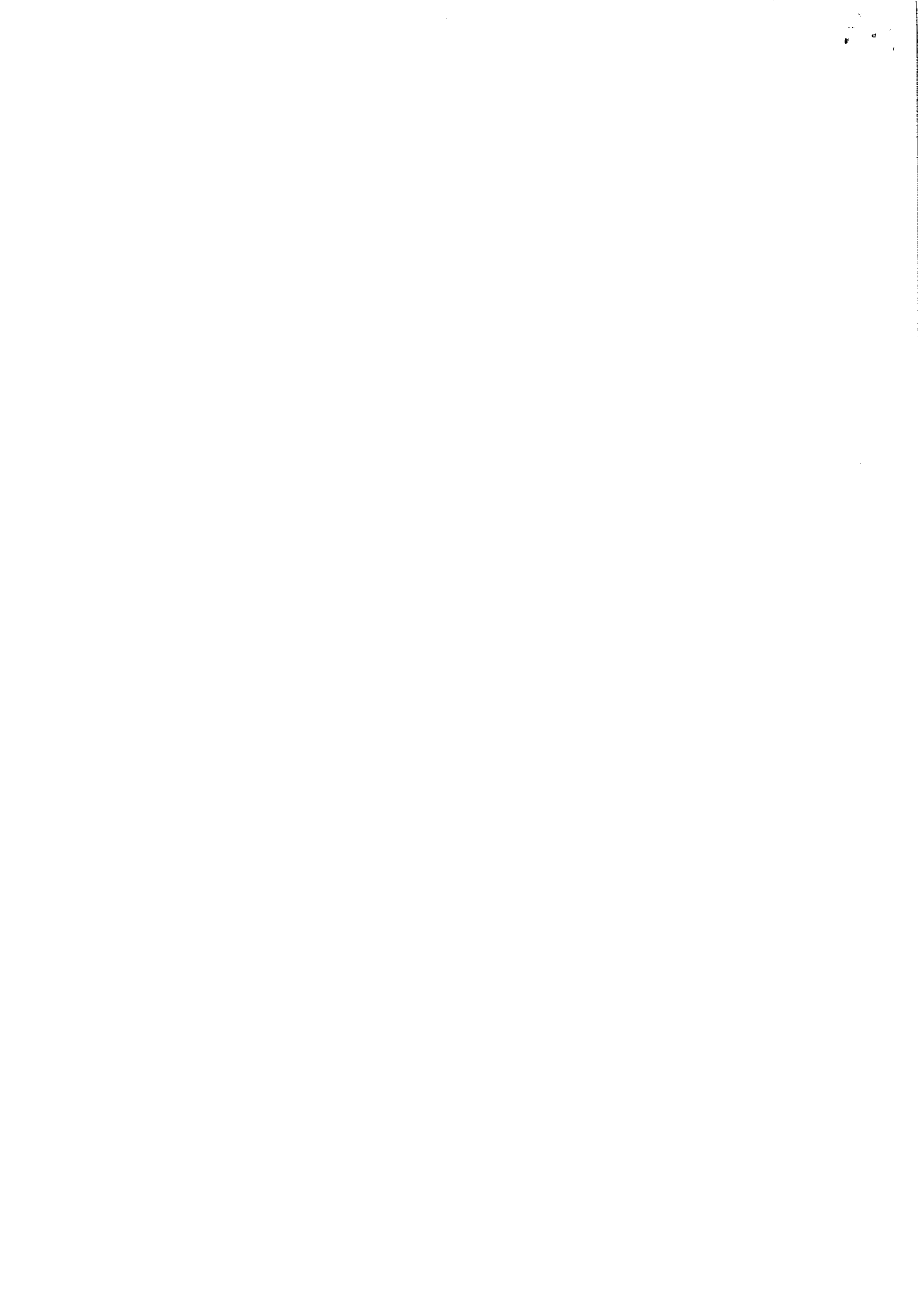
DECRETO LEGGE 8 APRILE 2013, N. 35

*Audizione della Ragioneria Generale dello Stato*

*Decreto legge 8 aprile 2013, n. 35*

*"Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento dei tributi degli enti locali"*

*15 aprile 2013*



## **Il quadro finanziario**

Il decreto legge n. 35 del 2013, recentemente adottato dal Governo, consente di imprimere una significativa accelerazione al pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei propri creditori.

Si tratta di un provvedimento di carattere straordinario, in linea con i più recenti orientamenti emersi in ambito europeo, che hanno riconosciuto la necessità di un risanamento di bilancio differenziato e la possibilità di utilizzare i margini di flessibilità disponibili per intraprendere azioni a favore della crescita e dell'occupazione.

Le misure adottate consentono di immettere nuova liquidità nel sistema economico per un ammontare complessivo pari a circa 40 miliardi di euro nel biennio 2013-2014, in relazione al quale si determina un incremento del fabbisogno delle pubbliche amministrazioni di circa 20 miliardi in ciascuno degli anni 2013 e 2014.

In termini di indebitamento netto, l'impatto è pari a 7,5 miliardi nel 2013 (0,5 per cento del PIL) ed è determinato dal pagamento di debiti per spese in conto capitale (7,7 mld a fronte della stima di 0,2 mld di euro di maggiori entrate extratributarie).

La variazione del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato ammonta a 10,5 miliardi nel 2013 e circa 16 miliardi nel 2014.

Il decreto opera nei limiti degli obiettivi programmatici definiti, ai sensi di quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 10-bis della legge n. 196 del 2009, con la relazione al Parlamento 2013, inviata alle Camere il 21 marzo scorso e approvata con apposite risoluzioni in data 2 aprile 2013. In particolare, per l'anno in corso, la relazione stabilisce un valore dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche pari, per effetto delle misure del decreto legge, al 2,9 per cento del prodotto interno lordo per l'anno 2013. Esso costituisce un limite oltre il quale sarebbe compromessa la posizione dell'Italia in relazione al rispetto dei vincoli previsti dalle procedure europee di sorveglianza della finanza pubblica. A tale tutela è prevista una apposita clausola di salvaguardia per evitare che dal presente decreto possano derivare rischi di superamento degli obiettivi programmatici indicati nei documenti di programmazione finanziaria. In particolare, dispone viene previsto che, qualora nell'ambito del monitoraggio degli effetti derivanti dalle norme del decreto legge n. 35, sia accertato il rischio di tale superamento, il Ministro dell'economia e delle finanze, previa relazione da inviare al Parlamento, può disporre la rimodulazione per gli anni 2013 e 2014 delle spese autorizzate con le predette norme, oppure il blocco degli impegni e dei pagamenti (ai sensi dell'articolo 10, comma 12, del decreto legge 98 del 2011), o in alternativa proporre l'adozione di provvedimenti correttivi urgenti.

Anche in funzione di questi vincoli, le finalità del decreto sono riconducibili alla risoluzione di posizioni debitorie pregresse relative ad operazioni di gestione concluse negli esercizi precedenti. Non è invece possibile l'introduzione di nuove ragioni di spesa, per le quali sarebbe necessario ricorrere alle ordinarie modalità di finanziamento e copertura.

Gli interventi adottati riguardano le Amministrazioni centrali, gli Enti territoriali e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale ed operano con modalità differenti in relazione al comparto e alla tipologia di debito a cui si riferiscono.

Ai fini del pagamento dei propri debiti, gli enti territoriali, per la parte non sanitaria, potranno disporre di maggiori risorse per 5 miliardi nel 2013 e per 7 miliardi nell'anno successivo nonché, nel 2013, di esclusioni dai vincoli del patto di stabilità interno per 7,2 miliardi di euro; agli Enti del Servizio Sanitario Nazionale sono destinati ulteriori 5 miliardi nell'anno in corso e 9 miliardi nel 2014, mentre per lo Stato, saranno resi disponibili 3 miliardi nel 2013 e 4 miliardi nel 2014.

Un eventuale ulteriore rafforzamento degli interventi già disposti, per espressa previsione dello stesso decreto legge, potrà essere adottato con la legge di stabilità per il 2014, comunque nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il Documento di economia e finanza 2013, previa intesa con le Autorità europee e su deliberazione delle Camere, mediante assegnazione di titoli di Stato per i debiti delle amministrazioni pubbliche che abbiano formato oggetto di cessione da parte dei creditori in favore di banche o intermediari finanziari.

### **La quantificazione dei debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni**

Una quantificazione dell'ammontare delle somme dovute dal complesso delle amministrazioni pubbliche (tra le quali rientrano, oltre allo Stato, le Regioni e Province Autonome, le Province, i Comuni, gli enti di previdenza, gli enti del SSN, gli enti di ricerca, le università, ecc.) ai propri fornitori può al momento essere effettuata esclusivamente tramite stime, tenuto conto sia dell'universo ampio e articolato di soggetti interessati (oltre 20 mila), sia della circostanza che le informazioni riportate nei bilanci degli enti, in considerazione dei principi contabili adottati, non sempre consentono di ottenerne una valutazione (anche approssimativa).

Tale fenomeno riguarda prevalentemente gli enti che adottano la contabilità finanziaria e dipende dalla modalità con la quale le amministrazioni pubbliche, in base ai vigenti principi contabili, effettuano l'impegno contabile di spesa.

Il momento dell'impegno può infatti non coincidere con l'insorgenza di una effettiva obbligazione nei confronti del fornitore: ciò vale in particolare per le spese di investimento,

in quanto, per esse, la somma impegnata rappresenta l'ammontare delle risorse complessivamente preordinate al finanziamento dell'investimento, indipendentemente dalla circostanza che, a fronte di tali risorse, sia stata già fornita in tutto o in parte la prestazione e dovuto il corrispettivo. Ne consegue che spesso l'impegno si concentra all'inizio dell'iter procedimentale dell'investimento, rappresentando la provvista delle risorse, laddove l'effettiva realizzazione dell'opera segue un percorso differente, spesso collocandosi su più esercizi finanziari.

L'effetto è che lo stock di residui passivi iscritti in bilancio non rappresenta una quantificazione soddisfacente dei debiti commerciali di un ente. Ad esempio, per gli enti locali i residui passivi nel 2010 ammontano per la parte corrente a circa 29,8 miliardi e per la parte capitale a circa 66,4 miliardi, di cui soltanto una minima quota è costituita da effettive obbligazioni verso i fornitori.

La questione è meno rilevante per gli enti che già adottano una contabilità economico patrimoniale (come ad esempio gli enti del servizio sanitario nazionale), per i quali la valutazione dello stock dei debiti verso fornitori, riportata nello stato patrimoniale, rappresenta una stima complessivamente attendibile.

Proprio in considerazione della minore significatività del dato dell'impegno contabile per le spese di conto capitale rispetto a quelle correnti, l'Istat ha finora scelto di registrare nei conti nazionali le spese di investimento al momento del pagamento, utilizzando il dato di impegno per le spese per consumi intermedi. Ciò in quanto il pagamento è ritenuto, rispetto all'impegno, una migliore approssimazione del criterio previsto dai conti nazionali per la registrazione degli investimenti, il quale prevede che questi siano registrati in base all'avanzamento dei lavori.

Il percorso di attuazione che si sta delineando, che si concluderà con la piena attuazione del processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, prevede in una prima fase l'acquisizione delle informazioni da fonti extracontabili. Tali fonti sono rappresentate fondamentalmente da monitoraggi ad hoc dello stato di avanzamento dei lavori - non solo finanziario ma anche fisico e procedurale - e in parte sono gestite dalla RGS (il monitoraggio dei Fondi Strutturali, del Fondo di Sviluppo e Coesione e quello previsto dall'attuazione dell'articolo 30 della legge 196/2009, attualmente in fase di avvio). Il ricorso a tali fonti consentirà di disporre dell'informazione sulle somme effettivamente dovute per prestazioni ricevute, ma non ancora pagate: va pertanto evidenziata la rilevanza di un potenziamento di tali forme di monitoraggio nell'ottica di un progressivo superamento del criterio di cassa per la stima degli investimenti nei conti nazionali e del conseguente venir meno degli attuali vincoli ai pagamenti.

In merito al processo di armonizzazione contabile, con particolare riferimento agli enti territoriali, sulla base del d.lgs. n. 118 del 2011, è stata avviata una profonda riforma

del sistema di contabilità da essi adottato; riforma che è prevista a regime dal 2014 e che consentirà di acquisire direttamente dai bilanci degli enti i dati sulla reale entità dei debiti nei confronti dei fornitori.

In particolare, il DPCM 28 dicembre 2011, concernente le modalità della sperimentazione del nuovo sistema di contabilità (già in corso dal 1° gennaio 2012 per circa un centinaio di enti) ha dedicato particolare attenzione alla definizione generale del principio della competenza finanziaria, secondo il quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge, ma con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza, ove per scadenza si intende il momento in cui l'obbligazione diventa esigibile.

Come evidenziato, nella consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, si considera esigibile un credito per il quale non vi siano ostacoli alla sua riscossione ed è consentito, dunque, pretendere l'adempimento. Non si dubita, quindi, della coincidenza tra esigibilità e possibilità di esercitare il diritto di credito. A tale definizione di esigibilità potranno riferirsi le amministrazioni nella identificazione dei debiti oggetto del provvedimento, sia ai fini della definizione dello stock da estinguere con le risorse e gli spazi finanziari ricevuti, sia ai fini della ricognizione dei debiti in essere da effettuare ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge.

Tale principio assume particolarmente importanza al fine di ricondurre gli accertamenti e gli impegni alla loro effettiva natura, rispettivamente, di reali crediti e debiti. Conseguentemente, l'entrata a regime di tale principio, previsto, per l'appunto, a decorrere dall'esercizio 2014, consentirà la predisposizione di consuntivi dai quali si potrà desumere l'effettiva consistenza dei debiti certi, liquidi ed esigibili. Allo stato attuale, invece, le regole contabili desumibili dal d.lgs n. 267 del 2000, per gli enti locali, e dal d.lgs. n. 76 del 2000, per le Regioni, non consentono tale rappresentazione. Ciò, assume maggior rilevanza per le Regioni che, nel recepire i principi di cui al predetto d.lgs. n. 76 del 2000, hanno, di fatto, posto in essere, con legge regionale, ordinamenti contabili regionali tra loro completamente differenziati e non raffrontabili.

Ciò premesso, la Ragioneria Generale dello Stato sta operando da tempo proprie valutazioni in merito all'effettivo stock dei debiti commerciali nei diversi comparti della pubblica amministrazione. Tali valutazioni risultano più affidabili nel caso delle amministrazioni centrali dello Stato, per le quali la RGS può disporre di informazioni puntuali tratte direttamente dai propri sistemi informativi. Una quantificazione per il complesso delle amministrazioni pubbliche centrali è stata già trasmessa all'Istituto Nazionale di Statistica nei mesi scorsi ed è stata utilizzata nella quantificazione dei debiti commerciali inviata alla Commissione Europea nell'ambito della procedura EDP. Per i restanti enti della PA, l'ISTAT ha in larga misura utilizzato la stima dei debiti commerciali

fornita dalla Banca d'Italia sulla base di una indagine sulle imprese. Al proposito si rappresenta che il dato fornito dalla Banca d'Italia con riferimento agli enti del SSN, ai quali afferisce una quota significativa dei debiti verso i fornitori, risulta in linea con le valutazioni effettuate dalla RGS relativamente a tali enti che, si ricorda, adottano una contabilità economico patrimoniale. In particolare, a seguito della procedura descritta, l'Istat ha notificato nel mese di ottobre 2012 alla Commissione europea una valutazione sull'ammontare complessivo dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni per un importo pari a 67,3 miliardi di euro nel 2011. Tale importo si riferisce ai debiti maturati per le sole spese di parte corrente.

Relativamente alle stime dei debiti commerciali non può non osservarsi che una quota dei debiti in esse considerati non rappresentano in realtà obbligazioni esigibili, essendo relativi a fatture per le quali non risulta scaduto il termine di pagamento: tali obbligazioni rappresentano la c.d. componente fisiologica dei debiti, non dovuta ad inadempienze delle amministrazioni, ma allo scarto temporale fra il momento in cui l'obbligazione giuridica è perfezionata e quello in cui matura il diritto al pagamento (esigibilità). Tale situazione può riguardare una parte rilevante del debito, soprattutto per gli anni antecedenti al 2013, anno di entrata in vigore della direttiva sui ritardati pagamenti, nei quali erano più frequenti accordi di fornitura caratterizzati da termini per il pagamento più ampi: per tali obbligazioni l'effettiva esigibilità interviene solo successivamente a tale data.

L'articolo 7 del decreto legge attiva, presso le amministrazioni pubbliche, una procedura di ricognizione dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012. La ricognizione avverrà tramite la piattaforma elettronica predisposta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni dei crediti ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185.

Tale processo si articola in due fasi: la prima, propedeutica alla effettiva ricognizione, è volta a garantire, in tempi rapidi e con l'introduzione di sanzioni a carico dei dirigenti responsabili, l'accreditamento sulla piattaforma elettronica da parte di tutte le amministrazioni pubbliche interessate.

La seconda fase, di vera e propria ricognizione, prevede che le pubbliche amministrazioni debtrici comunichino a partire dal 1° giugno 2013 ed entro il termine del 15 settembre 2013, tramite la piattaforma elettronica RGS, l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012. L'aver individuato tali requisiti per l'inserimento negli elenchi consentirà pertanto di disporre di una valutazione più consistente della componente non fisiologica dei debiti delle amministrazioni, sulla quale si ritiene che debbano concentrarsi gli sforzi di quantificazione.

Diverso è l'approccio che è stato seguito relativamente all'effettivo pagamento dei debiti, oggetto dei primi articoli del decreto-legge. Proprio in considerazione della necessità di affrontare la sopra menzionata questione degli accordi sui termini di pagamento, ai crediti effettivamente esigibili sono stati affiancati quelli per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2012, ancorché non ancora scaduti e pertanto non esigibili.

A tal fine è stata avviata, con riferimento agli enti locali, una ricognizione ad hoc finalizzata ad acquisire, entro il 30 aprile, le informazioni, relative ai debiti certi, liquidi ed esigibili di parte capitale alla data del 31 dicembre 2012 e dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, con distinta evidenza dei debiti per lavori pubblici, necessarie per attribuire ai singoli enti gli spazi finanziari, per l'importo complessivo di 5 miliardi di euro di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legge n. 35/2013. In tale ambito è richiesta ai predetti enti, a soli fini informativi, anche la consistenza dei debiti di parte corrente certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012.

Già dal 9 aprile gli enti locali hanno la possibilità di richiedere, mediante il sistema web-patto di stabilità della Ragioneria generale dello Stato, i predetti spazi.

Giova infine precisare che i debiti inclusi nell'elenco, salvo quelli già ceduti o certificati (nonché, come è ovvio, quelli già pagati nella prima parte dell'anno), risulteranno automaticamente certificati dalle amministrazioni e pertanto utilizzabili per la cessione al sistema finanziario. La disposizione stabilisce inoltre le modalità con le quali i creditori possono segnalare all'amministrazione eventuali casi di omessa, incompleta o erronea comunicazione.

### **Le misure del decreto legge**

Per quanto riguarda gli enti territoriali, nello specifico, il provvedimento dispone un allentamento dei vincoli del patto di stabilità interno, tramite l'esclusione dal saldo oggetto di monitoraggio dei pagamenti dei Comuni e delle Province per i debiti relativi a spese di conto capitale, certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, nonché dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine (5 miliardi nel 2013) sostenuti utilizzando le risorse liquide disponibili in bilancio.

Per favorire il trasferimento di liquidità agli enti locali, è prevista inoltre l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno delle Regioni dei pagamenti effettuati in relazione ai residui passivi di parte corrente a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali. Gli spazi finanziari che si determinano nell'ambito del patto di stabilità delle Regioni



potranno essere utilizzati dalle stesse esclusivamente per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili di conto capitale, nonché dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, prioritariamente a favore degli enti locali.

Per gli enti territoriali che, pur disponendo di spazi finanziari nell'ambito dei vincoli previsti dal patto di stabilità interno, non dispongano della liquidità sufficiente per effettuare i pagamenti dei citati debiti pregressi, il decreto prevede l'istituzione di un fondo per la concessione di anticipazione di liquidità. In particolare, tali anticipazioni sono disposte a favore degli Enti locali per 4 miliardi di euro e delle Regioni e Province autonome per 8 miliardi, nel biennio 2013-2014.

A valere sul medesimo fondo sono previste anticipazioni agli enti del Servizio sanitario nazionale per l'accelerazione dei pagamenti dei debiti cumulati al 31 dicembre 2012, relativi a spese pregresse di parte corrente, per un importo pari complessivamente a 14 miliardi, di cui 5 miliardi per il 2013 e 9 miliardi per il 2014. Le norme prevedono inoltre disposizioni di carattere strutturale per la definizione di meccanismi diretti ad impedire in futuro ulteriori ritardi nel sistema dei pagamenti, attraverso la fissazione di vincoli stringenti alla gestione, da parte regionale, della liquidità destinata al finanziamento del SSN.

Le anticipazioni fornite agli enti territoriali, comprensive di quelle a favore del servizio sanitario nazionale, saranno restituite, maggiorate degli interessi, in un arco temporale di lungo termine (30 anni). Le relative quote capitale saranno destinate all'ammortamento del maggior debito derivante dal reperimento delle risorse necessarie al finanziamento del fondo.

Dai limiti del patto di stabilità interno sono, infine, esclusi i pagamenti sostenuti dalle Regioni a titolo di cofinanziamento nazionale degli interventi realizzati con il contributo dei Fondi strutturali europei per un importo pari a 800 milioni di euro nel 2013, che si aggiunge all'esclusione previgente di 1.000 milioni. Ciò consente di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di spesa previsti dai programmi regionali cofinanziati dall'Unione Europea per il periodo 2007/2013, garantendo un significativo miglioramento delle capacità di tiraggio dei fondi strutturali a disposizione nel triennio 2012/2014.

Per lo Stato, sono stanziati maggiori risorse (500 milioni nel 2013) per il pagamento dei debiti contratti dai Ministeri per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali maturati alla data del 31 dicembre 2012, a fronte dei quali non sussistono residui passivi anche perenti. Per la quota di debiti eventualmente non soddisfatta e, comunque, al fine di prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie, le amministrazioni centrali dello Stato dovranno predisporre specifiche misure di

riorganizzazione e razionalizzazione della spesa, che saranno sottoposte ad un apposito monitoraggio.

Sono inoltre riprogrammate le restituzioni e i rimborsi di imposta per l'accelerazione del pagamento dei rimborsi fiscali e per le maggiori compensazioni derivanti dall'incremento dei limiti delle stesse per i crediti maturati nelle annualità precedenti. A tal fine sono previsti maggiori pagamenti per complessivi 6,5 miliardi di euro, di cui 2,5 nel 2013 e 4 miliardi nel 2014. Infine, è prevista la possibilità di compensare i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati al 31 dicembre 2012 nei confronti delle pubbliche amministrazioni per somministrazione, forniture e appalti, con le somme dovute a seguito di procedure di definizione di rapporti e contenziosi tributari.

Relativamente alle richieste di approfondimento pervenute dai Servizi della Camera dei Deputati, la RGS ha prodotto l'allegato documento.