

XVII legislatura

**A.S. 662:**

**"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali" (Approvato dalla Camera dei deputati)**

Maggio 2013  
n. 4



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata**

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

### **Consigliere addetto al Servizio**

dott. Melisso Boschi

tel. 3731

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

# INDICE

<b>CAPO I (MISURE IN MATERIA DI PAGAMENTI DEI DEBITI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE MATURATI AL 31 DICEMBRE 2012)</b> .....	<b>1</b>
<i>Articolo 1 (Pagamenti dei debiti degli enti locali)</i> .....	1
<i>Articolo 1-bis (Patto verticale incentivato)</i> .....	11
<i>Articolo 2 (Pagamenti dei debiti delle regioni e delle province autonome)</i> .....	13
<i>Articolo 3 (Pagamenti dei debiti degli enti del servizio sanitario nazionale-SSN)</i> .....	17
<i>Articolo 3-bis (Modifica all'articolo 1, comma 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, concernente il finanziamento di progetti regionali in materia sanitaria)</i> .....	27
<i>Articolo 4 (Verifica equilibri strutturali delle regioni)</i> .....	27
<i>Articolo 5 (Pagamento dei debiti delle Amministrazioni dello Stato)</i> .....	28
<i>Articolo 6 (Altre disposizioni per favorire i pagamenti delle pubbliche amministrazioni)</i> .....	35
<i>Articolo 6-bis (Sospensione dei lavori per mancato pagamento del corrispettivo)</i> .....	45
<b>CAPO II (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CERTIFICAZIONE E CESSIONE DEI CREDITI NEI CONFRONTI DI PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI)</b> .....	<b>46</b>
<i>Articolo 7 (Ricognizione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni)</i> ..	46
<i>Articolo 8 (Semplificazione e detassazione della cessione dei crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni)</i> .....	52
<i>Articolo 9 (Compensazioni tra certificazioni e crediti tributari)</i> .....	55
<b>CAPO III (ULTERIORI MISURE IN MATERIA DI EQUILIBRIO FINANZIARIO DEGLI ENTI TERRITORIALI)</b> .....	<b>59</b>
<i>Articolo 10 (Modifiche al decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e disposizioni in materia di versamento di tributi locali)</i> .....	59
Comma 1 .....	59
Commi 2 e 3 (TARES).....	60
Comma 4 .....	63
<i>Articolo 10-bis (Norma di interpretazione autentica dell'articolo 12, comma 1-quater, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111)</i> .....	64
<i>Articolo 11 (Misure per l'equilibrio finanziario della Regione Siciliana, della Regione Piemonte, nonché per la programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione)</i> .....	66
Commi 1-5.....	66
Commi 6-8.....	72
<b>CAPO IV (DISPOSIZIONI FINALI)</b> .....	<b>73</b>
<i>Articolo 12 (Copertura finanziaria)</i> .....	73

## Approfondimenti

L'iscrizione dei residui del bilancio dello Stato: aspetti problematici e principali criticità alla luce della disciplina di contabilità generale dello Stato .....	96
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----



**CAPO I**  
**(MISURE IN MATERIA DI PAGAMENTI DEI DEBITI DELLA**  
**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE MATURATI AL 31 DICEMBRE**  
**2012)**

***Articolo 1***  
***(Pagamenti dei debiti degli enti locali)***

Il comma 1, modificato dalla Camera dei deputati, esclude dal patto di stabilità interno (PSI) per un importo complessivo di 5.000 milioni i pagamenti, sostenuti nel corso del 2013 dagli enti locali:

- a) dei debiti in conto capitale certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012;
- b) dei debiti in conto capitale per i quali è stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2012, compresi i pagamenti fatti dalle province ai comuni;
- c) dei debiti in conto capitale riconosciuti alla data del 31 dicembre 2012 ovvero che presentavano i requisiti per essere riconosciuti come debiti fuori bilancio entro la medesima data, ai sensi dell'articolo 194 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

I commi da 2 a 6, come modificati dalla Camera dei deputati, disciplinano le modalità di esclusione dai vincoli del PSI dei citati pagamenti. In sintesi, gli enti locali interessati comunicano alla Ragioneria generale dello Stato, entro il termine del 30 aprile 2013, gli spazi finanziari di cui necessitano per sostenere i pagamenti in esame. Con decreto ministeriale da emanare entro il 15 maggio 2013 sono individuati, per ciascun ente locale gli importi dei pagamenti da escludere dal PSI per il 90 per cento dell'importo di cui al comma 1. Con un successivo decreto da emanare entro il 15 luglio 2013 si procede al riparto della restante quota del 10 per cento. Gli eventuali spazi finanziari non distribuiti sono attribuiti proporzionalmente agli enti locali per escludere dal patto i pagamenti effettuati prima del 9 aprile 2013, in relazione alla medesima tipologia di debiti. Gli spazi finanziari che in tal modo si liberano a valere sul patto devono essere utilizzati, nel 2013, solo per sostenere pagamenti in conto capitale.

Sono previste sanzioni pecuniarie nei confronti dei responsabili dei servizi interessati che non richiedano gli spazi finanziari nei termini, ovvero non procedano ad effettuare i pagamenti per almeno il 90 per cento degli spazi concessi.

Nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale gli enti locali possono effettuare i pagamenti di cui al comma 1 nel limite del 13 per cento delle disponibilità liquide detenute presso la tesoreria al 31 marzo 2013 e, comunque, entro il 50 per cento degli spazi finanziari che intendono comunicare entro il 30 aprile 2013.

Si dispone la sospensione per l'anno 2013 dell'applicazione del c.d. "Patto nazionale orizzontale", disciplinato dall'articolo 4-ter, commi da 1 a 9, del decreto-legge n. 16 del 2012.

La RT relativamente al comma 1 afferma che la disposizione produce effetti finanziari negativi in termini di fabbisogno e di indebitamento netto pari a 5.000 mln di euro. I commi da 2 a 6, secondo la RT, non determinano oneri sui saldi di finanza pubblica in quanto si limitano a disciplinare le modalità di esclusione dai vincoli del PSI dei pagamenti previsti al comma 1.

La RT presentata in seconda lettura precisa che l'integrazione al comma 3 - volta ad attribuire proporzionalmente agli enti locali gli eventuali spazi finanziari non distribuiti per l'esclusione dei pagamenti dei debiti di cui al comma 1 per escludere dal PSI i pagamenti effettuati prima del 9 aprile 2013 in relazione alla medesima tipologia di debiti - non determina oneri sui saldi di finanza pubblica in quanto la redistribuzione avviene all'interno del plafond di 5.000 mln di euro di cui al comma 1.

La nota presentata dalla RGS in risposta al dossier di documentazione predisposto dai Servizi della Camera dei deputati chiarisce che:

- l'attività ricognitiva delle posizioni debitorie non dovrebbe determinare contenziosi tali da rallentare i pagamenti, posto che gli enti comunicheranno gli spazi finanziari di cui necessitano per sostenere i pagamenti medesimi;
- aver previsto due date (15 maggio 2013 e 15 luglio 2013) per la ripartizione degli spazi finanziari dovrebbe garantire i tempi necessari agli amministratori di conoscere la liquidità a disposizione;
- il limite del 13 per cento delle disponibilità liquide garantisce a livello complessivo che i pagamenti immediatamente sbloccati non superino i 2.000 mln di euro, mentre il limite del 50 per cento degli spazi che verranno chiesti dagli enti è necessario per contenere tali pagamenti comunque entro un limite prudenziale al fine di evitare che si effettuino pagamenti oltre gli spazi a cui gli enti possono potenzialmente accedere;
- le disponibilità liquide presso la tesoreria al 31 marzo 2013 ammontano a 15.044 mln di euro e si stima possa essere smobilizzata una quota pari a circa 2.000 mln di euro;
- sono esclusi dai pagamenti i debiti fuori bilancio, per definizione, non considerati esigibili, mentre i debiti in

capo a soggetti partecipati, possono rientrare tra quelli soggetti a pagamento se trattasi di debiti per partecipazioni e conferimenti scaduti alla data del 31 dicembre 2012 e, quindi, debiti per i quali l'ente ha già contratto un obbligo.

Il prospetto riepilogativo espone i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

*(mln di euro)*

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiore spesa c/capitale				5.000			5.000		

**Al riguardo**, si rileva che le modifiche introdotte alla Camera dei deputati escludono dal patto di stabilità interno anche i pagamenti effettuati nel 2013 di debiti fuori bilancio in conto capitale che, alla data del 31 dicembre 2012, presentavano i requisiti per il riconoscimento. Si segnala che tale tipologia di debito, come anche dichiarato dalla nota di risposte della RGS, per definizione, non è considerata esigibile. Fermo restando il tetto complessivo di 5.000 mld di euro di allentamento ai vincoli del PSI, si osserva che l'aumento delle tipologie di debiti esclusi dal patto stesso e la mancanza di un ordine di privilegio del pagamento dei debiti in conto capitale certi liquidi ed esigibili rispetto ai debiti fuori bilancio, potrebbe essere utilizzato dall'ente per il pagamento dei debiti fuori bilancio anziché dei debiti in conto capitale già certi, liquidi ed esigibili.

Andrebbe poi chiarita la natura degli eventuali pagamenti dei debiti in capo a soggetti partecipati, in quanto riferiti a debiti di partecipazione e conferimento scaduti alla data del 31 dicembre 2012. In particolare, al fine della corretta imputazione sui saldi di finanza pubblica, andrebbe evidenziato se i citati debiti siano da considerare di natura finanziaria (e quindi esclusi dall'indebitamento netto di contabilità nazionale) o in conto capitale.

Infine, con riferimento al comma 5 e alla possibilità per l'ente locale di effettuare pagamenti nel limite massimo del 13 per cento delle disponibilità liquide detenute presso la tesoreria, si rileva che nel corso dell'esame alla Camera dei deputati si è proceduto ad eliminare il termine "statale" dalla dicitura "tesoreria statale". Andrebbe quindi chiarito se con il termine tesoreria si indica esclusivamente la tesoreria unica disciplinata dalla legge n. 720 del 1984 o occorre

ricomprensivi anche l'istituto finanziario che svolge il servizio di tesoreria per l'ente e se, di conseguenza, occorre riconsiderare la stima fatta dalla RGS di 15.000 mln di euro di disponibilità presenti al 31 marzo 2013 presso la tesoreria, e l'importo di 2.000 mln di euro che presumibilmente sarà smobilizzato dagli enti locali.

I commi 1-*bis* e 1-*ter*, introdotti dalla Camera dei deputati, prevedono l'ulteriore esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno per l'anno 2013 dei pagamenti di obbligazioni giuridiche verso terzi di parte capitale assunte alla data del 31 dicembre 2012, sostenuti nel corso del 2013 dagli enti locali e finanziati con i contributi straordinari in conto capitale di cui all'articolo 1, commi 704 e 707, della legge n. 296 del 2006<sup>1</sup>. La copertura finanziaria degli oneri valutati in 2,5 mln di euro, in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, è posta a carico delle risorse del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, di cui all'articolo 6, comma 2 del decreto-legge n. 154 del 2008.

**La RT** afferma che la disposizione determina, per il 2013, effetti finanziari negativi in termini di fabbisogno e di indebitamento netto stimati in 2,5 mln di euro.

Il prospetto riepilogativo espone i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

*(mln di euro)*

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiore spesa in c/capitale				2,5			2,5		
Minore spesa in c/capitale				2,5			2,5		

**Al riguardo**, si segnala che non sono forniti gli elementi metodologici e quantitativi che consentano di valutare la congruità dell'onere recato dalla disposizione e valutato in 2,5 mln di euro. Sul punto si osserva che l'articolo 1 della legge n. 296 del 2006 con riferimento al comma 704 non disponeva una specifica quantificazione degli oneri posti a carico dello Stato relativi alle commissioni straordinarie nominate a seguito dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, mentre al comma 707 si autorizzava una spesa per ciascun anno del triennio 2007-2009 di 30 mln di euro in favore degli enti disciolti per fenomeni di infiltrazione mafiosa. Atteso che l'onere non viene posto come limite massimo di spesa ma in termini di

<sup>1</sup> Si tratta di trasferimenti autorizzati in favore degli enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso, al fine di agevolare il lavoro delle commissioni straordinarie chiamate alla gestione di tali enti.

previsione, appare opportuno quindi fornire maggiori informazioni circa la quantificazione dell'onere e valutare se inserire in norma una apposita clausola di salvaguardia.

In merito ai profili di copertura finanziaria si rileva che il Fondo è iscritto sul capitolo 7593/MEF ed è finalizzato a compensare gli effetti negativi scaturenti in termini di cassa da specifici contributi di importo fisso costante con onere a carico dello Stato, concessi in virtù di autorizzazioni legislative. Sul punto, pur rilevando la presenza di disponibilità sul citato capitolo, andrebbero in particolare chiariti i criteri di determinazione dell'esigenza finanziaria per il 2013 del fondo e assicurato che le residue risorse su di esso presenti siano idonee al perseguimento delle finalizzazioni proprie del medesimo fondo e non rechino pregiudizi alla loro realizzazione.

I commi 7 e 8 escludono per il 2013 dal PSI delle regioni e delle province autonome i trasferimenti effettuati in favore degli enti locali soggetti al patto di stabilità interno a valere sui residui passivi di parte corrente, purché a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali. I conseguenti maggiori spazi finanziari delle regioni e province autonome sono utilizzati esclusivamente per il pagamento dei debiti di parte capitale certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, con priorità per i pagamenti di residui di parte capitale in favore degli enti locali.

**La RT** afferma che la norma determina effetti finanziari negativi in termini di fabbisogno e di indebitamento netto pari a 1.400 mln di euro.

La nota di risposte presentata dalla RGS alla Camera dei deputati afferma che la quantificazione degli oneri derivanti dall'esclusione dal patto di stabilità interno delle regioni dei residui correnti nei confronti degli enti locali è stata individuata in considerazione del monitoraggio del medesimo patto che, fino all'esercizio 2012, già prevedeva tale esclusione, tenendo conto delle differenti regole del PSI delle regioni che, dal 2013, è espresso in termini di competenza mista.

Il prospetto riepilogativo espone i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

*(mln di euro)*

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiore spesa c/capitale				1.400			1.400		

Al riguardo, si ribadisce che la quantificazione degli effetti finanziari derivanti dalla norma ed operata in RT non risulta corredata degli elementi idonei a suffragare quanto asserito nella RT medesima e nella nota della RGS. In particolare, andrebbe quantomeno indicata l'entità dei residui passivi iscritti nei bilanci delle regioni e dei corrispondenti residui attivi degli enti locali.

Il comma 9, modificato dalla Camera dei deputati, incrementa, per l'anno 2013 e sino al 30 settembre 2013, da tre a cinque dodicesimi il limite massimo di ricorso ad anticipazioni di tesoreria da parte degli enti locali.

La RT afferma che la norma non determina effetti negativi sui saldi di finanza pubblica atteso che gli eventuali maggiori oneri per interessi connessi all'aumento della possibilità per gli enti locali di ricorrere ad onerose anticipazioni di tesoreria sono a carico dei predetti enti.

Al riguardo, si evidenzia che l'incremento del limite massimo al ricorso di anticipazioni di tesoreria determinerà qualora utilizzato un effetto contrapposto, in quanto da una parte contrasta la momentanea carenza di liquidità dell'ente ma dall'altra, incrementa gli interessi passivi che l'ente dovrà corrispondere nei confronti del tesoriere. Tale ultimo effetto, comunque, non dovrebbe incidere sui saldi di finanza pubblica, attesa la vigenza delle regole del patto di stabilità interno.

Il comma 10, modificato dalla Camera dei deputati, istituisce nello stato di previsione del MEF il "Fondo per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili" con una dotazione di 9.527.993.719 euro per il 2013 e di 14.727.993.719 euro per il 2014. Il Fondo è articolato in tre sezioni di cui una riferita agli Enti locali, un'altra alle Regioni per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari e una terza riferita al Servizio Sanitario Nazionale<sup>2</sup>. Tra le dotazioni delle tre sezioni sono possibili variazioni compensative, in termini di competenza e di cassa. Inoltre, si dispone un accantonamento, pari al 10 per cento della dotazione complessiva della Sezione del Fondo relativo agli Enti locali e di quello concernente le Regioni per i debiti non sanitari, destinato ad anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti degli Enti locali e delle Regioni richiesti nel periodo dal 30

---

<sup>2</sup> La "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali" ha una dotazione di 2.000 mln di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014, la "Sezione per assicurare la liquidità alle regioni e alle province autonome per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli finanziari e sanitari" ha una dotazione di 2.527.993.719 euro per l'anno 2013 e di 3.727.993.719 euro per l'anno 2014 e la "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale" ha una dotazione di 5.000 mln di euro per l'anno 2013 e di 9.000 mln di euro per l'anno 2014.

aprile 2013 al 30 settembre 2013. Le anticipazioni in esame saranno erogate entro il 31 ottobre 2013.

**La RT**, oltre a descrivere la norma, afferma che la disposizione, unitamente all'articolo 1-*bis*, determina effetti finanziari negativi in termini di saldo netto da finanziare e di fabbisogno pari a 10.000 mln di euro per il 2013 e a 16.000 mln di euro per il 2014.

La nota di risposte presentata dalla RGS alla Camera dei deputati conferma che il fondo si limita ad assicurare agli enti interessati solo la disponibilità liquida e ribadisce che le risorse in questione costituiscono una mera anticipazione di liquidità che può essere indistintamente utilizzata dagli enti beneficiari per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, nonché dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, sia di parte corrente che di parte capitale. Non si tratta di un vero e proprio prestito da includere nel campo di applicazione dell'articolo 119, comma sesto della Costituzione, in quanto non comporta ampliamento di copertura finanziaria in termini di competenza, ma si configura come una mera anticipazione di liquidità, a fronte di coperture già individuate (articolo 3, comma 17, della legge n. 250 del 2003).

Il prospetto riepilogativo espone i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

*(mln di euro)*

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiore spesa c/capitale (comma 10 + art. 1-bis)	10.000	16.000		10.000	16.000				
Minore spesa c/capitale (comma 10)	472	1.272		472	1.272				

**Al riguardo**, atteso che nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari non sono ascritte risultanze sull'indebitamento netto, andrebbe acquisita la conferma che su tale saldo siano già stati scontati gli effetti a legislazione vigente del pagamento dei debiti che l'anticipazione di liquidità intende saldare.

A *latere*, si segnala che, in base al comunicato stampa della Cassa depositi e prestiti dell'8 maggio 2013, le richieste di anticipazioni da parte degli enti locali hanno superato di circa 2 mld di

euro le risorse stanziare dalla norma (2 mld per il 2013 e 2 mld per il 2014) e che Cassa depositi e prestiti procederà ad un riparto delle somme richieste, non potendo soddisfare integralmente le richieste di liquidità degli enti locali<sup>3</sup>. L'insufficienza delle risorse a soddisfare la carenza di liquidità degli enti in esame risulta inoltre peggiorata in seguito alle modifiche della Camera dei deputati che ha destinato circa 472 mln di euro nel 2013 e circa 1.272 mln di euro nel 2014 in favore del patto verticale incentivato. La limitatezza delle risorse unitamente alla carenza di liquidità degli enti interessati potrebbe, in prima istanza, determinare richieste di variazioni compensative con le altre sezioni del Fondo, e, successivamente, richieste di rifinanziamento del Fondo medesimo.

Ancora, si osserva che mentre nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari il Fondo in esame assume natura in conto capitale, la nota di risposte della RGS afferma che tali risorse saranno utilizzate indistintamente per pagare debiti sia di natura corrente che in conto capitale, producendo in parte una dequalificazione della spesa.

Con riferimento alla spesa per interessi degli enti locali si rinvia a quanto osservato al comma 9.

I commi 11 e 12, al fine di consentire la immediata operatività della Sezione del Fondo per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali dispone il trasferimento delle relative disponibilità su un apposito conto corrente acceso presso la Tesoreria centrale dello Stato, intestato al MEF e la cui gestione viene affidata alla Cassa depositi e prestiti Spa, la quale viene autorizzata ad effettuare, operazioni di prelievo e versamento sul medesimo conto.

La gestione da parte della Cassa depositi e prestiti Spa è regolamentata da un apposito addendum alla Convenzione del 23 dicembre 2009 e per le attività oggetto dell'addendum è autorizzata la spesa complessiva di 500.000 euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014.

Il comma 13 definisce le modalità con le quali Cassa depositi e prestiti Spa procede all'anticipazione di liquidità agli enti locali, nonché le modalità attraverso le quali gli stessi enti provvederanno alla restituzione delle anticipazioni, ovvero mediante un piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e di quota interessi, con durata fino ad un massimo di trenta anni. L'anticipazione è concessa agli enti locali che non possono far fronte con disponibilità di risorse proprie al pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero di quelli per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il medesimo termine, a causa di carenza di liquidità.

---

<sup>3</sup> Con un comunicato stampa del 16 maggio 2013 Cassa depositi e prestiti comunica di aver concesso anticipazioni di liquidità in favore degli Enti locali per l'intero importo disponibile di 3,6 mld di euro (1,8 mld nel 2013 e 1,8 mln nel 2014) a fronte di un importo complessivo richiesto di 5,76 mld di euro.

Il comma 14, modificato dalla Camera dei deputati, dispone l'immediata estinzione dei debiti indicati al comma 13 successivamente all'atto di ciascuna erogazione dell'anticipazione, e in ogni caso entro i successivi trenta giorni. Il responsabile finanziario dell'ente locale provvede a fornire alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. la certificazione dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili.

**La RT**, relativamente ai commi 11 e 12, si limita a descrivere la norma.

La nota di risposte presentata dalla RGS alla Camera dei deputati specifica che la Cassa depositi e prestiti è chiamata a gestire esclusivamente le anticipazioni in favore degli enti locali e che la gestione del Fondo comporterà quale unica spesa il compenso in favore di Cassa depositi e prestiti relativo alla struttura di gestione delle anticipazioni stesse.

Il prospetto riepilogativo espone i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

*(mln di euro)*

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiore spesa corrente	0,5	0,5		0,5	0,5		0,5	0,5	

**Al riguardo**, atteso che il compenso attribuito alla Cassa depositi e prestiti si riferisce alla gestione delle anticipazioni in favore degli enti locali, andrebbe chiarito se ulteriori profili onerosi possono discendere dalle gestioni in favore delle regioni per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari e in favore degli enti del Servizio Sanitario Nazionale.

I commi 15 (modificato dalla Camera) e 16, prevedono per gli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, la modifica del piano di riequilibrio entro sessanta giorni la concessione dell'anticipazione. Per i medesimi enti locali si dispone il recupero delle anticipazioni di cassa eventualmente concesse a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" che risultassero non dovute.

**La RT** afferma che i commi non determinano effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica, in quanto sostanzialmente finalizzati a definire aspetti procedurali relativamente ai comuni che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo n. 267 del 2000 e che chiedono accesso all'anticipazione di liquidità

La nota di risposte presentata dalla RGS alla Camera dei deputati precisa che non sono alternative l'accesso al fondo di rotazione di cui all'articolo 243-*bis* del decreto legislativo n. 267 del 2000 e la richiesta di anticipazione di liquidità di cui al comma 13 del presente articolo. Rientra nella piena autonomia degli enti interessati la scelta di accedere ad entrambi i fondi, ovvero di rinunciare al fondo di rotazione nel caso di riconoscimento dell'anticipazione di liquidità di cui al comma 13. Infine, la nota chiarisce che il recupero delle risorse del fondo di rotazione non determina effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica, in quanto le risorse recuperate dovranno necessariamente essere riversate nella contabilità speciale per essere destinate al finanziamento di successive richieste di accesso al fondo stesso.

**Al riguardo**, alla luce dei chiarimenti del Governo, non si hanno osservazioni da formulare.

Il comma 17 stabilisce l'aumento del Fondo di svalutazione crediti, di cui al comma 17, dell'articolo 6, del decreto-legge n. 95 del 2012, per i cinque esercizi finanziari successivi a quello in cui è stata concessa l'anticipazione. Il Fondo deve essere pari ad almeno il 50 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni.

**La RT** afferma che la norma non determina effetti finanziari.

La nota di risposte presentata dalla RGS alla Camera dei deputati afferma che la norma è finalizzata a non determinare nuovi impegni di spesa fittiziamente coperti e, quindi, future sofferenze di liquidità che potrebbero nuovamente compromettere la capacità di pagamento dell'ente. Pertanto l'aumento del Fondo svalutazione crediti non dovrebbe determinare una compressione della capacità di spesa tale da produrre effetti dissuasivi per gli enti interessati nel richiedere l'anticipazione in parola, piuttosto, garantire i necessari equilibri di una sana e corretta gestione.

**Al riguardo**, nulla da osservare.

Il comma 17-*bis*, introdotto dalla Camera dei deputati, dispone che nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, gli enti locali effettuano la comunicazione degli spazi finanziari di cui al comma 2 alle regioni e alle province autonome, che, a loro volta, ne curano la trasmissione alla RGS.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, nulla da osservare.

**Articolo 1-bis**  
**(Patto verticale incentivato)**

La norma modifica la disciplina del patto di stabilità regionalizzato verticale<sup>4</sup> di cui ai commi 122-126 della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità per il 2013), estendendolo all'anno 2014 ed aumentandone l'incentivo statale in favore delle regioni a statuto ordinario e della Regione siciliana e della regione Sardegna. In particolare, si incrementa il contributo per il 2013 aumentandolo da 800 mln a 1.272.006.281 euro e lo si estende al 2014 per la medesima cifra. L'importo degli incentivi da assegnare a ciascuna regione viene determinato dalla tabella allegata al testo che sostituisce la Tabella 1 allegata alla legge di stabilità 2013. In particolare, sono assegnati 318.001.570 euro da destinare alla rimodulazione degli obiettivi del patto delle province e 954.004.710 euro da destinare alla rimodulazione degli obiettivi del patto dei comuni. Si dispone, inoltre, che almeno il 50 per cento della quota riservata alla rimodulazione del patto dei comuni deve essere riservata ai piccoli comuni con popolazione compresa fra 1.000 e 5.000 abitanti. Si stabilisce che gli spazi finanziari ceduti dalle regioni devono favorire il pagamento di obbligazioni di parte capitale. Infine, si modifica il termine entro cui le regioni devono comunicare al MEF gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica spostandolo dal 31 maggio al 30 giugno e determinando il termine del 31 maggio per il 2014.

La RT afferma che la norma determina effetti negativi sul saldo netto da finanziare, pari a 472.006.281 euro per l'anno 2013 e a 1.272.006.281 euro per il 2014, compensati con riduzione di pari importo operata sull'ammontare del Fondo di cui al comma 10 dell'articolo 1. La norma determina, inoltre, effetti negativi in termini di indebitamento netto e fabbisogno determinati dal venir meno degli interessi attivi nella misura indicata all'articolo 12 del provvedimento in esame.

Il prospetto riepilogativo espone i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

---

<sup>4</sup> Il patto di stabilità regionalizzato verticale consente ai comuni ed alle province del territorio regionale di rimodulare gli obiettivi del patto di stabilità. In particolare, la regione può autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il saldo programmatico, consentendo un aumento dei pagamenti in conto capitale e procedere, contestualmente, alla rideterminazione del proprio obiettivo di risparmio per la medesima misura autorizzata.

(mln di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiore spesa corrente (Province)	118	318							
Maggiore spesa corrente (Comuni)	354	954							

**Al riguardo**, si evidenzia che l'incremento degli incentivi da destinare alla rimodulazione degli obiettivi del patto di stabilità interno degli enti locali presenti nel territorio regionale, potrebbe migliorare lo sfruttamento degli spazi finanziari degli enti e, di conseguenza, potrebbe, in teoria, aumentare la spesa complessiva a parità di vincoli. Infatti, il miglior sfruttamento degli spazi finanziari potrebbe concretizzarsi in un incremento del limite di spesa dell'ente che ha ridotti spazi finanziari a disposizione. Tale circostanza sembra ben emergere nel caso del patto di stabilità orizzontale nel quale un ente cede i propri margini di spesa non sfruttati a favore di enti che hanno limitate capacità di spesa. Ciò potrebbe determinare un aumento della spesa complessiva a parità di vincolo nella misura in cui siano ceduti spazi finanziari che non sarebbero stati utilizzati dagli enti cedenti. Alla luce di tali considerazioni appare utile fornire maggiori informazioni idonee ad escludere l'assenza di riflessi finanziari negativi collegati al più efficiente sfruttamento degli spazi finanziari.

Infine atteso che le regioni possono utilizzare le citate risorse esclusivamente per il rimborso del debito, si evidenzia che l'effetto positivo della riduzione del debito della PA si verificherebbe nel solo caso in cui detti contributi non siano soggetti ad eventuali riduzioni a titolo di concorso delle regioni alle manovre di finanza pubblica<sup>5</sup>. Diversamente, infatti, si verificherebbe un incremento dell'avanzo regionale, in quanto a fronte della riduzione della spesa per effetto dei vincoli del patto di stabilità interno si verificherebbe una analoga riduzione delle risorse da destinare esclusivamente alla riduzione del debito, ma non di quelle generalmente spendibili che sono, di conseguenza, destinate ad incrementare l'avanzo in attesa dei futuri utilizzi.

---

<sup>5</sup> Così come avvenuto con il DM 21 dicembre 2012 che ha proceduto alla riduzione delle risorse destinate al patto verticale per il 2012.

Con riferimento al venir meno degli interessi attivi si rinvia a quanto indicato al successivo articolo 12.

## **Articolo 2** ***(Pagamenti dei debiti delle regioni e delle province autonome)***

Il comma 1, modificato dalla Camera dei deputati, dispone che le Regioni e le Province Autonome chiedono al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 aprile 2013, l'anticipazione di somme da destinare ai pagamenti dei debiti per i quali la regione non è in grado di far fronte per carenza di liquidità. I debiti debbono essere certi liquidi ed esigibili - ovvero quelli per i quali sia stata emessa fattura o analoga certificazione di pagamento - alla data del 31 dicembre 2012; sono compresi i pagamenti nei confronti degli Enti locali, mentre sono esclusi i debiti finanziari e sanitari. L'anticipazione viene chiesta in deroga ai limiti posti dalla legge n. 281 del 1970 alla contrazione di mutui, obbligazioni e anticipazioni, nonché all'articolo 32, comma 24, lett. b), della legge n. 183 del 2011 che prevede il divieto di ricorrere all'indebitamento per investimenti nell'anno successivo al mancato rispetto del PSI.

Il comma 2, modificato dalla Camera dei deputati, stabilisce che la somma di cui potrà disporre ciascuna regione verrà definita con decreto ministeriale da adottare entro il 15 maggio 2013, in misura proporzionale o con un criterio di riparto differente individuato in sede di Conferenza Stato Regioni.

Il comma 3 individua gli adempimenti che le Regioni devono effettuare per ricevere l'erogazione delle somme. In particolare, la Regione deve predisporre misure, anche legislative, idonee e congrue di copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, maggiorata degli interessi.

Il comma 4, ai fini della verifica degli adempimenti, istituisce un tavolo a composizione mista Stato Regioni.

Il comma 5 dispone, una volta erogata l'anticipazione, l'immediato pagamento da parte della regione dei debiti inseriti nel piano di pagamento, fornendo formale certificazione al tavolo di verifica degli adempimenti.

Il comma 6 specifica che due terzi dei debiti inseriti nel piano di pagamento della Regione deve avere ad oggetto residui passivi, anche perenti, nei confronti degli Enti locali, nel limite dei corrispondenti residui attivi degli enti locali stessi ovvero, ove inferiori, la loro totalità. Gli Enti locali dovranno utilizzare le risorse ricevute dalla Regione, prioritariamente per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2012 ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine. Limitatamente alla Regione siciliana, tale disposizione si applica anche per le somme assegnata agli enti locali e accreditate sui conti correnti di tesoreria della regione.

**La RT** afferma che i commi da 1 a 4 non determinano oneri in quanto finalizzati a disciplinare l'accesso da parte delle Regioni al Fondo relativamente alla " Sezione per assicurare la liquidità alle regioni e alle province autonome per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli sanitari". Analogamente non determinano oneri i commi da 5 a 6 in quanto i pagamenti ivi previsti avvengono in coerenza con i vincoli del patto di stabilità interno.

La nota di risposte presentata dalla RGS alla Camera dei deputati ribadisce che le risorse in esame costituiscono una mera anticipazione di liquidità che può essere indistintamente utilizzata dalle regioni e province autonome beneficiarie per il pagamento di debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, nonché dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, sia di parte corrente che di parte capitale, prescindendo dalla correlazione con i pagamenti di cui ai successivi commi 7 e 8 del presente articolo.

La nota segnala inoltre che gli spazi finanziari riconosciuti alle regioni riguardano esclusivamente i trasferimenti di parte corrente a favore degli enti locali che si esauriranno nel corso dell'anno 2013. I restanti pagamenti avverranno, sia nel 2013 sia nel 2014, nell'ambito degli ordinari obiettivi fissati dal patto di stabilità interno. Relativamente alla ricognizione complessiva da parte delle Regioni delle situazioni debitorie esistenti, la nota fa presente che l'accantonamento del 10 per cento del "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili" tiene conto proprio delle richieste che perverranno in data successiva al 30 aprile e, comunque, non oltre il 30 settembre. In tale secondo momento verrà distribuito il rimanente 10 per cento e le somme non distribuite in prima istanza. Infine la nota conferma che il pagamento immediato dei debiti così come disposto dal comma 5 debba intendersi nel limite dell'anticipazione erogata.

**Al riguardo**, con riferimento al comma 3 e alla predisposizione da parte della Regione di misure, anche legislative, idonee e congrue di copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, maggiorata degli interessi, si osserva che tale previsione sembra configurarsi a garanzia del futuro rimborso dell'anticipazione e dei relativi interessi, analogamente a quanto già si verifica per il ricorso all'indebitamento (predisposizione piano di ammortamento). In aggiunta la norma istituisce un apposito tavolo deputato alla verifica degli adempimenti da mettere in atto da parte delle Regioni per l'erogazione delle anticipazioni in esame. Sul punto andrebbe chiarito se l'individuazione di tali forme di controllo contabile avvenga comunque nel rispetto delle procedure contabili della Regione, in particolare, per ciò che riguarda le procedure finalizzate

all'individuazione della copertura finanziaria riferita ai propri bilanci, annuali e pluriennali.

Inoltre, si evidenzia che la possibilità di ricorrere all'anticipazioni di tesoreria determinerà qualora utilizzato un effetto contrapposto, in quanto da una parte contrasta la momentanea carenza di liquidità dell'ente ma dall'altra, incrementa gli interessi passivi che l'ente dovrà corrispondere. Tale ultimo effetto, comunque, non dovrebbe incidere sui saldi di finanza pubblica, attesa la vigenza delle regole del patto di stabilità interno.

Ancora si osserva che mentre nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari il Fondo in esame assume natura in conto capitale, la nota di risposte della RGS afferma che tali risorse saranno utilizzate indistintamente per pagare debiti sia di natura corrente che in conto capitale, producendo in parte una dequalificazione della spesa nei bilanci regionali.

Il comma 7 prevede, per l'anno 2013, un'ulteriore deroga al patto di stabilità interno per le spese per cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti di 800 mln di euro.

I commi 8 e 9 provvedono a dettare disposizioni per il riparto delle citate risorse tra le Regioni e per il monitoraggio dell'utilizzo delle medesime.

La RT afferma che il comma 7 prevede il rifinanziamento, in termini di sola cassa, per un importo di 800 milioni di euro, per il solo anno 2013, del Fondo di compensazione per gli interventi volto a favorire lo sviluppo di cui all'art. 32, comma 4, lettera n-*bis*), della legge 12 novembre 2011, n. 183.

Questa integrazione è indispensabile per assicurare alle Amministrazioni titolari dei programmi comunitari 2007/2013 il conseguimento dei target di spesa fissati al 31.12.2013, al fine di scongiurare la perdita di risorse comunitarie, conseguente dall'applicazione della regola del disimpegno automatico prevista dai Regolamenti UE che disciplinano l'intervento dei Fondi strutturali europei.

Il rispetto dei target di spesa fissati per i singoli programmi consente la presentazione nel corso dell'anno delle rendicontazioni alla Commissione europea, necessarie per attivare i corrispondenti rientri di risorse comunitarie.

Per effetto dell'integrazione disposta dalla norma in esame, la dotazione del Fondo di compensazione di cui sopra raggiunge,

nell'anno 2013, 1.800 milioni di euro, un ammontare ancora inferiore a quello necessario per evitare la perdita di risorse comunitarie al 31.12.2013 (2 miliardi di euro) rispetto ad obiettivi di spesa invariate, senza tener conto, quindi, degli effetti delle misure di accelerazione delle spese da realizzare per conseguire l'integrale utilizzo delle risorse alla chiusura della programmazione (31.12.2015).

La norma in esame a fronte di una integrazione di 800 milioni di euro per l'anno 2013, determina effetti finanziari negativi in termini di fabbisogno e di indebitamento netto pari a 600 milioni di euro. Infatti, la maggiore capacità di spesa delle Amministrazioni titolari dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali, derivante dall'innalzamento dei target di spesa previsti per lo stesso anno, abbinata al riconoscimento di un maggiore spazio finanziario all'interno dei vincoli posti dal Patto di stabilità pari a 800 milioni di euro per l'anno 2013, comporta un incremento dei rientri comunitari per il medesimo anno quantificabile in circa 200 milioni di euro (tenuto conto anche degli attuali vincoli di liquidità del bilancio UE 2013), aggiuntivi rispetto a quelli previsti nei tendenziali a legislazione vigente.

Per la RT i commi 8 e 9 non determinano effetti negativi sui saldi di finanza pubblica in quanto finalizzati a ripartire le risorse di cui al comma 7 e a prevederne la redistribuzione delle quote non utilizzate.

La nota di risposte presentata dalla RGS alla Camera dei deputati conferma che la deroga al PSI, per le spese per cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti di 800 mln di euro per l'anno 2013, comporta un incremento dei rientri comunitari, per il medesimo anno, valutato in 200 mln di euro. Circa l'incidenza sui saldi la nota fa presente che, nella valutazione dei tendenziali, era stato già scontato un rientro di risorse comunitarie tarato su 1.000 mln di euro. La norma in esame, per il 2013, comportando una accelerazione delle spese, incrementa di 200 mln i rientri comunitari che non erano stati considerati nel quadro a legislazione vigente. Tale accelerazione, comportando l'incremento dei rientri comunitari, fa diminuire in pari misura il valore del fabbisogno da finanziare, che si attesta in complessivi 600 mln di euro.

Il prospetto riepilogativo espone i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

(mln di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiore spesa c/capitale				800			800		
Maggiori entrate extratributarie				200			200		

**Al riguardo**, atteso che la gestione dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari sottende un meccanismo di spesa e di rientri di risorse finanziarie comunitarie, appare opportuno fornire maggiori informazioni relativamente all'incremento di 200 mln di euro di rientri comunitari, per effetto dell'accelerazione della spesa, in conseguenza della deroga di 800 mln di euro al patto di stabilità interno, per l'anno 2013, dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari.

### **Articolo 3**

#### ***(Pagamenti dei debiti degli enti del servizio sanitario nazionale-SSN)***

Il comma 1 autorizza lo Stato ad effettuare anticipazioni di liquidità alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano a valere sulle risorse della "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale" di cui all'articolo 1, comma 10, del presente decreto-legge, al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale ed in relazione:

a) agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

b) alle mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle regioni ai rispettivi SSR a titolo di finanziamento del SSN, compresi i trasferimenti di somme dai conti di tesoreria e dal bilancio statale e le coperture regionali dei disavanzi sanitari, come risultanti nelle voci "crediti verso regione per spesa corrente" e "crediti verso regione per ripiano perdite" nelle voci di credito degli enti del SSN verso le rispettive regioni dei modelli SP.

Il comma 2 prevede che, in via d'urgenza, per l'anno 2013, il Ministero dell'economia e delle finanze provvede con decreto direttoriale, entro il 15 maggio 2013, al riparto fra le regioni dell'anticipazione di liquidità fino a concorrenza massima dell'importo di 5.000 milioni di euro, in proporzione ai valori di cui al comma 1, lettera a), come risultanti dai modelli CE per il periodo dal 2001 al 2011, ponderati al 50%, e ai valori di cui al comma 1, lettera b) iscritti nei modelli SP del 2011, ponderati al 50%, come presenti nell'NSIS alla data di entrata in vigore del presente decreto. Ai fini dell'erogazione delle risorse di cui al presente comma si applicano le disposizioni di cui al comma 5.

Il comma 3 demanda ad apposito decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze da emanarsi entro il 30 novembre 2013 il riparto definitivo, comprensivo anche degli importi previsti per l'anno 2014, fra le regioni dell'anticipazione di liquidità fino a concorrenza massima dell'importo di 14.000 milioni di euro, sempre in proporzione ai valori derivanti dalle ricognizioni delle somme di cui al comma 1, lettere a) e b), rilevati sulla base della verifica compiuta

dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'Intesa fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 23 marzo 2005. Ai fini dell'erogazione per l'anno 2014 delle risorse di cui al presente comma, al netto di quelle già erogate per l'anno 2013 ai sensi del comma 2, si applicano le disposizioni di cui al comma 5.

Il comma 4 stabilisce che le regioni, che a causa di carenza di liquidità non possono far fronte ai pagamenti di cui al comma 1, trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimenti del Tesoro e della Ragioneria Generale dello Stato, entro il 31 maggio 2013, l'istanza di accesso all'anticipazione di liquidità di cui al comma 2, ed entro il 15 dicembre 2013 l'istanza di accesso all'anticipazione di liquidità di cui al comma 3, per l'avvio delle necessarie procedure amministrative ai fini di cui al comma 5. Quanto sopra in deroga sia al limite ordinario per le annualità di ammortamento stabilito dalla legge n. 281 del 1970 che al disposto dell'articolo 32, comma 24, lettera b), della legge n. 183 del 2011 in materia di indebitamento per investimenti<sup>6</sup>. Il Ministero dell'economia e delle finanze, con decreto direttoriale, può attribuire alle regioni che ne abbiano fatto richiesta entro il 15 dicembre 2013, importi superiori a quelli di cui al comma 3, con l'istanza di cui al primo periodo, nei limiti delle somme già attribuite ad altre regioni ai sensi del medesimo comma 3, ma non richieste.

Il comma 5 prevede che all'erogazione delle somme, nei limiti delle assegnazioni di cui al presente articolo, da accreditare sui conti intestati alla sanità, si provvede, anche in *tranche* successive, a seguito:

a) della predisposizione, da parte regionale, di misure, anche legislative, idonee e congrue di copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, prioritariamente volte alla riduzione della spesa corrente, verificate dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 della citata Intesa;

b) della presentazione di un piano di pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, cumulati alla data del 31 dicembre 2012 e comprensivi di interessi nella misura prevista dai contratti, dagli accordi di fornitura, ovvero dagli accordi transattivi, intervenuti fra le parti, ovvero, in mancanza dei predetti accordi, dalla legislazione vigente, e dettagliatamente elencati, rispetto ai quali il Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 della citata Intesa verifica la coerenza con le somme assegnate alla singola regione in sede di riparto delle risorse di cui rispettivamente ai commi 2 e 3. Nei limiti delle risorse assegnate ai sensi dei commi 2 e 3 e in via residuale rispetto ai debiti di cui al primo periodo della presente lettera, il piano dei pagamenti può comprendere debiti certi, sorti entro il 31 dicembre 2012, intendendosi per sorti i debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine;

c) della sottoscrizione di apposito contratto tra il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento del Tesoro e la regione interessata, nel quale sono definite le modalità di erogazione e di restituzione delle somme, comprensive di interessi e in un periodo non superiore a 30 anni, prevedendo altresì, qualora la regione non adempia nei termini ivi stabiliti al versamento delle rate di ammortamento dovute, sia le modalità di recupero delle medesime somme da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, sia l'applicazione di interessi moratori. Il tasso di interesse a carico della Regione è pari al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione.

---

<sup>6</sup> La norma richiamata, nell'ambito della disciplina sanzionatoria del patto di stabilità per le regioni e le province autonome, considera adempiente al patto la regione il cui mancato raggiungimento degli obiettivi sia determinato dalla maggiore spesa per interventi correlati ai finanziamenti dell'Unione europea e realizzati con la quota di finanziamento nazionale, a condizione che nell'anno successivo a quello del mancato obiettivo, la regione non ricorra all'indebitamento per investimenti.

Il comma 6 impone che, all'atto dell'erogazione delle anticipazioni, le regioni interessate provvedono all'immediata estinzione dei debiti elencati nel piano di pagamento: dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili la regione fornisce formale certificazione al Tavolo di verifica degli adempimenti, rilasciata dal responsabile della gestione sanitaria accentrata, ovvero da altra persona formalmente indicata dalla Regione.

Il comma 7 individua come adempimento regionale, a decorrere dal 2013, ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, l'erogazione, da parte della regione al proprio SSR, entro la fine dell'anno, di almeno il 90% delle somme che la regione incassa nel medesimo anno dallo Stato a titolo di finanziamento del SSN, e delle somme che la stessa regione, a valere su risorse proprie dell'anno, destina al finanziamento del proprio SSR.

Il comma 8 estende l'applicazioni delle disposizioni di cui al presente articolo anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano che non partecipano al finanziamento del SSN con oneri a carico del bilancio statale. Dette regioni e province autonome, per le finalità di cui al comma 3, e comunque in caso di avvenuto accesso alle anticipazioni di cui al comma 2, trasmettono al Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'Intesa fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 23 marzo 2005, entro il termine del 30 giugno 2013, la documentazione necessaria per la verifica dei dati contenuti nei conti economici e negli stati patrimoniali. Qualora dette regioni e province autonome non provvedano alla trasmissione della certificazione di cui al comma 6, o vi provvedano in modo incompleto, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a recuperare le somme erogate a titolo di anticipazione di liquidità ai sensi del presente articolo, fino a concorrenza degli importi non certificati, a valere sulle somme alle medesime spettanti a qualsiasi titolo.

Infine il comma 9 è diretto a coordinare l'operazione di cui al presente articolo con il procedimento di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 disponendo che le regioni possano far valere le somme attinte sull'anticipazione di liquidità quali risorse in termini di competenza di cui all'articolo 1, lettera b). Per tale finalità è previsto uno slittamento, per l'anno 2013, dei termini di cui al medesimo comma 174, disponendo che il termine del 30 aprile sia differito al 15 maggio e che il termine del 31 maggio sia differito al 30 giugno.

**La RT** afferma che la prevista anticipazione di liquidità in favore delle regioni, per il pagamento dei debiti sanitari cumulati al 31 dicembre 2012, per un importo complessivamente pari a 14 miliardi di euro, di cui 5 miliardi per il 2013 e 9 miliardi per il 2014, non determinerà una nuova spesa da parte delle regioni, corrispondendo ad impegni di spesa già perfezionati dagli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN). Pertanto la presente anticipazione non ha impatto in termini di indebitamento netto, incidendo solo in termini di saldo netto da finanziare e di fabbisogno.

Tenuto conto della finalità del presente decreto, diretta a garantire una rapida messa a disposizione degli enti pubblici interessati di liquidità per provvedere tempestivamente ai pagamenti dei propri debiti, il procedimento previsto dal presente articolo è stato

individuato, anche in funzione delle esigenze rappresentate dagli enti e dalle parti sociali, come il più idoneo a garantire un afflusso rapido della liquidità verso le regioni, fino al punto di prevedere che, ai fini di una tempestiva prima erogazione di 5 miliardi di euro, il relativo procedimento venga già avviato durante il periodo di conversione in legge del decreto e di disporre il riparto definitivo delle risorse, comunque entro il mese di novembre 2013, per essere immediatamente operativo ad inizio 2014.

Nel dettaglio, il presente articolo da un lato mira a favorire il pagamento dei debiti cumulati dagli enti del SSN al 31 dicembre 2012, per l'importo complessivo citato di 14 miliardi di euro, dall'altro introduce, con disposizione di carattere strutturale, meccanismi diretti ad impedire in futuro ulteriori ritardi nel sistema dei pagamenti, ponendo vincoli stringenti sulla gestione, da parte delle regioni, della liquidità destinata al finanziamento del SSN (posto che l'equilibrio economico è garantito da una serie di disposizioni vigenti e dalle verifiche trimestrali dei tavoli tecnici competenti, ormai consolidate).

Al fine di chiarire l'ambito di operatività del presente articolo, si rappresenta infatti che allo stato risultano alcune importanti situazioni di persistenti crediti degli enti del SSN verso le rispettive regioni, per quote di finanziamento non erogate dalle regioni stesse ai propri enti ancorché regolarmente incassate dallo Stato o stanziare nel bilancio regionale.

Ciò comporta che, a fronte di costi regolarmente sostenuti dagli enti del SSN, in quanto regolarmente finanziati in termini di competenza, detti enti non sono stati nella condizione di pagare i conseguenti debiti, a causa della mancata erogazione di cassa. La vicenda coinvolge evidentemente la complessiva gestione dei bilanci regionali e con il presente articolo si vuole porre al riparo il SSN da gestioni improprie della relativa liquidità. In taluni casi la sottrazione di liquidità è addirittura la conseguenza di una cancellazione delle somme dal bilancio regionale anche in termini di competenza ed il presente articolo comprende anche tali casi. Con la presente erogazione di liquidità si intende altresì affrontare la problematica di investimenti pregressi effettuati a valere sul finanziamento corrente del SSN (e non su quello in conto capitale di cui all'articolo 20 della legge n. 67 del 1988 che prevede finanziamenti specifici), di dimensioni eccessive rispetto alla capacità economico-finanziaria degli enti e tali da comportare una crisi di liquidità.

In una successiva nota la RGS ha illustrato le criticità emerse in sede di controllo e monitoraggio, che non hanno permesso di rilevare e contenere tempestivamente il fenomeno oggetto del presente provvedimento.

Innanzitutto ha chiarito che le regioni godono di spazi d'autonomia, anche contabile, estremamente ampi, costituzionalmente garantiti (è solo con la legge costituzionale n. 1 del 2012 - le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario 2014 - che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è stata collocata nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato), e che i Tavoli di verifica degli adempimenti in materia sanitaria esaminano i conti consolidati dei servizi sanitari regionali (consolidamento dei conti degli enti del servizio sanitario nazionale e, ove esistente, della "gestione sanitaria accentrata", vale a dire della gestione della quota del finanziamento del servizio sanitario che le regioni effettuano in modo diretto, non trasferendola alle ASL/AO).

Il monitoraggio pertanto rileva gli andamenti dei conti consolidati degli enti del SSN, la cui contabilità, come noto, è di tipo economico-patrimoniale. Ciò posto, si rappresenta che proprio in sede di monitoraggio dei conti del SSN sono emersi i fenomeni di cui trattasi, che tuttavia attengono alla generale gestione del bilancio finanziario delle regioni, e che hanno trovato risposta sia in un miglioramento progressivo della legislazione in materia di piani di rientro (alle regioni coinvolte nella sottrazione di risorse al proprio servizio sanitario regionale è stato richiesto, quale adempimento di Piano, l'integrale ripristino delle somme), sia, nel 2011, attraverso il decreto legislativo 118 che si applica già dal 2012 al settore sanitario.

Tale decreto infatti, nell'operare una generale azione di omogeneizzazione dei comportamenti contabili, ha anche sicuramente colmato, fra l'altro, alcune lacune del previgente ordinamento:

- disponendo, con riferimento al bilancio della regione (bilancio finanziario), un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del SSR, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle

regioni per il finanziamento del medesimo SSR per l'esercizio in corso;

- istituendo, con riferimento alla gestione di cassa, un conto di tesoreria dedicato alla sanità e pertanto distinto dal conto ordinario regionale (articolo 21): tale soluzione rende trasparente l'utilizzo da parte regionale della liquidità che viene messa a disposizione, in quanto consente di rilevare eventuali trasferimenti di risorse da un conto all'altro e, conseguentemente, di rendere immediatamente evidenti le posizioni di debito/credito di un conto rispetto all'altro;
- stabilendo, con riferimento alla gestione sanitaria accentrata, l'obbligo di istituzione di un centro di responsabilità, di tenuta di una contabilità economico-patrimoniale e di redazione del relativo bilancio, al fine di garantire assoluta completezza ed omogeneità contabile, anche ai fini della redazione del bilancio consolidato sanitario della regione (articolo 22) e l'integrale raccordo e riconciliazione fra il bilancio (economico-patrimoniale) del servizio sanitario regionale e il bilancio (finanziario) della regione. Tale soluzione, implicando anche la redazione di uno stato patrimoniale della gestione sanitaria accentrata e il suddetto raccordo, garantisce, fra l'altro, assoluta completezza nella rappresentazione dello stato dei conti sanitari e delle "relazioni finanziarie" fra regione e servizio sanitario regionale, che precedentemente non era altrettanto garantita;
- introducendo, con riferimento al trattamento contabile dei fatti gestionali (delle aziende e della gestione sanitaria accentrata) e delle procedure di consolidamento dei conti del servizio sanitario regionale, regole di comportamento contabile assolutamente uniformi (con ciò escludendo gli spazi di relativa discrezionalità che la normativa civilistica di riferimento comunque consentiva) e rigorosamente orientati alla garanzia degli equilibri di bilancio sia in termini economici che finanziari.

Ulteriori disposizioni, sempre presenti nel citato decreto 118, e nella legge n. 243 del 2012 che tendono ad armonizzare i bilanci e i conti regionali e che pongono vincoli più stringenti nella gestione regionale della spesa, sono volti a garantire il superamento, sul versante extrasanitario, delle predette criticità.

La RT puntualizza, poi, che per effettuare il riparto fra le regioni delle anticipazioni previste si prendono come riferimento due grandezze finanziarie che possono spiegare in modo molto consistente il ritardo dei pagamenti nel SSN:

- gli ammortamenti non sterilizzati antecedenti l'applicazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, (che ha stabilito regole di contabilizzazione degli investimenti e degli ammortamenti uniformi e tali da garantire sia l'equilibrio economico che l'equilibrio finanziario degli enti del SSN) e dunque frutto di pregresse politiche di investimento non sempre adeguate alla capacità economico-finanziaria degli enti del SSN le quali hanno generato, soprattutto in talune regioni, una significativa crisi di liquidità;
- le risorse relative al finanziamento del SSN che, sebbene regolarmente affluite alle regioni ovvero stanziare dalle stesse su risorse proprie per quanto attiene al finanziamento eventualmente a proprio carico (dunque regolarmente presenti in termini di competenza di bilancio), tuttavia non sono state erogate agli enti del SSN in quanto la relativa liquidità (in taluni casi anche lo stanziamento in termini di competenza) è stata utilizzata dalle regioni interessate per finalità extrasanitarie. Detto fenomeno, che assume dimensioni imponenti soprattutto in talune regioni, ha contribuito in modo molto significativo a determinare una fortissima crisi di liquidità.

La RT, oltre a descrivere dettagliatamente le procedure delineate dall'articolo sottolinea la valenza strutturale della disposizione di cui al comma 7, diretta a prevenire la formazione di ingenti crediti dei servizi sanitari regionali verso le rispettive regioni. Tale norma, infatti, introduce un nuovo adempimento regionale ai fini dell'ordinario accesso delle regioni alle quote premiali del finanziamento del SSN. L'adempimento consiste nell'obbligo delle regioni di erogare effettivamente ai propri enti sanitari, entro la fine dell'esercizio, almeno il 90 per cento delle somme che incassano dallo Stato a titolo di finanziamento del SSN stesso (si tratta dell'IRAP, dell'addizionale regionale all'IRPEF e dei trasferimenti da bilancio statale a titolo di compartecipazione IVA e di fondo sanitario nazionale), nonché delle somme che le stesse, a valere su risorse proprie, destinano autonomamente al finanziamento del SSN

(sostanzialmente riconducibili alla fiscalità aggiuntiva, al ripiano di disavanzi sanitari, a finanziamento di funzioni sanitarie ulteriori rispetto ai livelli essenziali di assistenza (LEA), ad altri finanziamenti regionali comunque destinati).

Tale condizione è diretta a garantire un sostanziale equilibrio finanziario (equilibrio di cassa) oltre all'obbligo dell'equilibrio di competenza, disciplinato da una consistente legislazione e oggetto di un monitoraggio trimestrale ormai consolidati.

**Al riguardo**, si fa presente preliminarmente che il prospetto riepilogativo ascrive alla norma effetti in termini di SNF e di fabbisogno pari a 5 mld di euro per il 2013 e a 9 mld di euro per il 2014, conformemente a quanto asserito dalla RT.

Si rileva, in merito alla congruità della cifra stanziata (14 mld di euro per il biennio) rispetto all'ammontare dei debiti degli enti del SSN, che la RGS nella nota del 15 aprile ha innanzitutto rappresentato che l'ammontare dei debiti, come osservabili dagli stati patrimoniali dei predetti enti, è una grandezza che comprende anche i debiti fisiologici, cioè i debiti che, pur sussistendo alla data del 31 dicembre 2012, tuttavia non presentano ancora il requisito dell'esigibilità per i termini contrattuali o per disposizioni di legge.

Inoltre, la RGS ha nella medesima nota espressamente riconosciuto che la somma di 14 miliardi destinata al pagamento dei debiti sanitari "è un punto di sintesi fra le predette grandezze (quelle emerse nei bilanci, nds.) e la concreta disponibilità di risorse".

Con riferimento, poi, agli ammortamenti non sterilizzati, in ordine al loro ammontare relativo al periodo antecedente l'entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 118 del 2011 e che non sia stato riportato nei conti economici 2011 (questo, pari complessivamente a 427,5 milioni, risulta già scontato ai fini della verifica dell'avanzo/disavanzo sanitario regionale), la RGS ha ricordato, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, che è già programmata, a decorrere dal maggio 2013 e proprio in conseguenza del citato decreto legislativo n. 118, una ricognizione contabile straordinaria finalizzata a fornire una piena e definitiva rappresentazione della posizione economico-finanziaria delle regioni, con riferimento sia alle iscrizioni contabili dei modelli CE (e fra queste le voci "costi capitalizzati" e "ammortamenti") sia alle iscrizioni nei modelli SP, con riferimento sia alla sezione "crediti", sia alla sezione

"debiti", per la corretta e uniforme contabilizzazione dei fatti gestionali (con particolare riferimento alla rappresentazione negli stati patrimoniali) a decorrere dal 2012.

Analogamente, dovrebbero essere puntualizzate, suddivise per regioni, le risorse di cassa che non sono state conferite dalle regioni stesse agli enti dei rispettivi SSR, pur a fronte di risorse conferite dallo Stato o destinate dalle medesime regioni al finanziamento della sanità, anche considerando che tale fenomeno ha assunto in alcuni casi, secondo la stessa RT, "dimensioni imponenti".

In merito alle criticità dei monitoraggi effettuati e alle motivazioni addotte, andrebbe comunque chiarito se l'utilizzo da parte delle regioni di quote delle risorse dedicate alla sanità per finalità differenti (giungendo in alcuni casi a "cancellare le somme dal bilancio regionale anche in termini di competenza") ed i conseguenti squilibri di cassa degli enti del SSN siano da ascrivere a tensioni emerse su queste ulteriori finalità, comunque corrispondenti a competenze poste in capo alle regioni, e, in caso positivo, se ciò sia determinato da strutturali carenze delle risorse all'uso dedicate.

Si rappresenta, poi, che la RGS ha espressamente escluso la possibilità - prima dell'immissione dei dati nella piattaforma elettronica di cui all'articolo 7, comma 4 - di quantificare la quota dei debiti sanitari già ceduta *pro solvendo* o *pro-soluto* presso le banche o gli intermediari finanziari. La questione non appare tuttavia priva di rilevanza per i profili di competenza, atteso che qualora i debiti fossero stati ceduti *pro-soluto*, si sarebbe già verificato un effetto sul fabbisogno e sul debito, dovendosi pertanto scontare una riduzione dell'impatto dell'articolo sul predetto saldo rispetto a quanto indicato dal prospetto riepilogativo.

Per quanto riguarda il mancato effetto sull'indebitamento netto, non è chiaro se le anticipazioni afferiscano anche ai debiti sorti entro il 31 dicembre 2012 per i quali "sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine" (comma 5, lett. b, secondo periodo). Infatti, laddove non risultasse il corrispondente impegno correttamente registrato nei bilanci degli enti sanitari, si tratterebbe di emersione di debito con impatto anche sull'indebitamento netto, in misura pari all'ammontare di tali tipologie di debiti. Per tali poste, il decreto assumerebbe la valenza di una sorta di sanatoria, che - per l'articolo in esame - riguarderebbe

essenzialmente spese per forniture ospedaliere effettuate in assenza di adeguati stanziamenti.

La questione appare pertanto della massima rilevanza ed andrebbero forniti ulteriori chiarimenti in merito, con espressa esclusione della possibilità che vi siano debiti degli enti sanitari assunti in misura superiore alle somme impegnabili, al di là di quanto asserito dalla RGS nella nota del 15 aprile in ordine al fatto che i conti sanitari sono in equilibrio economico, in virtù di quanto previsto dalla legislazione vigente, a cominciare dall'articolo 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004.

Si rileva, infine, che gli effetti su SNF e sul fabbisogno indicati dal prospetto riepilogativo e dalla RT scontano la stringente tempistica dei pagamenti prevista dalla norma. Sul punto, i rilievi, prospettati sulla base delle precedenti occasioni in cui sono state concesse anticipazioni da parte dello Stato alle regioni per l'estinzione dei debiti sanitari, in ordine ad una tempistica che potrebbe non essere rispettata, con conseguente slittamento al 2014 di parte dei pagamenti contabilizzati per il 2013, sono considerati superabili dalla RGS, che nella nota del 15 aprile ha espressamente definito congruo il termine del 30 novembre 2013 previsto per la predisposizione del riparto definitivo dei 14 miliardi di euro.

Inoltre la RGS ha fatto presente che una serie di compiti rilevanti è posta necessariamente in capo alle regioni e attiene alla predisposizione dei programmi di pagamento, all'individuazione della copertura finanziaria per la restituzione dell'anticipazione di liquidità e alla sottoscrizione dei contratti con lo Stato. Tuttavia, considerato il fatto che la maggior parte degli enti del SSN registrano ritardi nei pagamenti solo a causa della carenza di liquidità (essendo tali enti in condizione di ordine contabile e dunque in condizione di conoscenza esatta dei propri debiti), è evidente come la messa a disposizione delle risorse risolva in sé il problema. Può ritenersi che solo per singole e limitate situazioni di particolare criticità contabile potranno realizzarsi tempi di pagamento più lunghi.

Tuttavia, considerata la brevità del lasso di tempo intercorrente fra il riparto definitivo delle risorse e la chiusura dell'esercizio finanziario 2013, si ritiene che non possa essere completamente escluso lo slittamento di parte dei pagamenti alle imprese creditrici previsti per il 2013 all'esercizio successivo.

### **Articolo 3-bis**

***(Modifica all'articolo 1, comma 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, concernente il finanziamento di progetti regionali in materia sanitaria)***

L'articolo, inserito dalla Camera dei deputati, dispone che a decorrere dal 2013 l'acconto del 70 per cento delle somme complessivamente previste per il perseguimento di specifici e prioritari obiettivi indicati nel Piano sanitario nazionale è erogato a seguito dell'intervenuta Intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sulla ripartizione delle predette quote vincolate per il perseguimento degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale indicati nel Piano sanitario nazionale.

**La RT** esclude che dalla disposizione derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Infatti la norma mira a rendere efficiente il pagamento dell'acconto sul finanziamento del SSN destinato al perseguimento degli obiettivi del piano sanitario nazionale, correlandolo al raggiungimento dell'Intesa in Conferenza Stato-Regioni, rispetto all'adozione della deliberazione CIPE, ed in analogia a quanto avviene per l'erogazione del finanziamento cosiddetto indistinto. Facendo peraltro riferimento all'acconto, la norma non compromette i procedimenti già previsti dalla legislazione vigente sui finanziamenti in oggetto.

**Al riguardo**, nulla da osservare, stante la natura essenzialmente procedurale della disposizione.

### **Articolo 4**

***(Verifica equilibri strutturali delle regioni)***

La norma, al fine di garantire il rispetto degli equilibri di finanza pubblica, per le regioni che abbiano sottoscritto i contratti di cui ai precedenti articoli 2 e 3 per ottenere anticipazioni di somme per il pagamento dei debiti, condiziona la possibilità di sottoscrivere nuovi prestiti o mutui, oltre che all'osservanza del patto di stabilità come già previsto nella legislazione vigente, alla verifica che il bilancio regionale presenti una situazione di equilibrio strutturale. Dette condizioni, esaminate dai Tavoli di verifica, sono recepite in apposita delibera del Consiglio dei Ministri di autorizzazione all'indebitamento.

**La RT** afferma che la norma non determina oneri in quanto subordina la possibilità di indebitarsi per le regioni beneficiarie di anticipazione di liquidità ad una preventiva verifica degli equilibri strutturali.

La nota di risposte presentata dalla RGS alla Camera dei deputati chiarisce che per equilibrio strutturale si intende un equilibrio sostenibile nel tempo, che non intacca la quota del patrimonio necessaria per lo svolgimento delle funzioni fondamentali.

Al riguardo, nulla da osservare.

### **Articolo 5** ***(Pagamento dei debiti delle Amministrazioni dello Stato)***

Il comma 1 prevede che ciascun Ministero provveda a predisporre un apposito elenco dei debiti per obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, maturati alla data del 31 dicembre 2012, a fronte dei quali non sussistono residui passivi anche perenti.

Il comma 2 rfinanzia di 500 milioni di euro per il 2013 il Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni centrali, istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 50, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006). La norma precisa che, nel pagamento dei debiti pregressi, va data priorità al pagamento delle spese diverse dai fitti passivi.

Il comma 3 prevede il monitoraggio dei relativi pagamenti da parte degli Uffici Centrali di bilancio, ai quali le amministrazioni trasmettono, con cadenza trimestrale, i prospetti dei pagamenti dei debiti, nonché l'indicazione di quelli che non è stato possibile estinguere. A loro volta, gli Uffici Centrali di bilancio trasmettono una relazione finale alla Corte dei Conti sulle somme effettivamente impegnate e pagate.

Il comma 4 dispone che i Ministeri interessati definiscano, entro il 15 giugno 2013, per la quota di debiti non soddisfatta con il Fondo, un piano di rientro volto al conseguimento dei necessari risparmi attraverso misure di razionalizzazione e riorganizzazione della spesa, anche al fine di prevenire il formarsi di nuove situazioni debitorie. Il piano di rientro, definito con apposito decreto del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, deve essere comunicato alle competenti Commissioni Parlamentari e alla Corte dei conti. La norma precisa che ai fini del suddetto piano di rientro possono essere utilizzate le dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili del bilancio dello Stato ai sensi dell'articolo 21, comma 5, lett. b), della legge di contabilità.

Il comma 5 prevede che i Nuclei di analisi e valutazione della spesa monitorano l'attuazione dei piani di rientro di cui al comma 4.

Il comma 6 prevede che, in caso di mancata adozione del piano di rientro entro i termini previsti, il Ministro competente, entro il 15 luglio 2013, invia apposita relazione sulle cause dell'inadempienza alle competenti Commissioni Parlamentari e alla Corte dei conti.

La RT riferisce che le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 prevedono la possibilità di estinguere i debiti per le obbligazioni giuridicamente perfezionate dei Ministeri, relative a somministrazioni, forniture e appalti, maturati alla data del 31 dicembre 2012, a fronte delle quali non sussistono residui passivi

anche perenti. A tal fine è previsto il rifinanziamento dell'apposito fondo, per l'importo complessivo di 500 milioni di euro per l'anno 2013.

La norma determina pertanto maggiori oneri pari all'intero importo del predetto fondo sul saldo netto da finanziare, sul fabbisogno e sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Qualora l'ammontare dei debiti dovesse risultare superiore al suddetto importo di 500 milioni di euro, il comma 4 dispone che i Ministeri interessati definiscano un piano di rientro volto al conseguimento dei necessari risparmi attraverso misure di razionalizzazione e riorganizzazione della spesa, anche al fine di prevenire il formarsi di nuove situazioni debitorie. La norma non appare pertanto suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, essendo l'estinzione dei debiti condizionata al reperimento delle occorrenti risorse attraverso le suddette misure.

Il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari evidenzia le seguenti variazioni:

#### Maggiori spese correnti

	SNF			Fabbisogno			Ind. Netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
F. art.1, co50, l.266/05	500	0	0	500	0	0	500	0	0

**Al riguardo**, preliminarmente all'esame dei profili di stretta quantificazione e copertura, occorre formulare alcune valutazioni sistematiche in ordine alla predisposizione di mezzi finanziari prevista ai commi 1-6, finalizzata alla copertura di fabbisogni di spesa che avrebbero già dato luogo al perfezionamento delle relative obbligazioni in favore di terzi, maturate sino al 31 dicembre 2012, senza però che l'*iter* di formazione della relativa spesa ne abbia segnalato dovutamente la formazione nelle evidenze di contabilità generale dello Stato.

Trattasi, infatti, del già noto problema dei debiti "fuori" bilancio, ovvero di quelle partite finanziarie a fronte delle quali si pone il problema di provvedere ai mezzi di copertura finanziaria *ex post* rispetto al momento del perfezionamento della relativa obbligazione, in termini di assunzione dell'impegno di spesa da parte dell'Amministrazione.

Il fenomeno, da cui si profilano aspetti di problematicità sotto il profilo della carenza delle procedure di rilevazione contabile (per la contabilità "finanziaria", come per quella "patrimoniale") e di regolarità degli *iter* procedurali che danno luogo al procedimento di spesa, rispetto alle prassi diffuse nei vari comparti dell'amministrazione statale<sup>7</sup>, pone innanzitutto un problema di verifica della stessa legittimità delle obbligazioni assunte da parte degli ordinatori di spesa, oltre ad incidere sul grado di significatività delle scritture di consuntivo dal Parlamento in sede di rendiconto generale per le amministrazioni coinvolte.

Si profila, dunque, riguardando il fenomeno in una prospettiva di medio periodo, l'esistenza di componenti "carsiche" nella formazione della situazione "passiva" dell'Amministrazione statale a fronte delle quali non sono registrati residui passivi in contabilità finanziaria, né debiti nella contabilità patrimoniale (nei cd. residui passivi per cui è intervenuto lo stralcio dalla contabilità finanziaria, e l'iscrizione in quella patrimoniale per effetto della perenzione amministrativa) che potrebbero emergere con regolare periodicità<sup>8</sup>.

Sul piano gestionale, emerge in altri termini che le obbligazioni relative alla spese in esame risultano per lo più esser state assunte senza il corrispondente impegno dei capitoli interessati, presumibilmente, per la insufficienza delle risorse predisposte a tal fine in bilancio per cui si pone ora, proprio col provvedimento in

---

<sup>7</sup> A tale proposito, a titolo esemplificativo, appaiono di particolare valore le istruzioni impartite dal Ministero della pubblica istruzione e dell'università alle scuole di ogni ordine e grado che, come noto, pur essendo articolazione periferica a tutti gli effetti dell'amministrazione statale, godono di peculiare autonomia contabile. Cfr. MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE E DELL'UNIVERSITA', Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, Nota prot. 2589 del 22 aprile 2013.

<sup>8</sup> Nella risposta fornita nel corso dell'esame in commissione presso la Camera di Deputati, il Dipartimento della Ragioneria ha affermato che "*dati forniti dalle amministrazioni potranno essere verificati ex post, tenuto conto che i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 5 del decreto-legge in esame disciplinano le attività gestionali da porre in essere nel corso del 2013 in relazione all'utilizzo delle risorse derivanti dalla ripartizione del fondo, successivamente al perfezionamento del decreto di riparto del fondo. Tali disposizioni impongono infatti alle Amministrazioni di trasmettere il monitoraggio dei pagamenti dei debiti effettuati, con cadenza trimestrale. Solo in tale sede potranno essere verificati gli impegni di bilancio assunti ed i pagamenti effettuati, potendosi fornire altresì l'indicazione dell'eventuale mancata estinzione del debito con la descrizione di dettaglio della relativa motivazione.*" MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della RGS, nota rilasciata in audizione presso la V Commissione bilancio della Camera dei Deputati il 15 aprile 2013.

esame, l'esigenza di regolarizzarne l'evidenza finanziaria, predisponendo i relativi mezzi<sup>9</sup>.

Va sottolineato che l'emersione di debiti fuori bilancio - nonostante la dichiarata "eccezionalità" - non è nuova per il settore statale (vedi Approfondimento n. 1)<sup>10</sup>, per cui andrebbe anzitutto richiesto un quadro di stima definitivo - sia pure di massima - delle dimensioni finanziarie complessive del fenomeno, nonché ragguagli in merito alla natura economica delle voci di spese maggiormente interessate avendo cura di distinguere l'ammontare delle regolarizzazioni che sono riferibili alle spese correnti (*in primis*, i cd. consumi intermedi), da quelle che invece sono riconducibili a spese di investimento.

Delucidazioni andrebbero richieste al Governo pure in merito alle ragioni della formazione di tali partite, in considerazione anche del fatto che la disciplina del bilancio vigente, alla luce delle modifiche intervenute negli ultimi anni, prevede, espressamente, la possibilità del ricorso a strumenti di flessibilità nell'adeguamento degli stanziamenti di spesa, nell'eventualità che questi ultimi si presentino inadeguati a far fronte a dei fabbisogni minimi di servizio.

La questione, oltre che sul piano meramente conoscitivo, si traspone anche sul piano della trasparenza dei profili tecnico contabili che formano oggetto di scrutinio delle RT: dal momento che la diversa articolazione degli effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica tra spese correnti ed in conto capitale consentirebbe di trarre conclusioni in merito al grado di sottostima dei tendenziali di finanza pubblica negli andamenti degli ultimi esercizi, per effetto delle partite che solo ora trovano evidenza.

---

<sup>9</sup> Le risorse del fondo concorrono al pagamento dei debiti dei Ministeri per obbligazioni giuridicamente perfezionate, relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, maturati alla data del 31 dicembre 2012, a fronte dei quali non sussistono residui passivi anche perenti e non ancora estinte. Ciò, come ha precisato la RGS, a differenza degli anni precedenti, in quanto le risorse finanziarie potranno essere utilizzate per il pagamento di somme dovute relative a spese sia correnti che in conto capitale riferibili alle tipologie di contratti indicati all'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 35 in oggetto (somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali). Si tratta, in definitiva, di debiti a fronte dei quali non sussistono residui passivi (anche perenti). Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della RGS, I.G.B., Circolare n. 12 avente ad oggetto istruzioni applicative sull'articolo 5 del decreto-legge n. 35 del 2013 recante "*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*", pagine 1-2.

<sup>10</sup> Si rinvia, in proposito, alla Nota di lettura n. 165 sulla legge finanziaria 2006, in riferimento al dd. all'A.S. 3613 della XIV Legislatura, pagine 31-32.

Sul punto, andrebbero poi richiesti al Governo ragguagli in merito alle modalità attraverso cui esso intende fare in modo che analoghe anomalie non si verificano anche per il futuro, posto che la presenza di partite finanziarie non contabilizzate finisce per alterare il principio di equilibrio del bilancio sancito dal nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione.

Inoltre, sempre in tema di valutazione della misura, va poi sottolineato come la stessa norma estende la fattispecie applicativa delle regolarizzazioni, dalle occorrenze tipicamente riconducibili agli acquisti di beni e servizi (contratti di somministrazione, forniture etc.) a quelle più tipicamente connesse e correlate alle spese in conto capitale (contratti di appalto, prestazioni professionali per progettazioni etc.): la circostanza di per sé che la formazione di tali debiti "fuori" bilancio investe la generalità delle funzioni di acquisizione delle risorse sul mercato da parte dell'Amministrazione solleverebbe dubbi in merito alla effettiva adeguatezza delle procedure di rilevazione e controllo contabile presso le Amministrazioni.

Venendo agli aspetti più direttamente connessi all'esame dell'impatto sui saldi, trattandosi del ripiano di debiti "sommersi", il rifinanziamento ivi disposto determina innanzitutto un corrispondente ed equivalente impatto previsto sui tre saldi di finanza pubblica nel 2013, esercizio in cui tali debiti verranno riconosciuti e, si prevede, saranno pagati.

In proposito, andrebbero richieste rassicurazioni in merito all'adeguatezza delle risorse stanziata dalla norma in esame (500 milioni di euro), a fronte delle obbligazioni effettivamente assunte e non contabilizzate per le amministrazioni statali, cui si dovrà, prima o poi, comunque far fronte per l'intero loro ammontare.

Sul punto, dal momento che comma 4 prevede che, anche in riferimento a eventuali ulteriori debiti che dovessero emergere, i Ministeri dovranno predisporre piani di rientro *ad hoc*, utilizzando a copertura le dotazioni finanziarie relative alle spese rimodulabili ex articolo 21, comma 5, lettera *b*), della legge di contabilità, si segnala che nel bilancio dello Stato vigente (2013-2015) l'ammontare del

predette risorse ammonta ad appena il 6,2 per cento delle risorse complessive (750 mld circa)<sup>11 12</sup>.

Al riguardo, dal punto di vista metodologico, va segnalato che la norma non chiarisce le dotazioni di quali esercizi finanziari potranno essere ridotte rispetto al bilancio vigente, né con quali atti si procederà alle suddette riduzioni. Sul punto, è appena il caso di rilevare che le riduzioni in questione dovrebbero avvenire con un atto legislativo, qualora dovessero interessare stanziamenti di spesa iscritti in bilancio che, pur rimodulabili, siano riconducibili al cd. "fattore legislativo" ex articolo 21, comma 7, lettera a).

In tal senso, va da comunque rilevato che il ricorso agli strumenti di flessibilità nelle dotazioni di spesa rischia di pregiudicare il raccordo tra l'attività di programmazione degli interventi e la definizione degli stanziamenti di spesa iscritti in bilancio dello Stato.

Il comma 7 stabilisce che con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate e del territorio sono stabiliti i termini e le modalità attuative per la riprogrammazione delle restituzioni e dei rimborsi delle imposte al fine di determinare un incremento delle corrispondenti erogazioni per un importo complessivo non superiore a 2.500 milioni di euro per l'anno 2013 e 4.000 milioni per l'anno 2014.

---

<sup>11</sup> Il comma prevede che, qualora l'ammontare complessivo dei debiti indicati negli elenchi dovesse risultare superiore alle somme assegnate con il riparto del Fondo, i Ministeri interessati, per la quota dei debiti non soddisfatta ed al fine di prevenire il formarsi di nuove situazioni debitorie nell'anno in corso e in quelli successivi, definiscono, entro il 15 giugno 2013, un apposito piano di rientro che potrà essere articolato anche in più anni. Detto piano è definito con apposito decreto del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da comunicare alle competenti Commissioni Parlamentari e alla Corte dei conti, ed è finalizzato al conseguimento di risparmi attraverso misure di razionalizzazione e riorganizzazione della spesa, anche mediante la rimodulazione delle spese relative a fattori legislativi e fabbisogno, di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196. In sostanza, come esplicitato nella Circolare n. 18/2013 della R.G.S., il piano deve essere finalizzato a produrre: a) l'estinzione dei debiti riportati negli elenchi che dovessero rimanere insoddisfatti – ivi incluse le spese relative a fitti passivi – dopo l'utilizzazione delle risorse derivanti dal riparto del fondo di cui al comma 2; b) l'opportuna ridotazione a carattere pluriennale di quei capitoli di spesa che hanno presentato nel tempo l'insorgenza di debiti pregressi. A tal fine, nell'ambito del piano di rientro la circolare citata prevede che le amministrazioni sono tenute innanzitutto a spiegare dettagliatamente le cause di formazione dei debiti, anche fornendo a corredo le necessarie informazioni quantitative (ad esempio ove la causa indicata fosse l'insufficiente dotazione di bilancio, occorre indicare il fabbisogno effettivo ed esplicitare il metodo di calcolo del fabbisogno); quindi dovranno essere indicate dettagliatamente le misure correttive di risparmio, per le quali si renderà necessario adottare, eventualmente anche in sede di legge di stabilità per l'anno 2014, apposite iniziative legislative volte al recupero di risorse; nonché le rimodulazioni tra le spese di cui all'art. 21, comma 5, lett. b) della legge 196/2009, che potranno avvenire attraverso apposite variazioni compensative da proporre in fase di predisposizione dei disegni di legge di assestamento per l'anno 2013 e di previsione per gli anni 2014-2016. Nell'ambito del piano di rientro, potranno essere valutate nel rispetto dei saldi di finanza pubblica anche proposte di utilizzo di effettivi e comprovati margini di risparmio su spese non rimodulabili che non necessitano, per il loro conseguimento, di specifici interventi legislativi. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della RGS, I.G.B., Circolare n. 18/2013, pagina 2.

<sup>12</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *La Spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato*, edizione 2013, pagina 34.

**La RT** riferisce che ivi si dispone la riprogrammazione delle restituzioni e dei rimborsi delle imposte per un importo pari a 2,5 miliardi di euro nel 2013 e a 4 miliardi di euro nel 2014. Trattandosi di risorse disponibili in tesoreria a legislazione vigente, la norma non determina maggiori oneri sul saldo netto da finanziare.

Non sono altresì previsti effetti in termini di indebitamento netto in quanto i rimborsi di imposta richiesti in anni precedenti sono registrati nel conto economico delle amministrazioni pubbliche – secondo il principio della competenza economica – nell'anno in cui è avvenuta la richiesta di rimborso.

La disposizione determina invece un incremento del fabbisogno della pubblica amministrazione in conseguenza dell'accelerazione dei rimborsi e delle restituzioni derivanti dalla norma, nonché dei relativi pagamenti.

Il prospetto riepilogativo evidenzia i seguenti effetti d'impatto:

#### Maggiori spese correnti

	SNF			Fabbisogno			Ind. Netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Incr. rimborsi fiscali				2.500	4.000				

**Al riguardo**, posto che la mancata iscrizione di effetti sul bilancio dello Stato è connessa al fatto che si tratta di risorse già scontate a legislazione vigente in termini di competenza finanziaria, vanno non di meno rilevate alcune questioni di metodo che attengono alla monitorabilità dei fondi in questione, essendo gestiti in contabilità speciale (c.s.) di tesoreria, e alla loro effettiva rimodulabilità per ciascun esercizio<sup>13</sup>.

In proposito, premesso che sulla c.s. di tesoreria (n. 1778 intestata all'Agenzia delle Entrate, "Fondi di Bilancio") sono intervenute, in più occasioni, negli ultimi esercizi, rimodulazioni nei flussi di spesa programmati, a ragione della necessità di provvedere alla acquisizione dei mezzi di copertura utilizzati per far fronte a

<sup>13</sup> Ad ogni modo, nella risposta fornita nel corso dell'esame in V commissione presso la Camera dei Deputati, la Ragioneria ha confermato che "l'incremento di restituzioni e rimborsi d'imposta non incide sul livello delle regolazioni debitorie del saldo netto da finanziare, in quanto tale incremento è sostenuto a valere sulle risorse presenti sulla contabilità speciale 1778 dell'Agenzia delle Entrate, cui sono affluite, in passato, le somme destinate ai rimborsi ed alle compensazioni in argomento, anch'essi riferiti ad esercizi pregressi." Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della RGS, nota del 15 aprile 2013, doc. cit..

nuovi oneri, occorre ribadire che, al momento, non si dispone di strumenti per una verifica puntuale circa l'ammontare delle giacenze esistenti (l'unica fonte è il Conto riassuntivo tesoro, che peraltro viene pubblicato con sensibile ritardo rispetto all'anno di riferimento), né soprattutto esistono ad oggi procedure definite di informazione e trasparenza sugli atti di programmazione dei pagamenti elaborati dall'Agenzia delle Entrate.

Pertanto, non è possibile scrutinare l'effettiva portata del riscadenzamento delle regolazioni in questione, relativamente agli effetti d'impatto aggiuntivi indicati per il 2013 e 2014.

### **Articolo 6** ***(Altre disposizioni per favorire i pagamenti delle pubbliche amministrazioni)***

Il comma 1 prevede che le disposizioni contenute nel Capo in rassegna sono volte ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento. I relativi pagamenti sono effettuati dando priorità, ai fini del pagamento, ai crediti non oggetto di cessione *pro soluto*. Tra più crediti non oggetto di cessione pro soluto il pagamento deve essere imputato al credito più antico, come risultante dalla fattura o dalla richiesta equivalente di pagamento ovvero da contratti o da accordi transattivi eventualmente intervenuti fra le parti.

Il comma 1-*bis*, inserito nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, stabilisce che il Governo promuove la stipula di convenzioni con le associazioni di categoria del sistema creditizio aventi ad oggetto la creazione di sistemi di monitoraggio volti a verificare che la liquidità derivante dal pagamento dei crediti oggetto di cessione e dal recupero di risorse finanziarie da parte delle imprese la cui posizione si era deteriorata a motivo del ritardo dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni sia impiegata a sostegno dell'economia reale e del sistema produttivo. Ogni dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Governo trasmette alle Camere una relazione concernente le convenzioni sottoscritte e i risultati dei relativi sistemi di monitoraggio.

Il comma 1-*ter* prevede che i pagamenti effettuati ai sensi del presente capo in favore degli enti, delle società o degli organismi a totale partecipazione pubblica sono destinati prioritariamente al pagamento dei debiti di cui agli articoli 1, 2, 3 e 5, nei confronti dei rispettivi creditori.

Il comma 2 stabilisce che ai fini dell'ammortamento delle anticipazioni di liquidità previste dal Capo, la prima rata decorre dall'anno successivo a quello di sottoscrizione del contratto.

**La RT** aggiornata si limita a ribadire che la disposizione detta una norma intesa a stabilire l'ordine a cui le pubbliche amministrazioni devono attenersi nell'effettuazione dei pagamenti ai sensi delle disposizioni del Capo I, dando priorità a quelli non oggetto di cessione pro soluto, secondo il criterio della anzianità del credito.

Sulle modifiche intervenute in I lettura, riferisce poi - sul comma 1-*bis* - che la disposizione non comporta oneri per la finanza pubblica.

Sul comma 1-*ter* afferma poi che ivi si prevede che i pagamenti che le pubbliche amministrazioni effettuano ai sensi degli articoli 1, 2, 3 e 5, in favore di soggetti a totale partecipazione pubblica siano da questi prioritariamente destinati ai pagamenti dei rispettivi creditori. La disposizione non determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto indica, per i beneficiari delle somme stanziato dal provvedimento, una priorità nell'utilizzo delle stesse, senza intervenire sull'importo complessivo.

Il prospetto riepilogativo annesso non considera le norme.

Al riguardo, sui commi 1 e 2, tenuto conto del rilievo ordinamentale delle norme in esame, non ci sono osservazioni.

D'altro canto, con specifico riferimento al comma 1-*bis* aggiunto alla Camera dei deputati, pur considerando che la RT dichiara la neutralità della norma, andrebbe valutata l'opportunità dell'inserimento di una clausola di neutralità, relativamente alla prevista promozione della convenzioni con le associazioni di categoria del sistema creditizio da parte dell'Amministrazione, che andrebbe evidentemente confortata dalla esposizione dei dati e degli elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità, come peraltro prevede l'articolo 17, comma 7, quarto periodo, della legge di contabilità.

Sul comma 1-*ter*, invece, non ci sono osservazioni.

Il comma 3 prevede che i piani dei pagamenti di cui al presente Capo devono essere pubblicati dall'ente nel proprio sito *internet* per importi aggregati per classi di debiti, nel rispetto delle disposizioni in materia di pubblicità degli atti per via telematica.

La RT aggiornata ribadisce che il dispositivo prevede la pubblicazione dei piani dei pagamenti di cui al Capo I nei siti *internet* delle amministrazioni interessate, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 18 del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, dalla legge n. 174 del 2012, allo scopo di assicurarne la massima trasparenza e conoscibilità.

La disposizione non comporta oneri per la finanza pubblica, trattandosi di adempimenti già previsti a legislazione vigente.

**Al riguardo**, anche alla luce dichiarata neutralità della norma affermata dalla RT, nulla da osservare.

Il comma 4, relativamente alle opere pubbliche oggetto di pagamento, dispone che, ferma restando l'indicazione del codice unico di progetto (CUP) nei mandati di pagamento informatici sul SIOPE ai sensi della normativa vigente che, a decorrere dal 30 settembre 2012, per il monitoraggio delle opere pubbliche, i dati relativi ai pagamenti dei debiti riguardanti le medesime opere sono comunicati al Ministero dell'economia, ai sensi del D.Lgs. n. 229 del 2011 in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e secondo le modalità previste nel D.M. del 26 febbraio 2013 attuativo del citato D.Lgs..

**La RT** aggiornata ribadisce che il dispositivo prevede che relativamente alle opere pubbliche oggetto di pagamento ai sensi del Capo I, i mandati di pagamento riportino il codice unico di progetto (CUP), secondo quanto previsto dalle funzionalità già operanti sul sistema informativo sulle operazioni (SIOPE).

Le stesse opere sono oggetto di rilevazione ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre, n. 229 secondo le previsioni del decreto ministeriale del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 26 febbraio 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 11 marzo 2013, n. 59.

La disposizione riguarda sistemi già operanti o previsti a legislazione vigente e non comporta effetti finanziari negativi per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, preso atto delle precisazioni riportate dalla RT, non ci sono osservazioni.

Il comma 5 prevede l'impignorabilità e inalienabilità delle somme destinate al pagamento dei debiti commerciali da parte delle pubbliche amministrazioni. La disposizione esplicita l'esigenza di dare prioritario impulso all'economia in attuazione dell'art. 41 Cost., relativo all'iniziativa economica privata. Per effetto di una modifica apportata dalla Camera dei deputati si prevede che qualora siano stati stipulati accordi di natura transattiva, sono sospese le azioni esecutive sulle somme destinate ai pagamenti da effettuarsi in attuazione dei piani di pagamento redatti ai sensi dell'articolo 11, 78, convertito, con comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 122, e sottoscritti entro la data di entrata in vigore della presente legge, ancorché effettuate presso i tesoriери delle aziende del Servizio sanitario regionale e presso le centrali uniche di pagamento istituite secondo disposizioni di legge, sono sospese fino alla data del 30 giugno 2014.

**La RT** iniziale e quella aggiornata ribadiscono che l'inammissibilità di azioni esecutive sulle somme destinate ai pagamenti è volta a garantire, tramite il vincolo di destinazione delle

risorse, l'ordinata programmazione e la tempestività dei pagamenti stessi.

La disposizione, di natura ordinamentale, non determina oneri.

**Al riguardo**, nulla da osservare.

I commi 6 e 7 disciplinano l'impignorabilità dei fondi destinati al pagamento degli indennizzi per irragionevole durata del processo.

In particolare, il comma 6 interviene sulla "legge Pinto" (L. 89 del 2001 - Equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo) con disposizioni volte a garantire (come si legge nella relazione illustrativa) "un'ordinata programmazione dei pagamenti in favore dei creditori di somme liquidate" per gli indennizzi dovuti dallo Stato per violazione del termine ragionevole del processo.

Introducendo l'art. 5-*quinquies* nella legge 89 del 2001, il comma 6 integra la disciplina dell'impignorabilità dei fondi destinati al pagamento delle somme liquidate a norma della legge Pinto.

L'impignorabilità di tali fondi è stata prevista dall'art. 1, comma 294-*bis*, della legge 266 del 2005 - legge finanziaria 2006 (come novellato dalla legge di stabilità 2013, L. n. 228 del 2012).

Il comma 294-*bis*, infatti, sottrae all'esecuzione forzata i fondi destinati al pagamento di spese per servizi e forniture aventi finalità giudiziaria o penitenziaria, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, nonché le aperture di credito a favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e della Direzione nazionale antimafia e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, destinati al pagamento di somme liquidate a norma della legge n. 89 del 2001 ovvero di emolumenti e pensioni a qualsiasi titolo dovuti al personale e anche relativamente ai fondi, alle aperture di credito e alle contabilità speciali destinati al pagamento di somme liquidate a norma della presente legge.

Il nuovo art. 5-*quinquies* della legge Pinto reca la disciplina del c.d. pignoramento contabile, già prevista per altre ipotesi, impedendo il pignoramento presso terzi (le Tesorerie dello Stato) dei fondi ex legge Pinto.

Come si legge nella relazione illustrativa, con la previsione dell'impignorabilità non si "può tuttavia evitare che i predetti fondi per il pagamento degli indennizzi Pinto, attinti da pignoramento, effettuato nelle forme della espropriazione presso terzi, siano, ancorché nelle sole more della dichiarazione di impignorabilità da parte del giudice dell'esecuzione, sottoposti ad accantonamento (espressione principale del compito del custode, di cui è investito il terzo tesoriere - Banca d'Italia).

Ne deriva, sul punto, l'impossibilità per l'amministrazione di programmare adeguatamente, secondo le disponibilità esistenti, i pagamenti dei creditori muniti di titolo esecutivo anteriore (rispetto al pignorante). Analoga esigenza di protezione si pone per i fondi destinati al pagamento dei creditori Pinto di competenza di altre amministrazioni".

Il comma 7, mediante l'introduzione di un nuovo comma 294-*ter* dell'art. 1 della legge finanziaria 2006, stabilisce che la disciplina dell'impignorabilità riguarda anche i fondi e le contabilità speciali del Ministero dell'economia e delle finanze destinate ai pagamenti in base alla legge Pinto.

La RT aggiornata ribadisce che il dispositivo introduce nell'articolato della legge 24 marzo 2001, n. 89 (cosiddetta legge Pinto) l'articolo 5-*quinquies* in tema di esecuzione forzata, finalizzato ad assicurare un'ordinata programmazione dei pagamenti in favore dei creditori di somme liquidate a norma della legge citata.

La norma richiamata integra la disciplina della impignorabilità, come dettata dalla legge di stabilità per il 2013, dei fondi destinati al pagamento delle somme liquidate ai sensi della legge Pinto, impignorabilità che resta ferma.

Infatti, con l'articolo 1, comma 24 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013), è stato riformulato l'articolo 1, comma 294-*bis*, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, inserendo, quale ulteriore voce impignorabile, quella relativa ai fondi destinati al pagamento di somme liquidate a norma della legge 24 marzo 2001, n. 89.

L'integrazione così operata sulla disciplina riguardante i pignoramenti sulla contabilità (ordinaria) del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e della Direzione nazionale antimafia, non può tuttavia evitare che i predetti fondi per il pagamento degli «indennizzi Pinto», attinti da pignoramento, effettuato nelle forme della espropriazione presso terzi, siano, ancorché nelle sole more della dichiarazione di impignorabilità da parte del giudice dell'esecuzione, sottoposti ad accantonamento (espressione principale del compito del custode, di cui è investito il terzo tesoriere-Banca d'Italia).

Ne deriva, sul punto, l'impossibilità per l'amministrazione di programmare adeguatamente, secondo le disponibilità esistenti, i pagamenti dei creditori muniti di titolo esecutivo anteriore (rispetto al pignorante). Analoga esigenza di protezione si pone per i fondi destinati al pagamento dei creditori Pinto di competenza di altre amministrazioni.

La proposta normativa è dunque volta ad evitare che vengano apposti vincoli, anche per effetto del temporaneo accantonamento, sui fondi in questione e tale obiettivo viene raggiunto mediante l'estensione (anche ai «creditori Pinto») della portata applicativa dell'articolo 1 del decreto-legge 25 maggio 1994, n. 313, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1994, n. 460, sul pignoramento cosiddetto contabile. Questo tipo di pignoramento *sui generis*, comunque regolato nelle forme dell'espropriazione mobiliare presso il debitore, esclude che possano essere ammessi, su impulso dei predetti

creditori, sequestri o pignoramenti presso le sezioni di tesoreria dello Stato, a pena di nullità rilevabile d'ufficio; gli atti di sequestro o di pignoramento eventualmente notificati si hanno per non eseguiti e pertanto non determinano obbligo di accantonamento da parte delle sezioni medesime, né sospendono l'accreditamento di somme nelle contabilità speciali e in quelle a favore dei funzionari delegati.

L'intervento normativo viene realizzato attraverso l'inserimento, nel tessuto normativo della legge 24 marzo 2001, n. 89, di un articolo, successivo al 5-*quater*. In tal modo, la norma assume portata generale ed è destinata a coprire i pignoramenti effettuati nei confronti di tutte le amministrazioni debitorie per effetto di liquidazioni derivanti dalla legge Pinto.

La RT evidenzia che, oltre al richiamo in generale della disciplina del cosiddetto pignoramento contabile, l'intervento normativo proposto ribadisce che tutti i creditori, ivi compresi «i creditori Pinto», al pari degli altri creditori nei confronti della pubblica amministrazione, sono soggetti al divieto di procedere esecutivamente sui fondi destinati al pagamento di somme liquidate ai sensi della stessa legge Pinto.

Le disposizioni, pertanto, avendo carattere ordinamentale, non determinano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Poi, sul comma 7, afferma che la norma ivi prevista completa la disciplina introdotta dall'articolo 1, comma 24 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013), con il quale è stato riformulato l'articolo 1, comma 294-*bis*, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, inserendo, quale ulteriore voce impignorabile, quella relativa ai fondi sulla contabilità ordinaria del Ministero della Giustizia destinati al pagamento di somme liquidate a norma della legge 24 marzo 2001, n. 89 (legge Pinto).

Il suddetto regime di impignorabilità viene infatti esteso anche ai fondi e alle contabilità speciali del Ministero dell'economia e delle finanze destinati al pagamento di somme liquidate ai sensi della legge Pinto.

Anche riguardo a quest'ultima norma, pertanto, la RT dichiara che essa non determina effetti finanziari negativi.

**Al riguardo**, tenuto conto del tenore chiaramente ordinamentale delle norme e delle precisazioni fornite dalla RT, non ci sono osservazioni.

Il comma 8 modifica la vigente disciplina dei controlli di regolarità amministrativo-contabile stabilita dall'articolo 8, commi 1 e 3, del decreto legislativo n. 123 del 2011, aggiungendovi un comma 4-*bis* che, nell'ambito della disciplina generale dei controlli, inserisce una disciplina speciale per i pagamenti relativi alle transazioni commerciali considerati nel decreto-legge in esame, vale a dire quelli per debiti scaduti delle pubbliche amministrazioni oggetto della normativa UE sui ritardi dei pagamenti.

La RT aggiornata afferma che la disposizione introduce modifiche e integrazioni all'articolo 8 del decreto legislativo n. 123 del 2011, che non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ma incidono solamente sui tempi entro i quali gli atti di pagamento emessi a titolo di corrispettivo nelle transazioni commerciali tra imprese e pubbliche amministrazioni devono pervenire agli Uffici di controllo (Uffici centrali del bilancio e Ragionerie territoriali dello Stato), nonché sui termini entro cui deve essere espletato il relativo controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile e si deve dare corso ai pagamenti medesimi.

Invero, tali modifiche mirano a salvaguardare la finanza pubblica con disposizioni volte ad evitare l'aggravio di spese per interessi moratori, dovuti, nel caso di specie, a tutela delle imprese in caso di ritardo nei pagamenti delle transazioni commerciali, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231.

Il prospetto riepilogativo non considera le norme.

Al riguardo, premesso che le misure si limitano chiaramente alla semplificazione delle procedure di pagamento per le occorrenze in esame, non ci sono osservazioni.

Il comma 9 dispone che le amministrazioni pubbliche debentrici considerate nel decreto-legge in esame (enti locali, regioni e province autonome, enti del SSN ed amministrazioni statali) comunichino ai creditori entro il 30 giugno 2013, anche mediante posta elettronica certificata, inviata presso l'indirizzo di posta elettronica certificata inserita nell'Indice nazionale degli indirizzi PEC delle imprese e dei professionisti di cui all'articolo 6-*bis* del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, l'importo e la data entro la quale provvederanno ai pagamenti dei debiti previsti da precedenti articoli da 1 a 5 del provvedimento. Tale prescrizione viene corredata da norma sanzionatoria, prevedendosi che l'omessa comunicazione, rileva ai fini della responsabilità del dirigente competente per l'eventuale danno

erariale che ne dovesse conseguire. È espressamente previsto che la comunicazione inviata con posta elettronica certificata è sottoscritta dal dirigente responsabile dell'ufficio competente con firma elettronica idonea a garantire l'identificabilità dell'autore, l'integrità e l'immodificabilità del documento ovvero con firma digitale rispettivamente ai sensi degli articoli 1, comma 1, lettera *q*-bis), e 24, del citato codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. All'attuazione del terzo periodo si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente.

**La RT** aggiornata riferisce che il dispositivo disciplina le modalità di comunicazione ai creditori dell'importo e della data dei pagamenti disposti dalle amministrazioni debtrici, da effettuarsi anche a mezzo di posta elettronica certificata, in linea con tutte le recenti previsioni legislative in materia (decreto legislativo n. 82 del 2005), al fine di garantire livelli minimi di qualità del servizio e di sicurezza stabiliti dalla legge nonché la certezza e l'integrità dell'invio e della consegna dei documenti informatici al destinatario.

La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, posto che il dispositivo indicato al terzo periodo del testo in esame, così come modificato dalla Camera dei deputati in prima lettura, è assistito da una specifica clausola di invarianza, andrebbero richiesti i dati e gli elementi idonei a confermarne l'effettiva sostenibilità dei relativi oneri avvalendosi esclusivamente delle risorse umane e strumentali già scontate negli stanziamenti previsti a legislazione vigente.

Il comma 10 individua, a carico dei soggetti responsabili dell'omissione di specifici adempimenti procedurali (che qui non si dettagliano) indicati negli articoli da 1 a 7, che riguardano, in linea generale, il rispetto di termini di carattere perentorio per l'invio di comunicazioni, elenchi od altri dati da parte delle amministrazioni debtrici nei confronti degli organi di controllo, ovvero che stabiliscono precisi presupposti e vincoli ai fini all'utilizzo delle risorse per i pagamenti, nonché atti da effettuare successivamente all'avvenuto pagamento. Qualora il mancato o tardivo adempimento abbia causato la condanna dell'amministrazione al pagamento di somme per risarcimento danni o per interessi moratori, lo stesso è causa di responsabilità amministrativa a carico del soggetto responsabile.

**La RT** aggiornata precisa che la norma, di carattere ordinamentale, si limita a tipizzare una fattispecie di responsabilità erariale a carico dei soggetti responsabili dell'omissione di specifici

adempimenti procedurali previsti dalle disposizioni contenute nel Capo I.

**Al riguardo**, non ci sono osservazioni.

Il comma 11 stabilisce che i decreti e i provvedimenti previsti dal presente capo non hanno natura regolamentare e sono pubblicati nella sezione «Amministrazione trasparente» dei siti internet delle amministrazioni competenti, secondo le modalità previste dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e che allo scopo di assicurare la tempestività dei pagamenti le amministrazioni competenti possono omettere la trasmissione alla Corte dei conti, per il controllo preventivo, dei decreti di riparto tra gli enti interessati delle anticipazioni di liquidità e degli altri decreti e provvedimenti previsti dagli articoli da 1 a 3 del provvedimento in esame.

**La RT** aggiornata ribadisce che la norma prevede l'obbligo per le amministrazioni competenti di pubblicare nei propri siti *internet* i decreti e i provvedimenti relativi ai pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione con le modalità di cui al decreto legislativo 33/2013. Inoltre, prevede la facoltà per le amministrazioni di omettere la trasmissione alla Corte dei conti, per il controllo preventivo, dei decreti e provvedimenti di cui al Capo I. La disposizione non comporta oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, non ci sono osservazioni.

Il comma 11-*bis* prevede che al fine di tutelare l'unità giuridica e l'unità economica e, in particolare, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in caso di mancata osservanza delle disposizioni del presente capo, il Governo può sostituirsi agli organi delle regioni e degli enti locali per l'adozione dei provvedimenti e degli atti necessari, anche normativi, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione. In caso di mancata adozione degli atti di cui all'articolo 1, comma 2, all'articolo 2, commi 1 e 3, e all'articolo 3, commi 4 e 5, si procede alla nomina di un apposito commissario per il compimento di tali atti. Per l'esercizio dei poteri di cui al presente comma si osserva l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Il comma 11-*ter* stabilisce che ai fini dei pagamenti di cui al presente capo, l'accertamento della regolarità contributiva è effettuato con riferimento alla data di emissione della fattura o di richiesta equivalente di pagamento. Qualora tale accertamento evidenzia una inadempienza contributiva, si applicano le disposizioni previste dall'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.

Il comma 11-*quater* prevede al comma 10 dell'articolo 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, le parole: «relativo a spese per somministrazioni, forniture e appalti,» sono soppresse, stabilendo in tal modo che sui dirigenti dello Stato gravi l'onere di predisporre un

piano finanziario pluriennale per tutte le tipologie di spese di cui egli é organo di impegno ed esecuzione, e non piú solo in relazione a stanziamenti per somministrazioni forniture e appalti.

La RT aggiornata alle modifiche disposte in I lettura riferisce che il comma 11-*bis* prevede l'esercizio del potere sostitutivo del Governo, ai sensi dell'art. 120 della Costituzione, allorché le regioni e gli enti locali non provvedano ad adottare gli atti e i provvedimenti necessari a dare attuazione alle disposizioni del Capo I della presente normativa. La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Sul comma 11-*ter*, afferma che ivi si prevede che, ai fini dei pagamenti dovuti ai sensi delle disposizioni di cui al Capo I, l'accertamento della regolarità contributiva e previdenziale delle imprese creditrici debba avvenire con riferimento alla data di emissione della fattura o di richiesta equivalente di pagamento. In caso di inadempienza contributiva, l'amministrazione esercita il potere sostitutivo di cui all'art. 4 del D.P.R. n. 207 del 2010, provvedendo a versare direttamente l'importo corrispondente alle inadempienze accertate nel documento unico di regolarità contributiva agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile. In tal modo, la disposizione persegue il duplice obiettivo di liberare, sotto il profilo della esigibilità, il pagamento dei crediti vantati dalle imprese e, al contempo, di concorrere al recupero della regolarità contributiva delle stesse attraverso la soddisfazione della pretesa creditoria degli enti previdenziali e assicurativi. La norma non comporta oneri per la finanza pubblica.

In merito al comma 11-*quater*, afferma che la norma di modifica dell'articolo 6, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 è volta a rendere obbligatoria la predisposizione, da parte del dirigente responsabile della gestione, del piano finanziario dei pagamenti per ogni tipologia di spesa e non soltanto per le spese relative a somministrazioni, forniture e appalti.

La suddetta estensione dell'obbligo, nelle more dell'adozione delle norme di riordino della disciplina della gestione del bilancio statale, si rende necessaria per avviare, da subito, senza dover attendere l'attuazione delle deleghe recate dalla legge di contabilità e finanza n. 196 del 2009 la gestione delle spese dei Ministeri mediante una programmazione dei pagamenti.

Ciò consentirà alle Amministrazioni la sperimentazione del piano finanziario dei pagamenti su tutte le tipologie di spesa e, quindi, l'avvio di una completa programmazione dei flussi di cassa, tenuto conto che, in tal modo, si realizza compiutamente l'integrazione della suddetta disposizione, così modificata, con quelle recate dai commi 14 e 16 dello stesso articolo 6 riguardanti, rispettivamente, una ampliata flessibilità di cassa e la facoltà di rimodulazione delle autorizzazioni di spesa pluriennale. Il combinato disposto delle richiamate disposizioni, unitamente alla estensione della obbligatorietà del piano finanziario dei pagamenti, introdotta col presente emendamento, consentirà alle Amministrazioni una più agevole predisposizione, nei tempi stabiliti, delle disponibilità di cassa occorrenti per effettuare i pagamenti.

La disposizione, volta in sostanza a garantire una maggiore tempestività dei pagamenti tramite una puntuale programmazione dei flussi di cassa, ha natura esclusivamente tecnica-regolamentare e, quindi, non comporta maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, con esclusivo riferimento ai commi 11-*bis* e 11-*quater*, premesso che le norme ivi richiamate prefigurano l'obbligatorietà di nuovi moduli procedurali e adempimenti amministrativi, andrebbe comunque confermato che alla relativa attuazione l'Amministrazione possa farvi fronte avvalendosi delle sole risorse umane e strumentali che sono già scontate negli stanziamenti di spesa previsti dalla legislazione vigente.

A tal fine, andrebbe perciò valutata l'opportunità dell'inserimento di un'apposita clausola di invarianza ai sensi dell'articolo 17, comma 7, della legge di contabilità, che andrebbe confermata alla luce della illustrazione di elementi e dati idonei a confermarne l'effettiva sostenibilità.

#### ***Articolo 6-bis***

##### ***(Sospensione dei lavori per mancato pagamento del corrispettivo)***

L'articolo stabilisce che all'articolo 253 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante le norme transitorie del Codice dei contratti pubblici, dopo il comma 23 è inserito il seguente: «23-bis. In relazione all'articolo 133, comma 1, fino al 31 dicembre 2015, la facoltà dell'esecutore, ivi prevista, di agire ai sensi dell'articolo 1460 del codice civile (cd. Eccezione di inadempimento del debitore dell'obbligazione contrattuale), può essere esercitata quando l'ammontare delle rate di acconto, per le quali non sia stato tempestivamente emesso il certificato o il titolo di spesa, raggiunga il 15 per cento dell'importo netto contrattuale».

La RT aggiornata afferma che l'articolo prevede, in via transitoria, fino al 31 dicembre 2015, che, in caso di ritardo nella emissione dei certificati di pagamento o dei titoli di spesa relativi agli acconti e alla rata di saldo rispetto alle condizioni e ai termini stabiliti dal contratto, l'esecutore dell'opera possa esercitare l'eccezione di inadempimento ai sensi dell'art. 1460 del codice civile, rifiutandosi quindi di adempiere alla propria obbligazione contrattuale, qualora l'ammontare delle rate di acconto non tempestivamente pagate raggiunga il 15 per cento dell'importo netto contrattuale, in luogo della misura del 25 per cento prevista dall'art. 133, comma 1, del decreto legislativo n. 163 del 2006.

La disposizione, conclude la RT, non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, tenuto conto del tenore chiaramente ordinamentale del dispositivo, non ci sono osservazioni.

## CAPO II

### (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CERTIFICAZIONE E CESSIONE DEI CREDITI NEI CONFRONTI DI PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI)

#### *Articolo 7*

#### *(Ricognizione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni)*

Il comma 1 prevede che le amministrazioni pubbliche debentrici ai fini della certificazione delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti ai sensi della disciplina vigente, sono obbligate a registrarsi sulla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni, predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze entro il 29 aprile 2013 (20 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto).

Il comma 2 dispone che la mancata registrazione sulla piattaforma elettronica entro il termine del 29 aprile 2013 è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare, ai sensi di quanto prevede il Decreto legislativo sul pubblico impiego (D.Lgs. n. 165 del 2001). I dirigenti responsabili sono inoltre assoggettati ad una sanzione pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo nella registrazione sulla piattaforma elettronica.

Il comma 3 stabilisce che la certificazione dei crediti di cui al comma 1 è effettuata esclusivamente mediante la medesima piattaforma elettronica.

La RT aggiornata riferisce che l'articolo introduce disposizioni dirette ad assicurare, in un'ottica di semplificazione e trasparenza, la completa ricognizione e la certificazione delle somme dovute dalle amministrazioni per somministrazioni, forniture e appalti, ai sensi dell'articolo 9, commi 3-*bis* e 3-*ter*, del decreto-legge n. 185 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 2 del 2009, e dell'articolo 12, comma 11-*quinquies*, del decreto-legge n. 16 del 2012, convertito dalla legge n. 44 del 2012, con l'obiettivo di assicurare il completamento del processo di liquidazione di tutti i debiti commerciali ante 2012 non ancora estinti.

In particolare, il comma 1 prevede l'obbligo delle amministrazioni debentrici di registrarsi, entro venti giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sulla piattaforma elettronica predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze per la gestione telematica per il rilascio delle certificazioni, sanzionandosi, al comma 2, il mancato adempimento dell'obbligo.

Con la disposizione di cui al comma 3 si chiarisce che la predetta piattaforma elettronica diventa l'unica modalità di certificazione dei crediti ai sensi delle disposizioni sopra citate.

La RT precisa poi che le attività previste dai commi precedenti non determinano nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto le amministrazioni interessate possono provvedervi con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, per mezzo delle funzionalità che saranno rese disponibili dalla piattaforma elettronica.

Al riguardo, premesso che il dispositivo appare avente un contenuto esclusivamente ordinamentale, essendo volto alla definizione della procedura di iscrizione alla piattaforma elettronica già esistente presso il Ministero dell'economia e delle finanze ai fini del rilascio della certificazione dei debiti delle Amministrazioni per somministrazioni, forniture e appalti, e posto che non si prefigurano adempimenti specifici né nuove procedure, da cui potrebbero derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, non ci sono osservazioni. Sarebbe utile acquisire indicazioni sulle percentuali ad oggi di registrazione alla citata piattaforma.

Il comma 4 stabilisce che fermo restando la possibilità di acquisire la certificazione di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti secondo le procedure previste dalla disciplina vigente, le pubbliche amministrazioni debtrici di cui al comma 1 sono obbligate a comunicare, a partire dal 1° giugno 2013 ed entro il termine del 15 settembre 2013, utilizzando la piattaforma elettronica, l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012, che non risultano estinti alla data della comunicazione stessa, con l'indicazione dei dati identificativi del creditore. La comunicazione avviene sulla base di un apposito modello scaricabile dalla piattaforma elettronica, nel quale è data separata evidenza ai crediti già oggetto di cessione o certificazione. Il creditore può segnalare all'amministrazione pubblica debitrice, in tempo utile per il rispetto del termine di cui al primo periodo, l'importo e gli estremi identificativi del credito vantato nei confronti della stessa.

Il comma 4-*bis* prevede che a decorrere dal primo gennaio 2014, le comunicazioni di cui al comma 4, relative all'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre di ciascun anno, sono trasmesse dalle amministrazioni pubbliche per il tramite della piattaforma elettronica entro il 30 aprile dell'anno successivo. In caso di inadempienza, si applica ai dirigenti responsabili la sanzione di cui al comma 2.

Il comma 5 stabilisce che il mancato adempimento da parte delle pubbliche amministrazioni debtrici dell'obbligo di comunicazione dell'elenco completo dei propri creditori di cui al precedente comma 4, è considerato – analogamente alla violazione dell'obbligo di registrazione sulla piattaforma – come rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi di quanto previsto dal Decreto legislativo sul pubblico impiego (D.Lgs. n. 165 del 2001).

**La RT** aggiornata, ribadisce sui commi 4 e 5 che ivi si prevede l'obbligo per le pubbliche amministrazioni debtrici di comunicare, a partire dal primo giugno 2013 ed entro il termine del 15 settembre 2013, utilizzando la piattaforma elettronica, l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni, forniture e appalti, maturati alla data del 31 dicembre 2012, prevedendosi, anche in questo caso, al comma 5, una particolare ipotesi di responsabilità dirigenziale e disciplinare in caso di inadempimento.

Anche in merito all'integrazione disposta in prima lettura al comma 4, afferma che l'apposizione della data sulle certificazioni derivanti dalla comunicazione ha carattere procedimentale e, in ogni caso, specifica che tale apposizione, tenuto conto degli utilizzi delle certificazioni con data, debba avvenire nei limiti degli spazi finanziari e delle anticipazioni di liquidità previsti dai commi 1, 7 e 10 dell'art. 1.

Sul comma 4-*bis*, afferma poi che la previsione ivi indicata di rendere permanente l'obbligo per le pubbliche amministrazioni debtrici di comunicare l'elenco completo dei debiti certi liquidi ed esigibili non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza

pubblica trattandosi di un adempimento procedurale volto a garantire una ricognizione permanente dei debiti delle amministrazioni.

Pertanto, da tutte le disposizioni richiamate non derivano effetti sulla finanza pubblica

Al riguardo, in considerazione del tenore di mero rilievo ordinamentale delle norme, non ci sono osservazioni.

Il comma 6 prevede che, per i crediti diversi da quelli già oggetto di cessione o certificazione, la comunicazione dell'elenco equivale a certificazione del credito. Per ciò che riguarda la comunicazione dell'elenco dei debiti da parte degli enti territoriali, la norma precisa che la loro automatica certificazione si intende rilasciata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del D.M. 25 giugno 2012, il quale prevede, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, che il certificato può essere emesso senza data. La modifica apportata alla Camera dei deputati ha stabilito poi che le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1 del presente articolo, nei limiti degli spazi finanziari derivanti dalle esclusioni dai vincoli del patto di stabilità interno previste ai commi 1 e 7 dell'articolo 1 e dalle anticipazioni concesse a valere sul fondo di cui al comma 10 del medesimo articolo 1, possono indicare, per parte dei debiti ovvero per la totalità di essi, in sede di comunicazione, la data prevista per il pagamento. Per tali debiti la certificazione si intende rilasciata con apposizione della data di pagamento, anche ai fini della compensazione ai sensi degli articoli 28-*quater* e 28-*quinquies* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni. In relazione alle esclusioni dai vincoli del patto di stabilità interno nonché alle anticipazioni, definite successivamente all'effettuazione della comunicazione prevista dal comma 4 del presente articolo, le pubbliche amministrazioni interessate possono aggiornare la predetta comunicazione limitatamente alla apposizione della data prevista per il pagamento dei debiti fino a quel momento comunicati senza apposizione di data. Le date di pagamento indicate nella comunicazione non sono modificabili in sede di aggiornamento.

La RT aggiornata afferma che, per i crediti diversi da quelli già oggetto di cessione o certificazione (che formano oggetto di separata indicazione), la comunicazione di cui al precedente comma 4 equivale a certificazione del credito e si intende rilasciata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 25 giugno 2012, ovvero senza l'indicazione della data di pagamento. Resta ferma la possibilità di acquisire la certificazione secondo le procedure di cui ai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze 22 maggio 2012 e 25 giugno 2012, e successive modificazioni.

Precisa poi che anche le disposizioni in esame non recano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto gli adeguamenti da apportare alla piattaforma elettronica al fine di rendere disponibili le nuove funzionalità previste rientrano nella

normale attività di gestione e sviluppo dei sistemi informativi del MEF.

Ciò - conclude la RT - è conforme a quanto previsto dai richiamati decreti ministeriali, nei quali è previsto che dalla predisposizione della piattaforma non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, in considerazione del rilievo meramente procedurale delle norme, nulla da osservare.

Il comma 7 dispone che, in caso di omessa, incompleta o erronea comunicazione da parte dell'amministrazione pubblica di uno o più debiti, il creditore può richiedere all'amministrazione di correggere o integrare la comunicazione dell'elenco dei debiti. Decorso 15 giorni dal ricevimento dell'istanza senza che l'amministrazione abbia provveduto ovvero abbia espresso un motivato diniego alla correzione, il creditore può presentare un'istanza di nomina di un Commissario *ad acta*, mediante la piattaforma elettronica, con oneri a carico dell'amministrazione debitrice.

Il comma *7-bis* stabilisce che le amministrazioni di cui al comma 1, contestualmente al pagamento dei debiti comunicati attraverso la piattaforma elettronica ai sensi del comma 4, provvedono a registrare sulla piattaforma stessa i dati del pagamento, in modo da garantire l'aggiornamento dello stato dei debiti. In caso di mancato adempimento a quanto previsto dal presente comma si applicano le disposizioni di cui al comma 5.

Il comma *7-ter* prevede che le amministrazioni pubbliche individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, diverse da quelle di cui al comma 1 del presente articolo, ai soli fini della comunicazione prevista dal comma 4, provvedono a registrarsi sulla piattaforma elettronica entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Per la mancata registrazione sulla piattaforma elettronica entro il termine indicato nel primo periodo si applicano le disposizioni di cui al comma 2. La comunicazione è effettuata entro il 15 settembre 2013 e si applicano le disposizioni di cui ai commi 5 e 7.

Il comma *7-quater* prevede che a decorrere dal 30 settembre 2013, nel sito istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati registrati nella piattaforma, sono pubblicati con cadenza mensile i dati relativi all'andamento dei pagamenti dei debiti di cui ai commi 4 e *4-bis*.

**La RT** aggiornata afferma che ivi si prevede la possibilità per il creditore di richiedere la nomina di un commissario *ad acta*, qualora l'amministrazione debitrice sia rimasta inerte a fronte della richiesta del creditore medesimo di integrare o correggere la comunicazione relativa ad uno o più crediti da esso vantati.

Precisa poi che la nomina di un Commissario *ad acta*, con oneri a carico dell'amministrazione debitrice, è già prevista dalla normativa

vigente e non determina, quindi, nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Sui commi *7-bis-7-quater*, afferma che questi hanno carattere meramente procedurale e tecnico e, quindi, non comportano effetti sui saldi di finanza pubblica.

Il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari non indica effetti sui saldi di finanza pubblica.

**Al riguardo**, non ci sono osservazioni.

Il comma 8 stabilisce che entro il termine del 15 settembre 2013, previsto per la comunicazione dell'elenco dei debiti, le banche e gli intermediari finanziari autorizzati, per il tramite dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), sono tenuti a comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili nei confronti di pubbliche amministrazioni maturati alla data del 31 dicembre 2012, che sono stati oggetto di cessione in loro favore, distinguendo tra cessioni pro-soluto e cessioni pro solvendo, con l'indicazione dei dati identificativi del cedente, del cessionario e dell'amministrazione debitrice.

**La RT** aggiornata sintetizza il contenuto della disposizione e precisa che non comporta oneri.

**Al riguardo**, nulla da osservare.

Il comma 9 prevede, con una norma di carattere programmatico, che la legge di stabilità 2014 possa autorizzare il pagamento dei debiti di cui al comma 8 ceduti pro soluto, entro il 31 dicembre 2012, alle banche e agli intermediari finanziari mediante l'assegnazione di titoli di Stato. La norma specifica che tali pagamenti sono autorizzati nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il Documento di economia e finanza (DEF) ed eventualmente modificati dalla Nota di aggiornamento, previa intesa con le Autorità europee e su deliberazione delle Camere e può prevedere l'effettuazione di operazioni finanziarie finalizzate all'estinzione di debiti certi, liquidi ed esigibili delle pubbliche amministrazioni.

Il comma *9-bis* stabilisce che alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2013 è allegata una relazione relativa all'attuazione del presente decreto. La relazione dà conto dello stato dei pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni effettuati ai sensi degli articoli 1, 2, 3 e 5, nonché degli esiti dell'attività di ricognizione svolta ai sensi dell'articolo 7. La relazione indica altresì le iniziative eventualmente necessarie, da assumere anche con la legge di stabilità 2014, al fine di completare il pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche maturati al 31 dicembre 2012, ivi inclusi i debiti per obbligazioni giuridicamente perfezionate relativi a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali a fronte dei quali non sussistono nei bilanci residui passivi anche perenti.

La RT riferisce sul comma 9 che con la legge di stabilità possano essere ulteriormente incrementate le risorse destinate al pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche che sono stati oggetto di cessione pro-soluto, da parte dei creditori, in favore di banche o intermediari finanziari autorizzati, perfezionatasi entro il 31 dicembre 2012 e risultanti dalla ricognizione condotta dall'ABI ai sensi del comma 8. Inoltre è disposto che la legge di stabilità possa prevedere l'effettuazione di operazioni finanziarie finalizzata all'estinzione di debiti certi, liquidi ed esigibili delle pubbliche amministrazioni. Tali pagamenti dovranno comunque avvenire in linea con le indicazioni delle Autorità europee e nel rispetto dei parametri di sostenibilità e stabilità finanziaria, mediante assegnazione di titoli di Stato.

La norma, precisa la RT, non comporta oneri sulla finanza pubblica trattandosi di una mera facoltà da esercitare, eventualmente, con la legge di stabilità per l'anno 2014, prevedendo in tale sede la necessaria copertura finanziaria dei relativi oneri.

Sul comma 9-*bis*, inserito nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, afferma che ivi si prevede che alla Nota di aggiornamento del DEF 2013 sia allegata una relazione relativa allo stato di attuazione del decreto-legge in esame nonché dello stato dei pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni effettuati ai sensi degli articoli 1, 2, 3 e 5.

La norma non comporta oneri sulla finanza pubblica.

Al riguardo, trattandosi di norme chiaramente programmatiche e ordinamentali, nulla da osservare.

### **Articolo 8**

#### ***(Semplificazione e detassazione della cessione dei crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni)***

Con il comma 1 dell'articolo in esame si esentano da imposte, tasse e diritti di qualsiasi tipo gli atti di cessione dei crediti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, nei confronti delle pubbliche amministrazioni<sup>14</sup> per somministrazioni, forniture ed appalti; tale esenzione non si applica all'imposta sul valore aggiunto (IVA).

Il comma 2 prevede la possibilità che l'autenticazione delle sottoscrizioni degli atti di cessione dei crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni sia effettuata a titolo gratuito da parte dell'ufficiale rogante della amministrazione debitrice, qualora tale figura sia presente. Con modifica parlamentare è circoscritta

---

<sup>14</sup> Di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

la possibilità, contemplata dal decreto in esame, di ricorso ad un notaio per l'autentica: a seguito dell'intervento della Camera, soltanto in caso di assenza o impedimento dell'ufficiale rogante ovvero su richiesta del creditore, l'autenticazione delle sottoscrizioni potrà esser effettuata da un notaio fermo restando che gli onorari saranno comunque ridotti alla metà. La notificazione degli atti di cessione in argomento può essere effettuata direttamente dal creditore anche mediate consegna dell'atto con raccomandata a mano o con avviso di ricevimento.

Il comma 3 prevede infine che entro il 31 luglio 2013 con provvedimento del Direttore generale del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze siano stabilite le modalità mediante le quali la piattaforma elettronica per le comunicazioni relative alla surrogazione dei mutui<sup>15</sup> potrà esser utilizzata anche per la stipula degli atti di cessione in argomento e per la loro notificazione.

**La RT** evidenzia che la normativa vigente prevede su tali atti un'imposta di registro in misura fissa pari a 168 euro, mentre viene considerata in media, per ogni atto, l'applicazione di una sola marca da bollo dell'importo di 14,62 euro<sup>16</sup>.

Evidenzia che, da fonte Banca d'Italia, risultano, al 31 dicembre 2011, debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche nei confronti delle imprese per un totale di circa 91 mld. di euro; per stimare il medesimo dato al 31 dicembre 2012 ipotizza che tale ammontare possa esser aumentato di circa il 10 per cento (portando quindi il valore totale a circa 100 mld di euro).

Considera poi che circa 10 mld di euro sono stati oggetto di cessione pro soluto e che quindi dei rimanenti 90 mld di euro, poiché il provvedimento in esame provvederà a pagare un importo complessivo di circa 40 mld di euro, rimarranno iscritti nei bilanci delle imprese solo crediti pari a circa 50 mld di euro.

Ipotizza inoltre che circa 5 mld di euro (il solo 10%) vengano ceduti a favore degli intermediari finanziari. Inoltre, in considerazione del fatto che tra i creditori la quota maggiore di crediti verso la pubblica amministrazione è vantata da imprese di grandi dimensioni (oltre 500 addetti) e che sono le imprese di costruzioni a risentire maggiormente dei ritardi nei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni stima in circa 35.000 unità, per un ammontare medio di crediti di circa 150 mila euro<sup>17</sup>, le imprese che potranno usufruire delle agevolazioni sulle imposte tasse e diritti per gli atti di cessione dei crediti in esame.

---

<sup>15</sup> Detta piattaforma è stata istituita per le finalità di cui all'articolo 120-*quater*, comma 3 del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385.

<sup>16</sup> In base a dati di fonte ABI.

<sup>17</sup> Il dato è così fornito: 5 mld/35.000 unità

Ciò posto stima una perdita di gettito di circa 6,5 mln<sup>18</sup> di euro su base annua, che viene esposta nel quadro riepilogativo in tutte e tre le risultanze, di cui 5,9 mln<sup>19</sup> di euro per imposta di registro e 0,6 mln<sup>20</sup> di euro per imposta di bollo.

Considera inoltre, in via prudenziale, che l'agevolazione riguarderà solo la metà dello stock dei debiti esistenti al 31 dicembre 2012<sup>21</sup> ed ipotizza che la perdita si verificherà per 5 anni a decorrere dal 2013.

Per quanto attiene il comma 2 evidenzia che la norma non comporta oneri per la finanza pubblica in quanto concerne la possibilità di far autenticare gli atti di cessione dei crediti da parte dell'ufficiale rogante dell'amministrazione debitrice solo qualora tale figura sia presente.

**Al riguardo** si sottolinea che la RT assume a base della quantificazione una serie di variabili che non risultano verificabili oggettivamente ma dipendono dalle ipotesi adottate; in particolare ci si riferisce alla percentuale di imprese che si rivolgeranno agli intermediari finanziari (in ipotesi pari al 10%), alla perdita di gettito che si stima si verificherà per cinque anni a decorrere dal 2013, all'assunto che la metà dei crediti esistenti al 31 dicembre 2012 verrà ceduta ad intermediari finanziari ed infine al numero di imprese di grandi dimensioni ed operanti nel settore delle costruzioni stimato in circa 35.000 unità, di cui peraltro non viene palesata la banca dati da cui viene tratto il citato numero.

E' evidente che la modifica di tali variabili, che si ripete sembrano avere un grado di aleatorietà non trascurabile, potrebbe produrre una perdita di gettito diversa da quella indicata in RT. In particolare si pensi alla possibilità che, per effetto della perdurante crisi economica e di liquidità, il numero di soggetti interessati alla cessione del credito verso intermediari finanziari possa essere più elevato rispetto allo stimato numero di 35.000 unità<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Così calcolato:  $(168,00+14,62) * 35.000$  unità

<sup>19</sup> Il dato si ricava da:  $168 * 35.000$  unità

<sup>20</sup> Il dato si ricava da:  $14,62 * 35.000$  unità

<sup>21</sup> La RT considera che solo il 50% dei crediti esistenti sarà ceduta ad intermediari finanziari.

<sup>22</sup> Si consideri che la disposizione si rivolge ai contratti di somministrazione, forniture ed appalti; nel merito se si pensa che fanno parte dalla P.A. anche tutte le ASL e le strutture sanitarie pubbliche in generale è intuibile che fornitori di dette strutture possano essere anche aziende di medie piccole dimensioni che, per effetto della restrizione del credito bancario soffrono di più la forte crisi di liquidità oggi presente sul mercato italiano, possano anche essere interessate dall'agevolazione in discorso.

Sarebbe poi opportuno chiarire come si è stimato il numero di 35.000 unità di imprese di grandi dimensioni e di costruzioni. Infatti ad una prima ricognizione effettuata mediante la banca dati SINTESI<sup>23</sup> – anno di imposta 2009, sul numero di soggetti grandi imprese presenti sul territorio nazionale si è arrivati a stimare un numero di soggetti “grande impresa” pari a 5.871 unità di cui solo 257 appartenenti al settore delle costruzioni; quest’ultimo invece vede un numero complessivo di imprese pari a 190.048 unità. Nel merito sarebbe anche interessante comprendere quante delle imprese interessate dal provvedimento in esame sono italiane e quante estere.

Inoltre non viene fatta alcuna stima circa il mancato incasso degli eventuali altri diritti e tasse<sup>24</sup> che si sarebbero corrisposti in caso di cessione dei crediti qui all’esame.

Al fine della verifica della quantificazione proposta, sarebbe utile che il Governo fornisca chiarimenti in merito.

### **Articolo 9** ***(Compensazioni tra certificazioni e crediti tributari)***

L’articolo in esame è stato modificato in sede di esame parlamentare; in particolare al primo comma sono stati anteposti i due nuovi commi 01 e 02.

Il comma 01 sostituisce il comma 1, secondo periodo, dell’articolo 28 quater del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n.602: con la novella si specificano i contenuti e le caratteristiche che le certificazioni di cui all’articolo 9, commi 3 bis e 3-ter, lettera b) del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185<sup>25</sup> debbono avere affinché si possano effettuare le compensazioni dei crediti con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo (in particolare l’indicazione della data prevista per il pagamento).

Il comma 02 fa slittare dal 30 aprile 2012 al 31 dicembre 2012 il termine entro il quale devono essere state notificate le cartelle di pagamento per poter effettuare le compensazioni contemplate nel decreto all’esame.

Il comma 1 introduce il nuovo articolo 28-quinquies del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, nel quale si prevede che i crediti non prescritti, certi liquidi ed esigibili, maturati al 31 dicembre 2012 nei confronti dello Stato, degli enti pubblici nazionali, delle regioni, degli enti locali e degli enti del SSN per somministrazioni, forniture ed appalti possono esser compensati, dietro specifica richiesta del creditore<sup>26</sup>, ai sensi dell’articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997 n. 241 con le somme dovute a seguito di

---

<sup>23</sup> Prodotto statistico fornito dal Ministero dell’economia e delle finanze.

<sup>24</sup> Ad esempio la tassa sulle concessioni governative.

<sup>25</sup> Le norme così recitano : “.....Su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le regioni e gli enti locali nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell’istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto o pro solvendo a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente.....”

<sup>26</sup> La specifica richiesta del creditore è stata aggiunta in sede di esame parlamentare.

accertamento con adesione<sup>27</sup>, di definizione<sup>28</sup>, di acquiescenza<sup>29</sup>, di definizione agevolata delle sanzioni<sup>30</sup>, di conciliazione giudiziale<sup>31</sup> e di mediazione<sup>32</sup>.

E' quindi necessario che il credito sia certificato e che, in base alla norma quale risulta dalle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati, la relativa certificazione rechi l'indicazione della data prevista per il pagamento. Al fine di garantire l'utilizzo univoco del credito certificato la compensazione è trasmessa dall'Agenzia delle entrate alla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni.

Qualora la pubblica amministrazione debitrice non versi sulla contabilità speciale 1778 "Fondi di bilancio" l'importo certificato entro 60 giorni dal termine indicato nella certificazione, la struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate tratterà l'importo certificato mediante riduzione delle somme dovute all'ente a qualsiasi titolo, anche mediante riduzione delle somme dovute dallo Stato all'ente debitore stesso incluse le quote dei fondi di riequilibrio o perequativi e le quote di gettito relative alla compartecipazione a tributi erariali. Se dovessero rimanere ulteriori importi da recuperare i Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze formano i ruoli per l'agente della riscossione che procede alla riscossione coattiva. Si specifica inoltre, per effetto della modifica parlamentare, che entro il 30 giugno c.a. con decreto del ministro dell'economia e delle finanze saranno definiti termini e modalità di attuazione delle disposizioni in esame.

Viene anche introdotto un nuovo comma 1bis il quale dispone che la sospensione dei pagamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni, in caso di inadempimento del contribuente all'obbligo tributario per oltre 10.000 euro, non si applichi a coloro che abbiano ottenuto la dilazione del pagamento dei debiti tributari stessi.

Il comma 2 dispone che, a decorrere dal 2014, il limite annuale per la fruizione dei crediti d'imposta è innalzato da 516.000 euro a 700.000 euro; all'onere connesso pari a 1.250mln di euro per l'anno 2014 si fa fronte a valere sui maggiori rimborsi programmati di cui all'articolo 5, comma 7 del presente decreto mentre all'onere pari a 380mln di euro per l'anno 2015 e a 250mln di euro per l'anno 2016 si provvede mediante l'utilizzo delle risorse disponibili sulla contabilità speciale 1778 – fondi di bilancio dell'Agenzia delle entrate.

Infine è stato aggiunto il comma 2bis con il quale si dispone che i soggetti creditori della pubblica amministrazione in sede di dichiarazione dei redditi allegano un elenco<sup>33</sup> dei crediti certi, liquidi ed esigibili, in argomento, vantati alla data di chiusura del periodo d'imposta al quale la dichiarazione si riferisce, distinti in ragione dell'ente pubblico debitore. L'elenco in parola è presentato all'amministrazione finanziaria in via telematica.

**La RT**, non ascrive effetti finanziari alle disposizioni di cui ai commi 01 e 02; con riferimento alla problematica della compensazione di cui al comma 1 evidenzia poi che la disposizione non determina variazioni sul gettito trattandosi di una semplice compensazione che

---

<sup>27</sup> Disciplinato dall'articolo 8 del Decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218.

<sup>28</sup> Disciplinato: dall'articolo 5, comma 1bis, dall'articolo 5bis, dall'articolo 11, comma 1bis del Decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218.

<sup>29</sup> Disciplinato dall'articolo 15 del Decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218.

<sup>30</sup> Disciplinato dagli articoli 16 e 17 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472.

<sup>31</sup> Disciplinato dall'articolo 48 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

<sup>32</sup> Disciplinato dall'articolo 17bis del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

<sup>33</sup> Conforme ad un modello da adottare con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

garantisce in ogni caso l'accertamento ed il versamento delle entrate derivanti dagli istituti in argomento.

Non riferisce quindi effetti finanziari alle disposizioni di cui al comma 1bis.

Per quanto attiene invece l'aumento del limite annuale per la fruizione dei crediti d'imposta recato dal comma 2 evidenzia che la disposizione a decorrere dal 2014 è neutrale sui saldi di finanzia pubblica in quanto alle maggiori compensazioni corrisponderanno minori rimborsi. Invece per i crediti maturati nelle annualità precedenti a fronte dei quali sono state effettuate richieste di rimborso che hanno già avuto impatto in termini di indebitamento netto, stima un onere di 1,25 mld di euro per l'anno 2014, di 380 mln di euro per l'anno 2015 e di 250 mln di euro per l'anno 2016. Al fine delle stima utilizza dati elaborati dalle risultanze dei quadri relativi alla dichiarazione dei crediti spettanti ai fini delle imposte dirette, IVA ed IRAP, considerando la parte di crediti che va dall'importo spettante eccedente l'attuale limite (516.000 euro) e fino all'importo del nuovo limite (700.000 euro). Da tale elaborazione si giunge a definire un massimo teorico di crediti immediatamente spendibili in F24 (modello di versamento unificato) pari a circa 1,9 mld di euro da parte di quasi 13.000 soggetti; però solo una parte di tale ammontare sarà compensato nel modello F24 in quanto quest'ultimo non può essere utilizzato per richiedere rimborsi.

Conclude evidenziando che la copertura all'onere indicato sarà effettuata per l'anno 2014 a valere sui maggiori rimborsi programmati di cui al precedente articolo 5, comma 7 del presente decreto, mentre per le due annualità successive, a valere sulla contabilità speciale 1778 – fondi di bilancio dell'Agenzia delle entrate.

Il prospetto riepilogativo evidenzia solo per il fabbisogno per l'anno 2015 l'importo di 380 mln di euro.

Quanto infine alle disposizioni di cui al comma 2-bis la RT non ascrive alla stessa effetti finanziari poiché trattasi di norma procedurale.

**Al riguardo**, con riferimento al contenuto del comma 1 relativo alle certificazioni dei crediti che potranno consentire compensazioni di imposte, tasse, contributi e diritti, nel modello unico di pagamento (F24), la RT evidenzia che la disposizione non determina variazioni sul gettito trattandosi di mera compensazione; tuttavia occorre

sottolineare che se questo è vero in termini di competenza non lo è in termini di variazioni di cassa. Infatti la possibilità recata dalla disposizione in argomento, a legislazione vigente non prevista, di compensare crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili non potrà che produrre un incremento delle compensazioni a scapito dei flussi di risorse finanziarie (a legislazione vigente infatti si sarebbero avuti flussi finanziari non coincidenti né nell'importo né nella tempistica di esborso ed incasso) che andrebbero considerati, anche se valutati di impatto trascurabile<sup>34</sup>, al fine di escludere ogni possibile riflesso negativo in termini di saldi.

A ciò si aggiunga che occorrerebbe valutare da un punto di vista finanziario se la procedura concernente il recupero delle somme certificate nei confronti dell'ente pubblico, anche mediante riduzione delle somme dovute dallo Stato all'ente stesso, non possa generare, per la gestione corrente di quest'ultimo, problemi di equilibrio economico-finanziario che potrebbero riflettersi sui saldi di finanza pubblica.

Infine andrebbero considerati i possibili effetti finanziari dovuti ad eventuali maggiori oneri di natura procedurale e amministrativa<sup>35</sup> derivanti dalla possibilità che i Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze possano attivare la procedura di riscossione coattiva.

Con riferimento invece alla problematica connessa all'innalzamento del limite di compensazione dei crediti d'imposta si ripropone la medesima osservazione precedentemente messa in rilievo, concernente i riflessi finanziari che l'innalzamento del limite citato potrà avere non solo sulle annualità pregresse, ma anche sugli anni a decorrere dal 2014. Ed infatti a legislazione vigente il limite di compensazione di 516.000 euro prevede flussi di bilanciamento, di entrate e di uscite ben diversi da quelli che si potranno avere con un limite di compensazione innalzato a 700.000 euro.

I riflessi di natura finanziaria riconducibili a tale disposizione andranno pertanto attentamente analizzati al fine di scongiurare possibili squilibri che potrebbero generare effetti negativi sul fabbisogno di cassa.

Infine occorre osservare che la stima dell'onere derivante dalla disposizione contenuta nel comma 2 in esame, è stata effettuata senza palesare quali annualità delle dichiarazioni dei redditi, IRAP ed IVA

---

<sup>34</sup> Così come si legge nelle risposte alle osservazioni presentate dal servizio del bilancio dello stato della, fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze in allegato all'audizione della Ragioneria generale dello stato del 15 aprile 2013.

<sup>35</sup> Si pensi all'eventualità di dover pagare maggiori compensi all'agente della riscossione.

sono state usate per trarre i dati le cui elaborazioni specifiche in termini di importi e scansioni temporali non sono peraltro indicate.

Infine con riferimento al nuovo comma *2-bis* introdotto in sede di esame parlamentare si chiede di valutare se l'invio telematico dell'elenco contenente i dati dei crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni possa produrre oneri di tipo amministrativo-gestionale.

### CAPO III

#### (ULTERIORI MISURE IN MATERIA DI EQUILIBRIO FINANZIARIO DEGLI ENTI TERRITORIALI)

##### *Articolo 10*

*(Modifiche al decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e disposizioni in materia di versamento di tributi locali)*

##### **Comma 1**

Il comma 1 apporta alcune modifiche all'articolo 16, comma 7, del decreto-legge n. 95 del 2012, concernente la riduzione di risorse stanziare in favore delle province. In particolare, si dispone che le riduzioni previste per gli anni 2013 e successivi non debbano intervenire entro il 31 gennaio 2013 ma entro il 31 dicembre di ciascuno anno precedente a quello di riferimento. Inoltre, si introduce una nuova modalità con cui effettuare le riduzioni delle risorse provinciali, ovvero per gli anni 2013 e 2014, in caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, le riduzioni da imputare a ciascuna provincia sono determinate in proporzione alle spese desunte dal SIOPE, sostenute nel 2011 per l'acquisto di beni e servizi con l'esclusione di quelle relative alle spese per formazione professionale, per trasporto pubblico locale, per la raccolta di rifiuti solidi urbani e per servizi socialmente utili finanziati dallo Stato.

La RT rileva che la norma, non alterando l'importo complessivo delle riduzioni da operare a valere sul fondo sperimentale di riequilibrio, sul fondo perequativo e sui trasferimenti erariali dovuti alle province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, ma solo la distribuzione dello stesso fra le province, non determina oneri sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

## Commi 2 e 3 (TARES)

Il comma 2 dell'articolo in esame, modifica per il solo anno 2013 alcune delle disposizioni previste in materia di tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES) di cui all'articolo 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201. Nel dettaglio:

- lettera a): i comuni hanno la facoltà di modificare il numero delle rate e le scadenze delle stesse con propria delibera adottata almeno trenta giorni prima della data di versamento;
- lettera b): per il versamento delle prime due rate del tributo ed escludendo comunque l'ultima rata<sup>36</sup>, i comuni hanno la facoltà di inviare ai contribuenti i bollettini di conto corrente postale precompilati già predisposti per il pagamento della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) o della tariffa di igiene ambientale (TIA 1) o della TIA 2;
- lettera c): la maggiorazione standard pari a 0,30 euro per metro quadro è riservata allo Stato ed è versata in unica soluzione unitamente all'ultima rata del tributo secondo le modalità previste per il versamento unitario (F24) di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, o mediante apposito bollettino di conto corrente postale di cui al comma 35 del citato articolo 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201;
- lettera d): viene conseguentemente esclusa l'applicazione del comma 13bis del citato articolo 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 in materia di dotazione del fondo sperimentale di riequilibrio, del fondo perequativo e di trasferimenti erariali dovuti alle regioni a statuto ordinario ed alle regioni Siciliana e Sardegna<sup>37</sup>;
- lettera e): modifica la lettera c) del comma 380 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 nel senso di incrementare la dotazione del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2013 portandola da 890,5 mln di euro a 1.833,5 mln di euro;
- lettera f): i comuni non possono esercitare la facoltà di aumento della maggiorazione standard, prevista dal comma 13 del citato articolo 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201;
- lettera g) i comuni possono continuare ad avvalersi per la riscossione del tributo dei soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti urbani; si legge in relazione illustrativa che ciò è previsto al fine di risolvere le difficoltà dei comuni che, in regime di TIA hanno esternalizzato tutto il servizio di gestione dei rifiuti, compresa la riscossione.

---

<sup>36</sup> La quale potrà esser pagata solamente mediante utilizzo del modello di versamento unitario (F24) o mediante apposito bollettino di conto corrente postale.

<sup>37</sup> Il citato comma 13-bis dell'articolo 14 del decreto-legge n. 201 del 2011 così recita: A decorrere dall'anno 2013 il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 del presente articolo. In caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo.

Durante l'esame parlamentare è stato introdotto il comma *2-bis* con cui si specifica che le disposizioni del comma 2 si applicano anche nel caso in cui il comune preveda l'applicazione di una tariffa con natura corrispettiva, in luogo del tributo, così come disciplinato dal comma 29 dell'articolo 14 del citato decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Il comma 3, nella versione risultante dall'esame parlamentare, prevede la modifica dei commi 4 e 35 dell'articolo 14 del citato decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201. In particolare la novella riguarda l'estensione dell'esclusione dalla TARES alle aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili diversi dalle civili abitazioni<sup>38</sup>, escludendo così dalla tassazione, per effetto della nuova versione del comma 4 dell'articolo 14 del citato DL n. 201 del 2011, tutte le aree scoperte pertinenziali o accessorie dei locali adibiti a qualunque uso. La modifica del comma 35 dell'articolo 14, prevede che il versamento del tributo possa avvenire non solo tramite apposito bollettino di conto corrente postale ma anche tramite le altre modalità di pagamento offerte dai servizi elettronici di incasso e di pagamento interbancari.

**La RT** considera le diverse modifiche apportate con i commi all'esame; in particolare alla disposizione recata dal comma 2, lettera a) non si ascrivono effetti finanziari in quanto si attribuisce al comune la facoltà di intervenire sul numero delle rate e sulla scadenza delle stesse con la conseguenza che il versamento della prima rata potrebbe essere anche anticipato rispetto all'attuale scadenza di luglio.

Le disposizioni contenute nella lettera b) hanno natura procedurale in quanto si riferiscono alle modalità di pagamento.

Per quanto concerne le norme contenute nella lettera c) la RT sottolinea che le stesse non determinano effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica. Evidenzia infatti che la RT originaria del citato articolo 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 stimò in circa 1 miliardo di euro di maggiori entrate, l'effetto della maggiorazione standard della TARES; quindi visto che le suddette maggiori entrate sono, per l'anno 2013, acquisite al bilancio statale si rende necessario reintegrare il fondo di solidarietà comunale, in attuazione del comma *13-bis* del già richiamato articolo 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, per un importo corrispondente a 943 mln di euro al fine di assicurare la neutralità finanziaria della modifica in esame. Quindi la lettera d) dispone la non applicabilità del comma *13-bis* del citato articolo 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, mentre la lettera e) opera le indispensabili variazioni contabili alla dotazione del fondo di solidarietà di cui al citato comma 380 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

---

<sup>38</sup> Si rammenta che l'originario comma 4 prevedeva l'esclusione dalla TARES delle sole aree scoperte pertinenziali o accessorie a civili abitazioni e le aree comuni condominiali di cui all'articolo 1117 del c.c. che non fossero detenute o occupate in via esclusiva.

Anche ai contenuti della lettera f) non si ascrivono effetti finanziari considerando sia il fatto che alla disposizione originaria che dà facoltà di aumento della maggiorazione standard, non erano ascritti effetti di gettito, sia perché ad oggi detta maggiorazione, non risulta esser stata esercitata da alcun comune e quindi non è scontata nei tendenziali.

Infine non determina effetti finanziari neanche la disposizione contenuta nella lettera g) che consente ai comuni, per l'anno 2013, di avvalersi per la riscossione del tributo dei soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Per quanto attiene il comma 3 la RT evidenzia che la norma non determina variazioni sul gettito atteso che di fatto ripropone le stesse disposizioni presenti nella previgente disciplina della TARSU.

La RT presentata dal Governo all'atto del passaggio al Senato del disegno di legge di conversione specifica che alle disposizioni contenute nel nuovo comma 2-*bis* non si ascrivono effetti finanziari.

**Al riguardo** occorre evidenziare che poiché le maggiori entrate rivenienti dalla maggiorazione della TARES (comma 13 del citato articolo 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201) vengono acquisite, per il solo anno 2013, al bilancio statale e contestualmente non sono più destinate ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna, si rende necessario il loro reintegro mediante incremento, pari a 934 mln di euro, della dotazione del fondo di solidarietà comunale così come da variazione attuata con il comma 1, lettera e) dell'articolo in esame<sup>39</sup>. Per quanto attiene invece il recupero al bilancio statale del maggior gettito derivante dalla maggiorazione applicata nei comuni ricadenti nel territorio delle regioni Friuli - Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Province autonome di Trento e di Bolzano, sembra comprendersi che, poiché detto maggior introito verrà a mancare per effetto della riserva dello Stato, queste regioni e province autonome si troveranno nella situazione di non dover riversare nulla al bilancio statale. Se questa è la giusta ricostruzione finanziaria non si comprende - in considerazione della mancata applicazione del comma 13-*bis* dell'articolo 15 del decreto-legge n. 201 del 2011 e quindi del non più dovuto accantonamento dell'importo pari al maggior gettito della maggiorazione a valere sulla quota di compartecipazione a tributi erariali - perché nella risposta

---

<sup>39</sup> Che va a modificare il citato comma 380 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228

fornita dalla Ragioneria generale dello stato in sede di audizione presso le Commissioni speciali riunite di Camera e Senato del 15 aprile c.a. si sia sottolineato che la somma residuale di 57 mln di euro<sup>40</sup> costituirà un minore accantonamento nei confronti delle predette Autonomie, al fine di assicurare la neutralità finanziaria per tutti i livelli di governo interessati dalla previsione in esame. Sul punto si ritiene utile un chiarimento da parte del Governo.

In più appaiono opportune informazioni in merito alla possibilità che i Comuni avranno di coprire i costi relativi ai servizi indivisibili atteso che, se la maggiorazione dello 0,30 per metro quadro viene riservata, per il 2013, allo Stato (lettera c) dell'articolo in esame) e se non trova applicazione la possibilità per i comuni di deliberare un aumento della maggiorazione standard (lettera f) dell'articolo in esame), sembra difficile che se ne possa garantire la puntuale copertura. In particolare se tale copertura non si dovesse verificare si chiede al Governo di conoscere i riflessi finanziari che si avranno in termini di variazione dei saldi contabili di bilancio.

In più sembra verosimile ipotizzare che la riserva allo Stato della detta maggiorazione possa far sorgere oneri di gestione e di controllo da parte dello Stato stesso che dovrà approntare risorse specifiche al fine di garantire il rispetto delle disposizioni in materia di un tributo comunale, quale la TARES, di cui non ha mai avuto diretta responsabilità e poteri di accertamento.

Infine il comma 2 sembra suscettibile di produrre effetti negativi per la finanza pubblica in quanto prevede, rispetto alla previgente disciplina in materia di TARES, un maggior ambito oggetto della esenzione per le aree scoperte pertinentziali o accessorie.

#### **Comma 4**

Il comma 4 dell'articolo 10 introduce talune modifiche all'articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, articolo relativo all'anticipazione sperimentale dell'IMU.

La lettera *a)* interviene sul termine per la presentazione della dichiarazione di variazione per l'IMU da parte dei contribuenti, fissandolo al 30 giugno dell'anno successivo rispetto alla data della variazione (in precedenza 90 giorni dalla data dell'atto di variazione).

La lettera *b)* - come modificata dalla Camera dei deputati - sostituisce il comma 13-*bis*, stabilendo che - a decorrere dall'anno di imposta 2013 - ai fini della loro efficacia, le deliberazioni di approvazione delle aliquote e delle detrazioni,

---

<sup>40</sup> Data dalla differenza tra 1 mld di euro di maggiori entrate per l'erario e 943mln di euro di incremento della dotazione del fondo di solidarietà comunale in attuazione del citato comma 13-*bis* dell'articolo 14 del DL n. 201 del 2011.

nonché i regolamenti dell'IMU, devono essere inviati esclusivamente in via telematica per la pubblicazione nel sito informatico di cui all'articolo 1, comma 3, del D.Lgs. n. 360 del 28 settembre 1998. Il versamento della prima rata è eseguito sulla base dell'aliquota e delle detrazioni dei dodici mesi dell'anno precedente, mentre quello della seconda rata, a saldo dell'imposta dovuta per l'intero anno, con eventuale conguaglio sulla prima rata, va compiuto sulla base degli atti pubblicati sull'apposito sito entro il 16 ottobre di ciascun anno di imposta. Si precisa che i comuni sono tenuti ad effettuare l'invio in oggetto entro il 9 ottobre dello stesso anno; in caso di mancata pubblicazione entro il 16 ottobre, verrebbero applicati gli atti adottati per l'anno precedente.

La RT afferma che le disposizioni sono di carattere procedurale, senza effetti sul gettito.

Al riguardo, si rileva che la circolare del MEF n. 1/DF del 29 aprile u.s. chiarisce alcuni aspetti riguardanti le norme in esame, che appaiono rilevanti per quanto di competenza: con riferimento alla modifica recata dalla lettera *a*) si afferma che essa ha lo scopo di evitare un'eccessiva frammentazione dell'obbligo dichiarativo e di rendere più agevole, da parte dei contribuenti, l'eventuale ricorso all'istituto del ravvedimento operoso; rispetto alla modifica di cui alla lettera *b*), dalla medesima circolare si evince la conferma che la pubblicazione delle delibere in oggetto - da effettuare entro il 16 ottobre - comporta effetti retroattivi a partire da 1° gennaio dell'anno di riferimento in coerenza con l'espressione "salvo conguaglio" contenuta nella lettera *b*) del comma in esame.

#### *Articolo 10-bis*

*(Norma di interpretazione autentica dell'articolo 12, comma 1-quater, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111)*

La norma dispone che, nel rispetto del patto di stabilità interno, il divieto di acquistare immobili a titolo oneroso da parte della pubblica amministrazione per il 2013, previsto dall'articolo 12, comma 1-quater, del decreto-legge n. 98 del 2011, non si applica alle procedure di acquisto a titolo oneroso di immobili o terreni effettuate tramite espropriazioni per pubblica utilità.

La RT afferma che la norma rappresenta una disposizione di interpretazione autentica volta a chiarire la portata applicativa delle limitazioni all'acquisto dei beni immobili introdotte dall'articolo 1, comma 138, della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), che ha inserito, tra gli altri, il comma 1-*quater* all'articolo 12 del decreto-legge n. 98 del 2011.

La citata norma, infatti, contempla che per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), non possono, in particolare, acquistare immobili a titolo oneroso, fatte salve le operazioni di acquisto di immobili già in precedenza autorizzate.

L'applicazione rigida del divieto di cui trattasi, anche sulla scia di pareri emessi da talune sezioni regionali della Corte dei conti, ha posto delle difficoltà nella realizzazione di programmi e investimenti pubblici in cui fosse previsto un esproprio di fabbricati o terreni per pubblica utilità, senza peraltro comportare effettivi risparmi di spesa, trattandosi di acquisizioni non direttamente legate ad ipotesi di razionalizzazione dei beni in uso diretto da parte di amministrazioni pubbliche, bensì orientate a fornire servizi pubblici, soprattutto in termini infrastrutturali, ai cittadini.

Pertanto, onde non lasciare alla mera interpretazione amministrativa il compito, eventualmente, di valutare l'effettiva applicazione del divieto in discorso agli espropri per pubblica utilità, si è reso necessario specificare il perimetro di applicazione della norma, salvaguardando, nel contempo e in relazione agli enti territoriali, i saldi di finanza pubblica, attraverso la previsione esplicita del rispetto del patto di stabilità interno.

La disposizione introdotta, quindi, non comporta, anche per la previsione di salvaguardia testé enunciata, effetti finanziari negativi.

**Al riguardo**, occorre osservare, come evidenziato dalla RT, che il divieto di acquistare immobili a titolo oneroso, di cui all'articolo 12, comma 1-*quater*, del D.L. n. 98 del 2011, si riferisce a tutte le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione e non solo, quindi agli enti locali. Se quindi il riferimento al rispetto del patto di stabilità interno, relativamente alla deroga al divieto di acquistare nel caso di espropriazioni per pubblica utilità degli enti locali, è idoneo ad escludere effetti finanziari negativi, la stessa affermazione non può darsi per scontata con riguardo agli altri enti pubblici inseriti nel

conto economico consolidato della pubblica amministrazione e interessati dalla norma in esame.

Infatti, pur se alla norma originaria che dispone il divieto di acquistare immobili a titolo oneroso, non erano stati associati effetti finanziari di risparmio, andrebbe chiarito se la presente deroga è compatibile con la finalità perseguita dalla norma di cui all'articolo 12, commi da 1-*bis* a 1-*sexies* del citato D.L. n. 98 del 2011, di riduzione del debito sottostante al divieto di procedere ad acquisizioni immobiliari. Si rammenta, infatti, che la Nota di aggiornamento al DEF 2012 assume un effetto cumulato di riduzione del debito per un punto di PIL annuo nel triennio 2013-2015, derivante da un programma straordinario di dismissione e valorizzazione patrimoniale, scontando i corrispondenti risparmi di spesa in termini di interessi e che il predetto divieto risulta finalizzato ad evitare che il piano di valorizzazione del patrimonio immobiliare delle amministrazioni pubbliche sia in parte compensato da operazioni di segno opposto.

### ***Articolo 11***

***(Misure per l'equilibrio finanziario della Regione Siciliana, della Regione Piemonte, nonché per la programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione)***

### **Commi 1-5**

Il comma 1 stabilisce che, in attuazione dello statuto della Regione Siciliana (articolo 37), è attribuito alla stessa il gettito delle imposte sui redditi prodotti dalle imprese industriali e commerciali con sede legale fuori dal territorio regionale, in misura corrispondente alla quota riferibile agli impianti e agli stabilimenti ubicati all'interno dello stesso. Per l'anno 2013, l'importo di tale assegnazione è fissato in 49 mln; la somma è attribuita direttamente alla Regione dalla Struttura di Gestione individuata dal decreto interministeriale n. 183 del 1998, ovvero il Ministero dell'economia e delle finanze, dipartimento delle entrate, direzione centrale per la riscossione.

Il comma 2 prevede che, a decorrere dal 2014, il gettito di cui al comma 1 venga attribuito secondo modalità applicative definite con decreto dirigenziale del citato Dicastero, da emanare, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, d'intesa con l'Assessorato regionale dell'economia della Regione siciliana.

Il comma 3 indica le coperture da utilizzare per le annualità 2013-2015, per 49 mln in relazione all'anno 2013, 50,2 mln per il 2014 e 52,8 mln per il 2015; si tratta della riduzione delle risorse statali spettanti alla Regione per l'edilizia agevolata, in base all'articolo 61, comma 2, del D.Lgs. n. 112 del 1998 e della riduzione del contributo di solidarietà ex articolo 38 dello statuto, con riferimento all'articolo 1, comma 114, terzo periodo, della legge finanziaria per il 2006 e all'articolo 5, comma 3-*ter* del D.L. n. 203 del 2005.

In base al comma 4, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Il comma 5, modificato dalla Camera dei deputati, dispone infine che dall'anno 2016 si provveda a ridefinire i rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Siciliana, trasferendo contestualmente le funzioni ancora svolte dallo Stato, secondo le modalità previste dallo statuto della regione stessa. Dalla medesima data del 1° gennaio 2016 l'efficacia delle norme di cui ai commi precedenti è subordinata alle citate procedure.

**La RT** afferma che il maggior gettito da attribuire alla Regione Siciliana in attuazione dell'articolo 37 del suo Statuto di autonomia è pari a 49 mln per il 2013 ed è stimato in 50,2 mln per il 2014 e in 52,8 mln per il 2015.

Successivamente, in data 15 aprile<sup>41</sup>, il Governo ha chiarito alcuni aspetti della quantificazione esposta nella RT (non riportati peraltro nell'aggiornamento della medesima RT predisposto dal Governo all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento dalla Camera al Senato<sup>42</sup>).

Ai fini della determinazione delle maggiori entrate da attribuire alla Regione Sicilia si è provveduto in primo luogo ad individuare la platea di contribuenti interessati dal provvedimento in esame sulla base delle informazioni desumibili dalle dichiarazioni dei redditi per le ultime tre annualità di imposta disponibili (2008-2010). Sono state poi prese in considerazione le dichiarazioni dei redditi di tutte le società con impianti o società ubicati nella Regione e con sede legale al di fuori di essa, mediante una diversa metodologia a seconda che si trattasse di soggetti "multimpianto", ovvero di società che avessero optato per il regime del consolidato fiscale. Nel primo caso, la quota di gettito riferibile ai redditi prodotti in Sicilia ha utilizzato il rapporto tra la base imponibile attribuita ai fini Irap alla Regione e la base imponibile Irap complessivamente dichiarata; nel secondo caso, ci si è serviti del rapporto tra la somma algebrica di tutti i redditi e le perdite apportate al gruppo dalle società residenti in Sicilia rispetto al reddito complessivo relativo a tutte le società ed enti aderenti al consolidato.

La quantificazione dell'onere indicato per l'anno 2013 corrisponde all'importo medio registrato nel periodo 2008-2010; si motiva tale scelta asserendo che si tratta delle ultime annualità di

---

<sup>41</sup> Cfr. Allegato depositato nel corso dell'audizione della RGS presso le Commissioni speciali riunite di Camera e Senato sul D.L. 35 del 2013.

<sup>42</sup> Tale aggiornamento è previsto dall'articolo 17, comma 8 della Legge n. 196 del 2009.

imposta disponibili, nonché del periodo interessato dall'introduzione dell'addizionale Ires per i soggetti che lavorano nel settore energetico.

Per quanto riguarda la quantificazione degli oneri per i due anni successivi è stata poi effettuata una stima sulla base dei tassi di crescita indicati nelle previsioni del bilancio dello Stato per il triennio 2013-2015 in relazione ai tributi in esame.

Viene poi esplicitato che, per sterilizzare il rischio di un adeguamento non immediato da parte dei contribuenti alle nuove regole di versamento previste per l'attuazione della riforma in esame, e allo scopo di assicurare la neutralità finanziaria del provvedimento per il primo anno di entrata in vigore, viene previsto che, per l'anno 2013, le maggiori entrate attribuite alla Regione corrispondano esattamente a quanto stimato sulla base della metodologia sopra indicata e che le stesse siano attribuite direttamente dalla Struttura di gestione dell'Agenzia delle Entrate, invece che attraverso i versamenti individuali dei contribuenti.

Viene inoltre chiarito che gli oneri derivanti dall'articolo 11 sono delimitati al triennio 2013-2015, in considerazione del fatto che dal 2016 è prevista la ridefinizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Siciliana

Per quanto riguarda la copertura, la RT si limita a ribadire quanto contenuto nel comma 4, riportando in una tabella sintetica la somma delle riduzioni disposte, che corrisponde alla quantificazione delle minori entrate associate alle disposizioni di cui ai primi commi dell'articolo in esame.

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
D. Lgs. 112/98 – art. 61, co. 2	46.000.000	40.200.000	32.800.000
L. 266/2005 - art. 1,co. 114, III periodo	3.000.000	10.000.000	10.000.000
D.L. 203/2005 – art. 5, co. 3-ter	–	–	10.000.000
	49.000.000	50.200.000	52.800.000

E' infine confermato che gli oneri derivanti dall'articolo 11 sono riferiti esclusivamente al triennio 2013-2015, atteso che a decorrere dal 2016 si prevede la ridefinizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Siciliana.

La nota di risposte presentata dalla RGS alla Camera dei deputati conferma che gli oneri derivanti dalla norma sono delimitati al triennio 2013-2015, atteso che a decorrere dal 2016 è prevista la ridefinizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione siciliana e

l'attuazione dell'articolo 37 dello Statuto è subordinata al simmetrico trasferimento di funzioni ancora svolte dallo Stato nel territorio regionale. Si precisa inoltre che i contributi di cui alla legge n. 266 del 2005 e al decreto-legge n. 203 del 2005 sono iscritti nelle previsioni di spesa e i relativi effetti finanziari sono calcolati sui tre saldi di finanza pubblica.

La nota chiarisce che l'ampliamento della capacità di spesa della Regione siciliana a decorrere dall'anno 2016 nell'ambito del PSI con riferimento alle funzioni ad essa trasferite, nei limiti delle maggiori entrate tributarie attribuite alla medesima, possa essere considerato contestualmente al trasferimento delle funzioni ancora svolte dallo Stato nel territorio regionale.

Con riferimento ai profili di copertura finanziaria la nota precisa che l'utilizzo delle risorse iscritte sul capitolo 7507 del MEF, a seguito della riduzione delle disponibilità del predetto capitolo, sono automaticamente traslati a carico del bilancio regionale, mentre le risorse di cui alla lettera b) del comma 3 sono iscritte nel capitolo 2858 dello stato di previsione del MEF recante "Somma da assegnare alle regioni per la corresponsione dei contributi ad interventi di edilizia residenziale fruente di mutuo agevolato".

Con riferimento alla dequalificazione della spesa per l'utilizzo di risorse in conto capitale la nota ritiene che le maggiori risorse che affluiscono in entrata al bilancio della Regione siciliana sono compensative di quelle derivanti dai trasferimenti erariali che vengono meno.

Il prospetto riepilogativo espone i seguenti effetti sui saldi di finanza pubblica:

(mln di euro)

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Maggiore spesa corrente (Attuazione statuto Regione Siciliana)	49	50,2	52,8						
Minori entrate tributarie (Attuazione statuto Regione Siciliana)				49	50,2	52,8			
Minore spesa c/capitale (riduzione Autorizzazione di spesa art. 1, comma 114, terzo periodo L.F. 2006)	3	10	10	3	10	10			
Minore spesa c/capitale (Riduzione risorse statali spettanti Regione Siciliana art. 61, c.2, D.Lgs. n. 112 del 2008)	46	40,2	32,8	46	40,2	32,8			
Minore spesa c/capitale (Abrogazione dal 2015 articolo 5, comma 3-ter, D.L. n. 203 del 2005)			10			10			

**Al riguardo**, si osserva in primo luogo che le norme in esame operano in maniera diversa quanto alla regolamentazione per il 2013 rispetto a quanto previsto per gli esercizi 2014 e 2015. Nel primo caso, infatti, la disposizione appare configurata come un tetto di spesa, in quanto il comma 1 afferma che l'assegnazione è effettuata per un importo di 49 mln, mediante attribuzione diretta alla Regione Sicilia da parte della Struttura di gestione dell'Agenzia delle Entrate; al contrario, per gli anni 2014 e 2015 un decreto dirigenziale dovrà individuare e definire nuove regole di versamento da parte dei contribuenti in coerenza con la riforma in esame; ciò significa che un'eventuale sottostima degli oneri riferiti agli esercizi 2014 e 2015 comporterebbe elementi di criticità ai fini della relativa copertura.

Con riferimento alla RT originaria ed alla sua successiva integrazione si rileva che, per quanto siano state descritte dal punto di vista concettuale e metodologico le varie fasi del procedimento di stima adottato, la quantificazione che ne deriva non risulta verificabile puntualmente, in assenza dei dati quantitativi utilizzati per i vari calcoli.

Inoltre, non appare sufficientemente argomentata la scelta di prendere come onere per il 2013 l'importo medio registrato nel periodo 2008-2010, senza apportare alcun aggiustamento, in ottica prudenziale. Si sottolinea che tale importo, oltre a rappresentare

quello che verrà corrisposto alla Regione nel 2013 con le modalità di un tetto di spesa, costituisce anche la base utilizzata ai fini della stima degli oneri per gli anni 2014 e 2015. Nel documento governativo si legge infatti che tale stima è stata effettuata attraverso l'applicazione dei tassi di crescita individuati dalle previsioni del bilancio dello Stato per il triennio 2013-2015 all'importo di 49 mln individuato per l'anno 2013.

Sarebbe poi opportuno un chiarimento volto ad esplicitare se e come si sia tenuto conto delle variazioni dell'addizionale Ires (di cui all'articolo 81, comma 16, del decreto-legge n. 112 del 2008) intervenute nel tempo. A tal fine si ricorda che l'articolo 7 del decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011 ha introdotto importanti modifiche all'addizionale in parola; in particolare, si tratta di un'estensione dei settori ai quali applicare l'addizionale stessa e di un aumento di aliquota di 4 punti percentuali per i tre periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2010<sup>43</sup>. Tale aspetto appare rilevante in considerazione della presenza, in Sicilia, di impianti e società interessate dall'applicazione dell'addizionale in questione. Una mancata o non corretta valutazione della problematica richiamata potrebbe dunque comportare una sottostima degli oneri per il 2014 e il 2015.

Si ribadisce infine che a decorrere dall'anno 2016, contestualmente all'attribuzione alla regione di maggiori entrate tributarie e al trasferimento di funzioni attualmente esercitate dallo Stato, occorrerà prevedere, ai fini del patto di stabilità interno, un maggiore margine di spesa, al fine di impedire che a fronte delle maggiori risorse tributarie la regione non possa sostenere le spese per le funzioni trasferite, inibite dalla mancata deroga al patto di stabilità interno.

Con riferimento alla riduzione di alcune autorizzazioni di spesa le cui risorse sono destinate a copertura finanziaria degli oneri recati dalla norma, attesa la disponibilità finanziaria dei relativi stanziamenti, andrebbe chiarito se l'utilizzo delle disponibilità possa pregiudicare gli interventi e le finalizzazioni già previste a legislazione vigente sulle medesime risorse.

---

<sup>43</sup> Nel comma 6 del citato articolo 7 si legge che dall'attuazione dell'articolo stesso derivano maggiori entrate stimate non inferiori a 1.800 mln per l'anno 2012 e 900 mln per gli anni 2013 e 2014. Cfr. in proposito anche RT allegata all'A.S. 2887 della XVI legislatura.

## Commi 6-8

Il comma 6 stabilisce che la Regione Piemonte, al fine di rimuovere lo squilibrio finanziario derivante da debiti pregressi a carico del bilancio regionale inerenti i servizi di trasporto pubblico locale su gomma e di trasporto ferroviario regionale, predisponga un piano di rientro che individui le necessarie azioni di razionalizzazione ed efficientamento da conseguire tramite l'adozione dei criteri e delle modalità di cui all'articolo 16-*bis*, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012<sup>44</sup>.

Il comma 7, per il finanziamento del piano, autorizza la Regione Piemonte ad utilizzare, per l'anno 2013, le risorse ad essa assegnate del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui alla delibera CIPE n. 1 del 2011, nel limite massimo di 150 mln di euro.

La RT afferma che la disposizione non comporta effetti sui saldi di finanza pubblica in quanto si attribuisce alla Regione una facoltà, da esercitare nei limiti delle risorse disponibili del programma attuativo regionale.

Al riguardo, con riferimento alle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, nel limite massimo di 150 mln, da poter utilizzare per il finanziamento del piano di rientro, appare opportuno che siano fornite maggiori informazioni che confermino la piena disponibilità delle citate risorse, libere da qualsiasi vincolo contabile riferito ad altre finalità o interventi da perseguire. Andrebbe altresì chiarito se a fronte dell'eventuale utilizzo delle citate risorse la regione debba procedere anche ad una rimodulazione dei programmi attuativi che tenga conto della riduzione di risorse allo scopo.

Il comma 8 integra l'articolo 16, comma 3, del D.L. n. 95 del 2012, prevedendo - per le Regioni a statuto speciale e per le Province Autonome - la possibilità che l'accantonamento delle risorse finalizzate al concorso agli obiettivi di finanza pubblica venga effettuato dal Ministero dell'economia non solo sulle compartecipazioni ai tributi erariali, ma anche a valere sulle somme destinate alla programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e coesione. Ciò, al fine di garantire una sufficiente liquidità per far fronte ai pagamenti in conto capitale degli enti territoriali e, per la parte corrente, ai pagamenti nel comparto dei trasporti e per il funzionamento di infrastrutture indispensabili per lo sviluppo delle regioni.

---

<sup>44</sup> Tale norma ha previsto che con DPCM siano ripartite e trasferite alle regioni le risorse del Fondo per il trasporto pubblico locale, che restano vincolate alla loro finalità originaria. Per l'utilizzazione di tali somme sono indicati i seguenti criteri: offerta più efficiente ed economica del servizio, incremento dei ricavi da traffico, incremento dei servizi a domanda elevata, definizione di livelli occupazionali appropriati, adozione di strumenti di monitoraggio e di verifica.

La RT afferma che la disposizione non comporta effetti sui saldi di finanza pubblica in quanto si attribuisce alle Regioni una facoltà, da esercitare nei limiti delle risorse disponibili del programma attuativo regionale.

La nota di risposte presentata dalla RGS alla Camera dei deputati conferma che la previsione non comporta effetti negativi sui saldi di finanza pubblica in quanto si attribuisce alle regioni la semplice facoltà, da esercitare previa rimodulazione dei relativi programmi attuativi, di utilizzare anche le risorse del FSC disponibili per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'articolo 16, comma 3, del D.L. n. 95 del 2012.

Al riguardo, andrebbe chiarito se l'accantonamento da effettuare sulle risorse destinate alla programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e coesione abbia le stesse caratteristiche e produca gli stessi effetti di quello effettuato sulle compartecipazioni ai tributi erariali. In particolare, si evidenzia che mentre le compartecipazione rappresentano entrate di natura corrente quelle del Fondo per lo sviluppo e coesione hanno natura in conto capitale. Le prime possono finanziarie indistintamente sia spese correnti che in conto capitale mentre le seconde per la propria natura dovrebbe essere indirizzate solo per spese in conto capitale.

## CAPO IV

### (DISPOSIZIONI FINALI)

#### *Articolo 12*

#### *(Copertura finanziaria)*

Il comma 1 autorizza l'emissione di titoli di Stato per un importo fino a 20.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014, allo scopo di reperire le risorse per la liquidità necessaria all'attuazione degli interventi previsti dal provvedimento. Conseguentemente, precisa il comma medesimo, tali somme, concorrono alla rideterminazione in aumento del limite massimo di emissione di titoli di Stato stabilito dalla legge di approvazione del bilancio per l'esercizio finanziario 2013 e del livello massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge di stabilità per il medesimo anno. Viene altresì precisato che l'aumento viene operato in conformità alla risoluzione parlamentare di approvazione della Relazione al

Parlamento presentata nel marzo 2013 (ai sensi dell'articolo 10-*bis*, comma 6, della legge di contabilità n. 196 del 2009).

Il comma 2 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio e, ove necessario, a disporre il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, la cui regolarizzazione andrà effettuata entro la conclusione dell'esercizio in cui sono erogate le anticipazioni. Gli oneri derivanti dalle emissioni dei titoli sopradetti sono costituiti dai maggiori interessi del debito pubblico che, al netto degli interessi corrisposti dagli enti locali sulle somme anticipate.

Il comma 3 prevede che all'onere derivante dall'attuazione del comma 1, in termini di maggiori interessi del debito pubblico al netto degli effetti derivanti dal comma 5, pari a 576,6 milioni di euro per l'anno 2014 e a 640,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, e agli oneri di cui agli articoli 1, comma 12, e 8, pari complessivamente a 7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 6,5 milioni di euro dal 2015 a 2017, si provvede:

a) quanto a 7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 6,5 milioni di euro per l'anno 2015 mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2013-2015, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2013, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a 7 milioni di euro per l'anno 2013, e a 2 milioni di euro annui per gli anni 2014 e 2015 l'accantonamento relativo al medesimo Ministero e, quanto a 5 milioni per l'anno 2014 e 4,5 milioni di euro annui per l'anno 2015, l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

b) quanto a 559,5 milioni di euro per l'anno 2014 mediante corrispondente utilizzo delle maggiori entrate dell'imposta sul valore aggiunto derivanti dalle misure previste dagli articoli 1, 2, 3 e 5;

c) quanto a 570,45 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, mediante corrispondente riduzione lineare delle dotazioni finanziarie disponibili, iscritte a legislazione vigente in termini di competenza e cassa, nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per gli importi indicati nell'Allegato 1 al presente decreto. Dalle riduzioni sono esclusi gli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nella missione « Ricerca e innovazione» nonché gli stanziamenti relativi al Fondo per lo sviluppo e la coesione e quelli relativi alla realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento Expo Milano;

c-*bis*) quanto a 5 milioni di euro per il 2014 e a 16 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni, per gli anni 2014 e 2015, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2013-2015, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali» della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2013, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a 699.000 euro per il 2014 e a 485.000 euro annui a decorrere dall'anno 2015, l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, quanto a 4.301.000 euro per l'anno 2014 e a 15.515.000 euro annui a decorrere dall'anno 2015, l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri;

c-*ter*) quanto a 10 milioni di euro per l'anno 2014 e a 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015 mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307;

*c-quater*) quanto a 17,35 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015 mediante corrispondente riduzione delle risorse di parte corrente relative all'autorizzazione di spesa di cui alla legge 25 febbraio 1987, n. 67 (finanziamenti all'editoria), come determinata dalla tabella C allegata alla legge 24 dicembre 2012, n. 228;

*c-quinquies*) quanto a 12 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015 mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa alle indennità di cui all'articolo 171 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967 n. 18, e successive modificazioni. Al fine di dare attuazione alla presente lettera, con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede all'adozione delle misure aventi incidenza sui trattamenti economici corrisposti ai sensi del suddetto articolo 171 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967;

*c-sexies*) quanto a 2,1 milioni di euro per l'anno 2014 e a 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015 mediante corrispondente riduzione dall'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 47, secondo comma, dalla legge 20 maggio 1985, n. 222, relativamente alla quota destinata allo Stato dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF).

Il comma 4 affida al Ministero dell'economia e delle finanze il monitoraggio sulle maggiori entrate di cui al comma 3, lettera b) disponendo che, nel frattempo, è accantonato e reso indisponibile l'importo di 559,5 milioni di euro per l'anno 2014 di cui all'Allegato 1 con le modalità di cui alla lettera c) del medesimo comma 3. In base agli esiti del monitoraggio, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede al disaccantonamento ovvero alla riduzione delle risorse necessarie per assicurare la copertura di cui al comma 3, lettera b).

Il comma 5 stabilisce che il Ministro dell'economia e delle finanze, ai fini delle successive riduzioni è autorizzato ad accantonare e rendere indisponibili le somme di cui al comma 4 e che le amministrazioni potranno proporre variazioni compensative, anche relative a missioni diverse, tra gli accantonamenti interessati, nel rispetto dell'invarianza sui saldi di finanza pubblica, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Resta precluso l'utilizzo degli accantonamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

**La RT** aggiornata riferisce che le disposizioni contenute nel provvedimento, ad eccezione di quelle per le quali è prevista una apposita copertura, determinano complessivamente un incremento del fabbisogno delle amministrazioni pubbliche di 20 miliardi nel 2013 e di ulteriori 20 miliardi nel 2014. In relazione al maggior fabbisogno si potrà determinare l'esigenza di disporre maggiori emissioni di titoli di Stato nel corso dei rispettivi anni fino a concorrenza del predetto importo. In relazione a tale valore massimo si sono stimati gli interessi passivi a carico del bilancio dello Stato ipotizzando emissioni nell'arco di ciascuno dei due anni, sulla base dei tassi di mercato attesi sul ventaglio degli strumenti di medio-lungo termine regolarmente offerti e tenendo conto dell'ordinaria gestione dei flussi di cassa che il MEF normalmente adotta per la conduzione del debito pubblico. Ne risulta un incremento delle spesa per interessi passivi che, per il

bilancio dello Stato, ammonta a 922,5 milioni nel 2014 e a 1.599 milioni per gli anni dal 2015 al 2017.

L'aumento della spesa per interessi passivi è in parte compensato dagli interessi attivi che dovranno essere corrisposti dagli enti territoriali sulle anticipazioni di liquidità richieste ai sensi degli articoli 1, 2 e 3 per il medesimo arco temporale (da restituire con piano d'ammortamento a rate costanti in 30 anni a decorrere dal 2014) per il quale è previsto il rimborso delle stesse anticipazioni.

Di seguito si riporta la simulazione degli interessi attivi, basata su mutui concessi agli enti a tassi di interesse allineati alla scadenza quinquennale dei BTP, elaborata ipotizzando erogazioni di 9.527.993.719 euro nel corso del 2013 e di 14.727.993.719 euro nel corso del 2014, così come modificati dalla Commissione della Camera dei deputati:

2014	345.900.000
2015	1.001.139.000
2016	983.492.000
2017	965.110.000

Si precisa che nel 2013 non sono previsti interessi attivi, in quanto il decreto-legge prevede che la restituzione delle predette anticipazioni avvenga con il pagamento di rate annuali a partire dall'anno successivo quello dell'erogazione, ossia il 2014.

Per ottenere la stima relativa ai componenti di interesse la RT tiene conto del rendimento di mercato del BTP a 5 anni, come previsto nel decreto-legge, in quanto tale tasso è quello che meglio approssima il costo medio all'emissione degli strumenti di debito a medio-lungo termine.

Peraltro fa presente che, sia per gli interessi passivi che per quelli attivi, l'esercizio di simulazione è stato condotto su un arco temporale di un quinquennio, atteso che l'evoluzione dei tassi per un periodo più ampio appare di incerta previsione e avrebbe comportato un elevato grado di aleatorietà nella stima degli oneri per interessi, rendendo non attendibile una previsione di più lungo periodo.

La tabella seguente riepiloga gli effetti sul bilancio dello Stato in termini di interessi attivi e passivi, nonché il relativo onere netto:

**Tab. 1 – Onere netto per interessi sul bilancio dello Stato***(milioni di euro)*

	Interessi attivi (ammortamento 30 anni)	Interessi passivi - impatto sul bilancio dello Stato - emissione BTP 5 anni (20 mld 2013 e 20 mld 2014)	Onere netto (int. attivi - int. passivi)
2013	0,00	0,00	0,00
2014	345,9	922,5	-576,60
2015	1.001,14	1.599,0	-597,86
2016	983,49	1.599,0	-615,51
2017	965,11	1.599,0	-633,89

La differenza tra interessi attivi e passivi è dovuta sostanzialmente ai differenti importi in relazione ai quali sono stati stimati i corrispondenti interessi. Gli interessi passivi sono calcolati sul tetto massimo di emissioni nell'arco del 2013 e del 2014 pari a 40.000 milioni, mentre quelli attivi sono stimati sull'ammontare massimo della liquidità da erogare, pari a 24.255.987.438 euro. In parte residuale, tale differenza è anche imputabile alle diverse caratteristiche degli strumenti sottostanti (mutui a rata annua costante da un lato e titoli di Stato con cedole semestrali dall'altro).

L'onere netto della spesa per interessi è dunque pari a 576,6 milioni nel 2014, a 597,86 milioni nel 2015, a 615,51 e a 633,89 milioni rispettivamente nel 2016 e nel 2017.

Il maggiore onere rispetto al testo originario è dovuto alla copertura degli oneri previsti all'articolo 1-*bis* relativo al Patto verticale integrato che comporta un minor introito in termini di interessi attivi.

Il comma 2 è volto a consentire la tempestiva attuazione delle disposizioni recate dal decreto in esame, nelle more dell'emissione dei titoli di cui al comma 1, autorizzando il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare immediatamente dopo l'entrata in vigore del provvedimento, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio e, ove necessario, a disporre il ricorso ad anticipazioni di tesoreria. Per assicurare l'invarianza dei saldi, è previsto che la regolarizzazione dovrà essere effettuata entro la conclusione dell'esercizio in cui è effettuato il pagamento in anticipazione.

Ai fini della copertura dell'onere netto della spesa per interessi, è prevista al comma 3 la seguente modalità:

- lettera b): per l'importo di euro 559,5 milioni di euro nell'anno 2014 mediante parziale utilizzo delle maggiori entrate dell'imposta sul valore aggiunto derivanti dalle misure previste

dagli articoli 1, 2, 3 e 5. In ordine alle suddette maggiori entrate IVA la RT rappresenta che le disposizioni contenute nel decreto-legge in esame prevedono un'accelerazione dei pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni, consentendo il soddisfacimento delle imprese creditrici per circa 20 miliardi nel 2013 e altrettanti nel 2014. Il quadro macroeconomico indicato nella Relazione al Parlamento presentata nel mese di marzo 2013 ingloba gli effetti espansivi derivanti dall'adozione del decreto in esame ed il conto economico delle pubbliche amministrazioni pubblicato nella stessa Relazione sconta, sul profilo delle entrate, l'effetto derivante da tale quadro. Tuttavia dal punto di vista del gettito IVA, esaminata nel concreto la composizione delle singole misure del provvedimento in esame e dei relativi canali di finanziamento alle imprese, la RT evidenzia come possa essere prudenzialmente valutato, rispetto a quanto già inglobato nell'ambito della citata Relazione, un profilo di maggiori entrate IVA – ulteriori rispetto a quelle già previste nei quadri macroeconomico e di finanza pubblica compresi nella stessa – di circa 600 milioni di euro per l'anno 2014. Relativamente alle annualità successive il gettito IVA non subirà variazioni rispetto a quanto già scontato nei tendenziali che incorporano gli effetti dell'ordinaria gestione dei pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

- Lettera c): per l'importo di 570,45 milioni a decorrere dall'anno 2015 mediante corrispondente riduzione lineare delle dotazioni finanziarie a legislazione vigente delle spese rimodulabili, con esclusione degli stanziamenti relativi al Fondo sviluppo e coesione, nell'ambito delle missioni di ciascun Ministero. L'importo della riduzione da applicare, in termini di competenza e di cassa, a ciascun Ministero è indicato nell'apposito allegato 1 nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Nelle more della definizione del decreto ministeriale del MEF di riduzione delle suddette spese, ai sensi del comma 4, il Ministro dell'economia e delle finanze provvede ad accantonare e rendere indisponibili le risorse iscritte nel bilancio pluriennale dello Stato. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le amministrazioni centrali dello Stato

potranno proporre variazioni compensative delle somme accantonate, anche in deroga alle vigenti norme in materia di flessibilità, tra missioni diverse di ciascuno stato di previsione, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e restando precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

- lettera c-bis): per l'importo di 5 milioni per il 2014 e di 16 milioni a decorrere dal 2015 mediante la riduzione del fondo speciale di parte corrente, iscritto presso il Ministero dell'economia, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a 699.000 euro per l'anno 2014, e a 485.000 euro annui dal 2015 l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, quanto a 4,301 milioni per l'anno 2014 e 15,515 milioni di euro annui a decorrere dal 2015, l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri;
- lettera c-ter): per l'importo di 10 milioni per il 2014 e di 5 milioni a decorrere dal 2015 mediante la riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE);
- lettera c-quater): per l'importo di 17,35 milioni a decorrere dal 2015 mediante riduzione delle risorse di parte corrente dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge n. 67 del 1987, riguardante i contributi all'editoria;
- lettera c-quinques) per l'importo di 12 milioni a decorrere dal 2015 mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa alle indennità di cui all'articolo 171 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18;
- lettera c-sexies): per l'importo di 2,1 milioni per il 2014 e di 20 milioni a decorrere dal 2015 mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa all'8 per mille IRPEF di competenza statale, di cui alla legge n. 222/1985.

Sul comma 3, lettera a), afferma poi che ivi si dispone, altresì, la copertura degli oneri derivanti dalla stipula di un *addendum* alla Convenzione con la cassa depositi e prestiti pari ad euro 500.000 per ciascuno degli anni 2013 e 2014 (articolo 1, comma 12) e di quelli derivanti dalla detassazione della cessione dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione, pari a 6,5 milioni di euro per ciascuno anno del periodo 2013-2017 (articolo 8).

A tal fine è disposta, quanto a 7 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 6,5 milioni di euro per l'anno 2015, la riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto a 7 milioni di euro per l'anno 2013, e a 2 milioni di euro annui per gli anni 2014 e 2015 l'accantonamento relativo al medesimo Ministero e, quanto a 5 milioni per l'anno 2014 e 4,5 milioni di euro per l'anno 2015, l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'Allegato 1, i cui effetti di sintesi per dicastero sono riportati a seguire, reca l'indicazione delle riduzioni di spesa da apportare per ciascuna Missione e per ciascun Programma in attuazione del comma 3:

<b>Stato di previsione</b>	<b>Accantonamento 2014</b>	<b>Accantonamento 2014 predeterminato per legge</b>	<b>Riduzioni 2015</b>	<b>Riduzioni 2015 predeterminate per legge</b>
Ministero dell'economia e delle finanze	273.774	171.543	229.734	111.398
Ministero dello sviluppo economico	21.798	19.814	9.063	6.564
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	4.877	4.230	4.893	4.046
Ministero della giustizia	20.727	771	23.823	664
Ministero degli affari esteri	9.578	4.560	10.806	5.143
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	0	0	0	0
Ministero dell'interno	20.678	3.361	20.256	1.770
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio	5.313	4.177	6.311	4.798
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	62.530	55.360	94.007	86.480
Ministero della difesa	102.960	2.342	129.548	2.542
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	4.884	2.542	5.728	3.054
Ministero per i beni e le attività culturali	23.221	19.668	25.817	21.909
Ministero della salute	9.160	7.307	10.465	8.315
<b>TOTALE</b>	<b>559.500</b>	<b>295.675</b>	<b>570.450</b>	<b>256.681</b>

Al riguardo, premesso che il dispositivo di copertura interessa le principali misure adottate col provvedimento in esame, appare indispensabile una sintetica rassegna delle principali questioni metodologiche e contabili correlate all'attuazione del medesimo:

questioni tutte scaturenti dalla eccezionalità delle misure ivi previste, e dal carattere derogatorio dei principi della contabilità generale dello Stato previsti per la copertura finanziaria di nuovi oneri, a partire dal finanziamento della accelerazione di spesa ricorrendo alla emissione di nuovo debito.

Per i profili di copertura finanziaria, si ricorda che le regole sancite dalla normativa di contabilità, come regolata dall'articolo 17 della legge n. 196 del 2009, indica, quale *numerus clausus*, le modalità di copertura di un nuovo onere:

- mediante modificazioni legislative che determinano la previsione di nuove o maggiori entrate;
- avvalendosi dei mezzi derivanti dalla riduzione di spese già autorizzate e finanziate dalla legislazione vigente<sup>45</sup>;
- mediante ricorso ai fondi speciali.

Ne segue, in altri termini, che l'operazione prevista dal provvedimento in esame sembrerebbe dover essere guardata in un'ottica di "eccezionalità". Nel complesso, l'intervento provvede a finanziare, mediante emissioni aggiuntive di titoli del debito pubblico, pagamenti delle PA che si palesano come "aggiuntivi" rispetto a quelli previsti a legislazione vigente; un primo elemento che caratterizza la specificità della operazione in esame si fonda sul fatto che l'impiego delle maggiori emissioni previste dal decreto in esame sia, in realtà, in grandissima parte, non già destinato al finanziamento di nuove spese, ma alla velocizzazione del pagamento in termini di cassa di impegni di spesa già perfezionati in esercizi precedenti, i cui effetti sono oltretutto in parte scontati nei tendenziali a legislazione vigente.

Va inoltre rammentato che gli ultimi due anni hanno tuttavia già registrato l'approvazione di alcuni provvedimenti di carattere

---

<sup>45</sup> Una chiara rappresentazione dei riflessi che l'adozione di provvedimenti con copertura a carico di nuovo debito determinano in termini di superamento del quadro ordinamentale è nel parere reso di recente dalla Corte dei Conti in merito al D.P.C.M. attuativo dell'art. 23-undecies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n.95 (cd. Monte dei Paschi *Bond*) in cui si legge che "*in base alla normativa contabile le entrate derivanti dall'emissione di titoli di Stato sono computate nel bilancio dello Stato al Titolo IV delle entrate e non rilevano, se non per quanto riguarda gli interessi, ai fini del saldo netto da finanziare... In altri termini si tratterebbe, per un verso, di una sfasatura, anche diacronica, di natura propriamente contabile ... permanendo una non corretta contabilizzazione degli effetti in termini di saldo netto da finanziare ed uno scostamento dalle regole generali di costruzione delle decisioni di spesa ... Il Collegio ritiene, tuttavia, di poter superare i su riferiti disallineamenti procedurali e contabili a fronte della non ordinarietà della articolata fattispecie in esame ... per la sottoscrizione dei Nuovi Strumenti Finanziari ... indice di una esplicita volontà legislativa di regolare l'intera specifica disciplina anche al di fuori delle consuete fisiologiche coordinate di riferimento.*" CORTE DEI CONTI, SS.RR. in sede di Controllo, Deliberazione n. 4/2013, pagine 18-20.

straordinario, per i quali - similmente al caso in esame - si è provveduto a reperire la copertura di nuove spese mediante appunto il ricorso alla emissione di titoli del debito pubblico<sup>46</sup>. Nella configurazione dei profili contabili di questo tipo di operazione, nei casi precedenti, come in quello in esame, ha di solito formato oggetto di copertura riconducibile alle fattispecie previste dall'articolo 17 della legge di contabilità, l'effetto aggiuntivo di spesa relativo dei maggiori oneri in conto interessi che sono stati dovuti alle maggiori emissioni di titoli rispetto al valore programmato.

### **Ruolo e funzioni delle componenti del Debito pubblico nella legislazione contabile**

Appare utile fornire alcune coordinate metodologiche essenziali a delineare i contorni del ruolo del debito pubblico riflessi nell'ordinamento di contabilità generale dello Stato vigente. Dal punto di vista dell'ordinamento contabile, va infatti sottolineato che nel quadro di sintesi delle grandezze costituenti il bilancio dello Stato (cd. quadro generale riassuntivo), il titolo IV delle entrate Stato (che è riferito al debito avente natura cd. "patrimoniale") è componente aggregata che viene posta espressamente al di fuori del saldo degli aggregati di entrate e spese finali, pur partecipando della gestione erariale complessiva (al netto delle partite finanziarie).

Per contro, l'emissione di Buoni Ordinari del Tesoro (B.O.T) a breve e brevissimo termine, non costituisce in alcun modo grandezza rilevante ai fini "contabili", essendo fisiologicamente destinata alla temporanea provvista di fondi di tesoreria necessari alla copertura temporanea del fabbisogno di cassa del settore statale, e con scadenze rigorosamente infrannuali.

Ne segue che il riflesso di tali partite contabili, sia di norma individuabile in bilancio ("sopra linea") per la sola componente d'oneri (scarto di emissione o interessi) correlata alle emissioni. E' chiaro, tuttavia, che tale netta distinzione sul piano dei principi contabili - pienamente comprensibile sul piano concettuale - risulta però effettivamente valida nella misura in cui il "rubinetto" delle emissioni a breve e brevissimo periodo, non riveste - come di fatto avviene nell'attuale fase della finanza pubblica - carattere di continuità: nel qual caso, è chiaro che anche le emissioni a breve termine sono da ritenersi di fatto strumento di approvvigionamento di risorse necessarie al finanziamento del fabbisogno di cassa.

E' altresì chiaro che la netta distinzione sul piano contabile tra emissioni a breve e quelle a medio e lungo termine sfuma nella programmazione delle effettive emissioni in calendario, le cui politiche sono peraltro strettamente correlate all'andamento previsto nei mercati finanziari.

---

<sup>46</sup> In particolare, a circa un anno fa risale il provvedimento attraverso cui si è proceduto al finanziamento della partecipazione dell'Italia al finanziamento del fondo MES, di sostegno ai paesi UE in difficoltà finanziaria, allorché una provvedimento legislativo ad hoc venne approvato al fine di autorizzare l'effettuazione di specifiche emissioni di titoli del debito, al fine di assicurare la partecipazione del paese alla relativa dotazione.

A differenza dei casi precedenti, il provvedimento in esame riguarda importi peraltro molto significativi e si colloca - in via del tutto eccezionale - nell'ambito della rideterminazione dei saldi obiettivo per l'esercizio in corso e per il 2014, nella specifica eventualità prevista ai sensi dell'articolo 10-*bis*, comma 6, della legge di contabilità, ovvero in presenza di un'apposita relazione presentata al Parlamento da parte del Governo. Per la prima volta, in ragione della grave situazione economica e delle inderogabili esigenze di liquidità delle sistema economico delle imprese, vengono adeguati gli obiettivi di saldo al di fuori degli strumenti *ad hoc* previsti dalla legge di contabilità (il DEF) per il ciclo della decisione finanziaria annuale, per creare gli spazi da utilizzare col provvedimento in esame.

In tal senso è da notare che, in assenza delle considerazioni di urgenza che hanno connotato il provvedimento in esame, l'operazione di accelerazione dei pagamenti prevista dal presente decreto avrebbe potuto essere effettuata in sede di legge di stabilità, previa preventiva determinazione, nell'ambito del DEF, di saldi di finanza pubblica idonei a consentire l'accelerazione desiderata, purchè tali saldi fossero risultati compatibili con gli impegni adottati dal paese in ambito europeo. L'unico vincolo che avrebbe trovato una operazione così disegnata qualora predisposta in sede di programmazione, sarebbe stato quello connesso con l'articolo 11, comma 6, della legge di contabilità, il quale prevede l'obbligo di copertura degli oneri correnti introdotti con la legge di stabilità (cd. vincolo di non peggioramento del risparmio pubblico). La soluzione di predisporre, nell'ambito del provvedimento in esame, idonea copertura degli interessi passivi connessi con le maggiori emissioni, appare pertanto coerente con tale quadro; in senso opposto, invece, la previsione di finanziare con debito il maggiore stanziamento a favore del Fondo di cui all'art. 1 comma 50, della legge n. 266 del 2006, (art. 5, comma 2, del decreto in esame), il quale appare configurare un peggioramento del risparmio pubblico rispetto alla legislazione vigente.

Altro elemento peculiare dell'intervento riguarda la valutazione degli effetti sui saldi di finanza pubblica; le misure in esame implicano infatti effetti differenziati a seconda che si faccia riferimento al bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare), al conto economico della PA (indebitamento netto) o al relativo saldo di cassa. In

particolare gli effetti sui saldi di finanza pubblica si caratterizzano a seconda della natura della spesa (corrente e capitale), del soggetto che è autorizzato ad effettuare il pagamento (ministeri o enti territoriali), nonché delle operazioni collaterali che vengono affiancate alla autorizzazione a pagare (anticipazioni).

Sul punto, va sottolineato che tutti i nuovi pagamenti effettuati in base alla presente disposizione hanno effetto sul fabbisogno e quindi sul debito (aspetto del resto rappresentato dalla esigenza di rideterminare il tetto del ricorso al mercato nelle due annualità considerate, al fine di emettere i titoli necessari per finanziare l'accelerazione dei pagamenti). Con riferimento all'indebitamento netto di contabilità nazionale, il pagamento di residui passivi relativi alla spesa di parte corrente dovrebbero di norma essere già scontati nei saldi tendenziali di finanza pubblica, essendo, per tale categoria economica, l'atto di impegno adottato come criterio di imputazione della spesa. I maggiori pagamenti in conto capitale, invece, seguono il criterio convenzionale di imputazione della "cassa", per cui all'atto della realizzazione dei relativi pagamenti si determina *ipso facto* un aggravio anche in termini di indebitamento netto.

Con riferimento agli effetti sul bilancio dello Stato, acquisiscono rilievo le anticipazioni di cassa previste a favore degli enti territoriali, nonché la componente di accelerazione dei pagamenti relativa ai ministeri (art. 5, comma 2).

Una ulteriore annotazione interessa poi la questione del ripiano dei debiti "fuori bilancio" prevista dall'articolo 5 per le Amministrazioni dello Stato, in riferimento cioè ad obbligazioni giuridicamente perfezionate che non abbiano dato luogo ancora ad alcuna evidenza contabile.

In tal caso, andrebbe chiarito se l'emersione di tali partite finanziarie, dovrebbe accompagnarsi ad una revisione delle stime dell'indebitamento netto del sottosettore Amministrazioni centrali del comparto S13 del Regolamento SEC95, in riferimento alla competenza economica degli esercizi in cui tali partite risultino esser state originate.

Una considerazione a sé merita poi la contabilizzazione di effetti attesi di incremento del gettito IVA (comma 3, lettera b)), quantificati dalla RT in 559 milioni di euro per il solo 2014, aggiuntivi rispetto a quanto scontato a legislazione vigente, in connessione agli stessi

effetti espansivi che dovrebbero derivare dall'accelerazione dei pagamenti. La presente stima sembra pertanto presentarsi come una correzione della valutazione degli effetti indotti già incorporati nel quadro di finanza pubblica presentato con la Relazione al Parlamento. Si ricorda che in quella sede non furono esplicitati gli effetti del provvedimento in termini di crescita, stime presentate solo successivamente in sede di Documento di economia e finanza; alcuno dei documenti citati propone una stima del gettito per singola imposta, differenziato tra la componente incrementale attesa dal provvedimento e quella in riduzione connessa con la revisione in peggioramento del quadro macroeconomico. Da questa stessa considerazione emerge come la valutazione dell'impatto macroeconomico del provvedimento non possa prescindere dalla valutazione complessiva dell'andamento dei conti pubblici. Proprio per tale motivo la valutazione degli effetti "indotti" sull'IVA del provvedimento in esame, rappresenterebbe, almeno sul piano metodologico contabile, una anomalia, poichè il quadro delle norme di contabilità vigenti escluderebbe fattispecie che contemplino forme di "autocopertura" di un nuovo onere di spesa. In tal senso, va sottolineato che la norma di cui all'articolo 17, comma 1, lettera c), annovera a ben vedere la copertura attraverso "maggiori" entrate, al solo caso di modificazioni del quadro normativo vigente (es. modifica aliquote, nuovi criteri di determinazione delle basi imponibili etc.) da cui scaturiscano effetti di "maggiore" gettito, e non anche la possibilità che provvedimenti determinino effetti d'impatto "espansivi" sul piano macroeconomico da cui si determinano effetti di maggiori entrate: essendo, come noto, la sede della sessione di bilancio (ove la visione delle modifiche legislative si fonde con la considerazione dell'andamento delle dinamiche tendenziali) la sedi deputate ad una revisione delle grandezze di spesa e di entrate che siano correlate a variazioni che intervengono nel quadro macroeconomico (incorporate appunto negli andamenti tendenziali).

Sul punto, per i profili di interesse, andrebbero pertanto esplicitati gli elementi e i dati che inducono a quantificare in 560 milioni tali maggiori entrate, nonché le ipotesi che portano ad una quantificazione dell'incremento del gettito per il solo 2014, atteso che l'esplicitazione dei parametri e dei metodi impiegati nella quantificazione degli effetti finanziari prevista dall'articolo 17, comma, terzo periodo, della legge di contabilità é chiaramente da

estendere anche alla quantificazione delle maggiori entrate che sono indicate a copertura di un nuovo onere.

Inoltre, l'aumento delle emissioni per l'importo di 20 miliardi di euro per ciascuno degli anni del biennio 2013/2014 determina, come indicato dalla RT, un effetto aggiuntivo d'onere in conto interessi passivi che risulterà gravare nel 2014 e 2015. Per i profili di quantificazione, va innanzitutto rilevato che la stima quantitativa riportata dalla RT in merito agli oneri e, parimenti, agli interessi attivi, per ciascun anno dell'orizzonte 2014/2017, indicati in connessione al previsto rimborso delle anticipazioni erogate alle amministrazioni decentrate, dovrebbe essere suffragata da dettagliati elementi quantitativi che siano idonei a comprovarne l'effettiva fondatezza e soprattutto la solidità.

In tal senso, come del resto previsto dall'articolo 17, comma 3, terzo periodo, della legge di contabilità, andrebbero pertanto forniti gli elementi di dettaglio idonei a valutare la congruità della stima sommariamente indicata in RT, laddove è stata ipotizzata l'onerosità delle emissioni assumendo una quota di emissioni aggiuntive pari a 10 mld nel 2013 e a 16 mld nel 2014; ivi fornendosi a tal fine una stima dei maggiori oneri attesi per il 2014, e per ciascuna annualità del triennio 2015-2017<sup>47</sup>. Del pari, andrebbero esplicitati anche i parametri adottati nel computo degli interessi "attivi" attesi in relazione al rimborso delle anticipazioni da parte delle Amministrazioni, fornendosi puntuali indicazioni in merito alle metodologie adottate nella stima che viene solo sommariamente indicata per ciascuna annualità dalla RT.

Andrebbe poi chiarito se, nelle nuove previsioni tendenziali di fabbisogno e di indebitamento, siano computati anche gli effetti positivi derivanti dalla corresponsione di interessi attivi allo Stato da

---

<sup>47</sup> Nella risposta fornita nel corso dell'esame in I lettura, la Ragioneria ha riferito che "*gli effetti sulla spesa per interessi sono già considerati nei tendenziali di spesa in termini di fabbisogno e indebitamento netto; il differenziale degli effetti tra gli interessi attivi e passivi è stato coperto in termini di saldo netto da finanziare, in quanto trattasi di nuove spese ai sensi dell'articolo 81. Ciò, tenuto anche conto che, rispetto al quadro precedente, la spesa per interessi diminuisce nelle attuali proiezioni di finanza pubblica, correlate alla revisione del quadro macroeconomico ed imputabili al mutato scenario dei tassi, in forte riduzione rispetto a quello di inizio settembre sottostante le stime della Nota illustrativa al disegno di Legge di Stabilità. Ovviamente, nel Documento di Economia e Finanza la spesa per interessi è (stata) ristimata alla luce della più recente evoluzione dei mercati finanziari.*"Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S, Nota del 15 aprile 2013, doc. cit..

parte degli enti locali per effetto del ripiano delle quote attinte dai fondi indicati all'articolo 1, che nel provvedimento vengono scontati soltanto ai fini del saldo netto da finanziare.

Inoltre, va segnalato che l'articolo 1 comma 12, prevede che per la stipula della convenzione tra il Ministero dell'economia e la Cassa depositi e prestiti relativa alla gestione delle sezioni del fondo di cui al comma 10, prevede che la restituzione delle anticipazioni, nei termini previsti dal comma 13 del medesimo articolo, ci si avvalga di uno stanziamento di soli 0,5 mln di euro per il 2013 e 2014, per cui andrebbe confermato che l'onere effettivo per il suddetto dicastero sia limitato nell'ambito delle risorse stanziare.

Sul punto, andrebbe chiarito se le risorse risultino adeguate a compensare gli oneri derivanti anche dalla gestione delle procedure di ammortamento delle anticipazioni erogate in favore degli enti locali, dal momento che esse vedono il coinvolgimento nella procedura - oltre alla Cassa Depositi e prestiti che non costituisce PA ai sensi del Sec95 - anche dell'Agenzia delle Entrate: organo, quest'ultimo, appartenente alla PA a tutti gli effetti, seppure dotato di ampia autonomia finanziaria e di bilancio<sup>48</sup>. E' chiaro in tal senso che a fronte dell'eventualità che fabbisogni aggiuntivi possano determinarsi per effetto della procedura in esame, si dovrebbe provvedere alla indicazione delle risorse necessarie a farvi fronte, provvedendo alla relativa copertura finanziaria.

Occorre poi soffermarsi anche sull'impatto che il programma di emissioni aggiuntive previste per il 2013 e 2014 potrebbe produrre in relazione alle emissioni già oggi in calendario e sulla stima prevista a legislazione vigente degli interessi passivi. Sul punto, riprendendo valutazioni di tenore analogo già formulate in passato, a fronte dell'eventualità che tali emissioni risultino suscettibili di modificare il grado di effettiva collocabilità del debito sui mercati, potrebbe infatti risultarne un costo di approvvigionamento più elevato di quello già scontato dagli stanziamenti di spesa a legislazione vigente.

Occorrerebbe, perciò, valutare se il collocamento sui mercati delle citate nuove emissioni 2013-2014 sia suscettibile di influire anche sull'onerosità delle emissioni ordinarie già programmate, determinandosi, in tal modo, effetti aggiuntivi sulla spesa in conto interessi per il bilancio dello Stato che, pur non essendo riconducibili

---

<sup>48</sup> La procedura *de quo* è analiticamente tratteggiata dall'articolo 4 dell'*Addendum* alla convenzione MEF -Cassa depositi e prestiti S.p.A. stipulata il 12 aprile 2013.

direttamente alle nuove emissioni, senz'altro non possono essere considerati già scontati negli stanziamenti previsti a legislazione vigente.

Quanto poi ai profili di stretta copertura indicati al comma 3, lettere a)- c-*sexies*), andrebbero innanzitutto fornite rassicurazioni in merito alla effettiva sussistenza delle disponibilità a valere dei fondi speciali e degli stanziamenti ivi richiamati, nonché la conferma circa la congruità delle maggiori entrate di cui agli articoli 1, 2, 3 e 5 (lett. a) e b)).

In particolare, quanto alla lettera a) posto che ivi viene disposta la riduzione della dotazione dei fondi speciali per il triennio 2013/2015, con specifico riferimento agli accantonamenti ivi indicati, andrebbe confermata la riduzione delle disponibilità riferite agli accantonamenti ivi richiamati per ciascuna annualità del triennio.

Quanto alla lettera c), premesso che ivi viene stabilita la riduzione lineare degli stanziamenti relativi a spese rimodulabili iscritti nel bilancio dello Stato dal 2015, con effetti a decorrere dal 2015, al netto della esclusione degli stanziamenti relativi al Fondo per lo sviluppo e la coesione e quelli relativi allo svolgimento dell'expo di Milano e di quelli riferiti al MIUR, andrebbe confermata l'effettiva sostenibilità di tali riduzioni- che, si sottolinea, sono permanenti dal 2015 - a fronte dei fabbisogni di spesa riconducibili a ciascuna amministrazione.

In linea generale, si pone poi sin d'ora una questione di effettiva sostenibilità del meccanismo di riduzione, atteso che analoghe riduzioni lineari disposte più volte in passato, non hanno sempre prodotto i risultati sperati, essendo state seguite spesso da anomali "rimbalzi" della spesa negli anni successivi alla loro effettuazione.

Nel metodo, poi, riprendendo valutazioni già formulate in passato in analoghe occasioni<sup>49</sup>, occorre riflettere sulla circostanza che il dispositivo in esame provvede a disporre una determinata riduzione della spesa delle Amministrazioni centrali - a valere degli stanziamenti per spese rimodulabili ex articolo 21, comma 5, lettera b) della legge di contabilità - a decorrere dal 2015, ivi inclusa una componente predeterminata per legge per cui andrà necessariamente modificato il relativo fattore normativo di regolazione ai fini della realizzazione dei relativi risparmi.

---

<sup>49</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI Legislatura, Nota di lettura n. 108 sull'A.S. 2584 recante ddl di conversione del decreto-legge n. 98 del 2011, pagina 20 e seguenti.

Ciò dovrà avvenire attraverso la proposta di interventi correttivi da porsi in essere da parte dei Ministri di volta in volta interessati, i cui effetti dovranno contabilizzarsi però presumibilmente già in sede di elaborazione delle previsioni da iscrivere nel bilancio per il 2014/2016, ai fini del raggiungimento degli obiettivi finanziari indicati per il 2015

In proposito, a garanzia della realizzazione dei risparmi indicati e nelle more della effettiva realizzazione delle summenzionate condizioni normative - entro cui risulterà possibile la riduzione degli stanziamenti di spesa - è chiaro che i Ministri dovranno provvedere sin dalla elaborazione delle previsioni per il prossimo bilancio 2014/2016 all'accantonamento delle quote degli stanziamenti necessarie a tal fine.

Va da sé che si pongono sin d'ora interrogativi sul fatto che i dicasteri potranno, a rigore, disporre tale ultima misura solo relativamente alla quota dei loro stanziamenti riconducibili relativa a fattori di spesa "rimodulabili" per la parte connessa al cd. "adeguamento" al fabbisogno di cui al comma 7 del già citato articolo 21 della legge di contabilità, atteso che la restante parte risulta di fatto associata all'attuazione di norma (cd. fattore legislativo) e, dunque, di fatto riducibile solo a condizione che risultino adeguate le prescrizioni normative a cui essi fanno riferimento, il che dovrebbe avvenire - per rendere operativa la normativa già con il bilancio per il 2014/2016 - con la prossima legge di stabilità.

È chiaro, in proposito, che andrebbero chiarite sin d'ora - lungi dall'essere sufficiente l'Allegato 1 annesso al provvedimento - al fine di assicurare l'assoluta trasparenza del meccanismo normativo che consente di scontare anticipatamente effetti riduttivi della spesa predisposti a copertura di un nuovo onere, tenuto anche conto delle necessarie condizioni (normative) poste per la loro effettiva realizzazione, l'effettiva portata delle misure di riduzione che saranno imposte e soprattutto i criteri adottati nella stima del loro impatto per ciascun dicastero.

In proposito, non si può non considerare che allorché si prevedano misure di contenimento che assumano a riferimento il carattere di rimodulabilità degli stanziamenti, trattasi, per lo più, di voci di spesa in massima parte riferibili alla componente in conto capitale, che costituisce però una quota ormai residuale della spesa finale iscritta in bilancio.

Tale questione, ben al di là del contenuto meramente informativo, riveste in verità un ruolo cruciale anche per lo scrutinio degli effetti d'impatto sui saldi di finanza pubblica, allorché la dinamica delle spese di funzionamento assume di norma una diversa caratterizzazione cronologica rispetto a quella per investimenti, mentre il prospetto riepilogativo evidenzia effetti indistinti sul saldo netto da finanziare, oltre che su fabbisogno e indebitamento netto, pur operando la riduzione di stanziamenti di spesa sia in conto corrente che in conto capitale.

Sul punto, attesa la previsione di cui all'articolo 17, comma 4, della legge di contabilità, a completamento dei dati forniti nell'Allegato 1, andrebbe pertanto fornito il quadro delle riduzioni distinto per categorie economiche di spesa.

Relativamente poi alle riduzioni ivi disposte alle lettere *c-bis*-*c-sexies*), che incidono sugli stanziamenti previsti nel bilancio a l.v. per il 2014 (lett. *c-ter*) e a decorrere dal 2015 (*c-bis-c-sexies*), introdotte nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, premesso che analoghe rassicurazioni andrebbero richieste in merito alla riducibilità ed effettiva sostenibilità delle medesime, occorre però formulare alcune riflessioni di ordine metodologico<sup>50</sup>.

Le riduzioni di cui trattasi intervengono sulla dotazione finanziaria oggi prevista, per le richiamate autorizzazioni di spesa, per il 2014 e dal 2015 nel bilancio a legislazione vigente per il triennio 2013/2015: esercizi per cui, appare superfluo sottolineare, sarà però pienamente operativo il bilancio che risulterà all'esito dalla manovra triennale 2014/2016 del prossimo autunno.

Orbene, non disponendo ancora delle previsioni a legislazione vigente per il triennio 2014/2016, già nella prossima decisione di bilancio potranno perciò rideterminarsi le dotazioni coinvolte nelle coperture in questione, alla luce dei fabbisogni di spesa che dovessero valutarsi nell'intervallo di tempo che ci separa dalla manovra autunnale; per cui le coperture oggi in esame appaiono, di fatto, "provvisorie", rispetto ad un esame più ponderato dei fabbisogni di

---

<sup>50</sup> In particolare, ad un primo esame, va segnalato infatti che relativamente alle riduzioni disposte a carico del Fondo per gli interventi strutturali e politica economica (lettera *c-ter*) la dotazione dal 2015 è adeguata, così come la dotazione relativa allo stanziamento per i indennità di servizio all'estero del personale del Ministero degli affari esteri (*c-quinquies*) e quella relativa all'otto per mille dell'IRPEF (lett. *c-sexies*) presentano la relativa disponibilità. Anche relativamente ai finanziamenti all'editoria (lettera *c-quater*) il bilancio vigente presenterebbe una dotazione sufficiente alla riduzione disposta nella norma.

spesa delle autorizzazioni di spesa che interverranno solo con la prossima decisione annuale.

Ad ogni modo, posto che la autorizzazioni di spesa ivi richiamate alle lettere *c-bis-c-sexies*, si configurano tutte quali limiti massimi di spesa, andrebbero comunque richieste rassicurazioni in merito alla effettiva comprimibilità della riduzione dell'autorizzazione di spesa richiamata alla lettera *c-quinquies*), relativa all'articolo 171 del D.P.R n. 18 del 1967 (Indennità di servizio all'estero) del personale del MAE.

Inoltre sul dispositivo indicato al comma 4, si deve aggiungere che la clausola di salvaguardia ivi indicata non risponde ai criteri tassativi indicati all'articolo 17, comma 12 della legge di contabilità, dal momento che il Ministro dell'economia e delle finanze, in ultima istanza, ove le misure di aumento del gettito indicate agli articoli 1-3 e 5 non dovessero produrre gli effetti attesi, dovrà provvedere alla riduzione degli stanziamenti complessivi, in misura equivalente, ma per la sola quota riconducibile agli oneri rimodulabili. La clausola non risponde perciò ai canoni di effettività e automaticità previsti dalla legge di contabilità.

In merito al comma 5, la norma ivi indicata delinea poi una procedura di flessibilizzazione degli accantonamenti disposti in una prima fase dal Ministro dell'economia e delle finanze, che avvalorata la perplessità in merito alla piena trasparenza delle misure di copertura previste in relazione agli oneri correlati all'attuazione del provvedimento.

Il comma 6 prevede che gli importi oggetto della restituzione da parte degli enti territoriali delle somme anticipate dallo Stato, ai sensi degli articoli 1, 2 e 3, siano annualmente versati ad appositi capitoli dello stato di previsione dell'entrata, distinti per la quota capitale e per la quota interessi. Gli importi dei versamenti relativi alla quota capitale sono riassegnati al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

**La RT** aggiornata sintetizza il contenuto della disposizione.

**Al riguardo**, non ci sono osservazioni.

Il comma 7 dispone che sui capitoli nei quali si siano rilevati debiti maturati al 31 dicembre 2012 per obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture ed appalti *di cui all'articolo 5, comma 1*, a fronte dei quali non sussistono residui passivi, anche perenti, per gli esercizi 2013 e 2014 i

Ministeri non possono proporre rimodulazioni che comportino riduzioni degli stanziamenti dei medesimi capitoli.

**La RT** aggiornata riepiloga la finalità della disposizione e chiarisce che non comporta oneri.

**Al riguardo**, trattandosi di profili ordinamentale, non ci sono osservazioni.

Il comma 8 prevede che l'allegato 1 all'articolo 1, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è sostituito dall'Allegato 2 al presente decreto.

**La RT** aggiornata afferma che la disposizione prevede la modifica dell'allegato n. 1 all'articolo 1, comma 1, della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), incrementando i livelli massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario, in termini di competenza, per gli anni 2013 e 2014, per adeguarli ai nuovi valori del bilancio programmatico, fissati nella Relazione al Parlamento 2013, comprensivi anche degli effetti recati dalle disposizioni del presente decreto.

**Al riguardo**, nulla da osservare.

Il comma 9 stabilisce che ai fini del rispetto dell'obiettivo programmatico in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni indicato nella Relazione presentata al Parlamento, ai sensi dell'articolo 10-*bis*, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Ministero dell'economia e delle finanze effettua il monitoraggio dell'attuazione delle misure previste dal presente decreto.

Il comma 10 prevede che qualora dal predetto monitoraggio, tenuto anche conto degli andamenti di finanza pubblica, emerga il rischio del mancato raggiungimento degli obiettivi programmatici indicati nel documento di economia e finanza 2013 e suoi eventuali aggiornamenti, il Ministro dell'economia e delle finanze, previa apposita relazione da inviare al Parlamento o da allegare comunque alla nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, dispone con proprio decreto la rimodulazione per gli anni 2013 e 2014 delle spese autorizzate dal presente decreto, ovvero l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 10, comma 12, primo periodo del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, o l'adozione di provvedimenti correttivi urgenti.

**La RT** aggiornata afferma che i commi prevedono una 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, si dispone che, qualora nell'ambito del monitoraggio degli effetti derivanti dalle norme del presente decreto, 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, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011), o in alternativa proporre l'adozione di provvedimenti correttivi urgenti.

La RT conclude affermando che la norma non comporta oneri.

**Al riguardo**, é necessario soffermarsi sul dispositivo in esame, che individua una procedura di monitoraggio (del tutto simile ad una clausola di "salvaguardia" di cui all'articolo 17, commi 1 e 12 della legge di contabilità) non già in riferimento ai soli effetti "contabili" connessi all'attuazione del provvedimento in esame, nei limiti degli effetti oggi stimati, ma in riferimento alla realizzazione degli obiettivi programmatici indicati nel DEF 2013. La circostanza, del tutto innovativa, impone perciò un approfondimento.

Ciò che appare di particolare valenza metodologica, a seguito del monitoraggio in questione, non é di per sé la previsione di un blocco degli impegni e dei pagamenti ex articolo 10, comma 12, del decreto-legge n. 98 del 2012, quanto la circostanza che potrebbe darsi luogo alla rimodulazione degli interventi nel 2013 e 2014, con l'unico obbligo di informarne il Parlamento.

Orbene, appare evidente che l'eventualità di una diversa articolazione dell'intervento tra i due esercizi avrebbe l'effetto di modificare i medesimi saldi tendenziali di spesa così come cristallizzati all'esito del decreto in esame con una modifica di "fatto" rimessa ad un provvedimento di rango sub-primario, che investe più esercizi senza un passaggio legislativo *ad hoc*.

In proposito, va poi sottolineato che sebbene la procedura di monitoraggio in questione presenti alcuni punti di somiglianza con quella prevista ex articolo 17, comma 12, della legge di contabilità, va altresì segnalato che essa pone riferimento alla finalità di assicurare il raggiungimento degli obiettivi programmatici per il 2013 e 2014, espressi in termini di indebitamento netto. In altri termini, acquisisce rilievo il monitoraggio di una grandezza di finanza pubblica

(indebitamento netto), che risulterà dal prossimo esercizio la cifra cruciale per l'equilibrio di bilancio anche ai fini della disciplina di contabilità pubblica nazionale, sulla base delle cui dinamica attesa possono essere adottate azioni di correzione in via amministrativa.

Il comma 11 stabilisce che le risorse stanziare per fornire agli enti locali, alle regioni ed agli enti del servizio sanitario la liquidità necessaria al pagamento dei rispettivi debiti e non utilizzate possono essere destinate prioritariamente ad incremento di quelle previste all'articolo 5, comma 7, per la restituzione ed i rimborsi di imposte.

**La RT** aggiornata afferma che le risorse stanziare per fornire agli enti territoriali e agli enti sanitari locali la liquidità necessaria al pagamento dei propri debiti e non utilizzate possano essere ridestinate, in primo luogo, all'aumento della restituzione e ai rimborsi delle imposte e, secondariamente, all'estinzione, mediante assegnazione di titoli di Stato, dei crediti commerciali detenuti dai privati nei confronti dei Ministeri che sono stati oggetto di cessione.

La norma, precisa la RT, non comporta oneri aggiuntivi sulla finanza pubblica, essendo l'impiego di tali risorse limitato entro quelle stanziare dal presente decreto, per finalità che non comportano, in ogni caso, effetti in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

**Al riguardo**, non ci sono osservazioni.

## **Approfondimento n. 1**

### **L'iscrizione dei residui del bilancio dello Stato: aspetti problematici e principali criticità alla luce della disciplina di contabilità generale dello Stato**

Il tema che si affronta costituisce un aspetto peculiare della gestione e rendicontazione del bilancio di competenza dello Stato, che è inevitabilmente connesso alla valenza giuridica degli stanziamenti e previsioni che in esso sono iscritti e che rinvia, più in generale, alla valenza giuridico autorizzatoria delle appostazioni contabili.

I residui derivano dalla formazione del bilancio secondo il principio della competenza finanziaria per cui, al 31 dicembre - termine dell' esercizio finanziario - alcune entrate accertate, che non sono state rimosse ed alcune spese impegnate, che non sono state pagate, affluiscono ad una separata gestione che espone le risultanze gestionali connesse alla finalizzazione di atti e procedure che non sono originate dalla gestione di competenza dell'esercizio.

Tali partite contabili non avrebbero ragione di essere considerate nell'ambito di un bilancio di cassa, che invece si riferisce a stanziamenti concernenti effettive entrate ed effettive uscite finanziarie, per cui in tale sistema appare più appropriato parlare di minori entrate e di minori spese piuttosto che di residui attivi e passivi.

Ai fini definitivi la nozione di residui "attivi" trova espressione in quella parte di entrate accertate, ma non ancora rimosse, nonché di entrate rimosse ma non ancora versate.

In particolare, con riferimento al loro grado di esigibilità, i residui attivi si distinguono in:

- residui la cui riscossione può considerarsi certa;
- residui connessi a dilazioni di pagamento concesse ai debitori (residui dilazionati) ;
- residui incerti perché giudizialmente controversi;
- residui riconosciuti di dubbia e difficile esazione;
- residui riconosciuti assolutamente inesigibili.

Per contro, venendo ai residui "passivi", questi sono l'espressione di spese già "impegnate" e non ancora "ordinate" ovvero ordinate ma non ancora "pagate"; rappresentano, in altri termini, i debiti dell'azienda statale nei confronti di terzi.

Sul piano gestionale, le fasi sinteticamente delineate costituiscono i momenti cruciali del cd. "ciclo " della spesa, sia corrente che in conto capitale, la cui realizzazione consente di passare dalla mera previsione dello stanziamento iscritta in bilancio all'effettiva erogazione del pagamento al beneficiario che sia di volta in volta legittimato dalla autorizzazione di spesa che presiede a ciascuno stanziamento.

Sul piano contabile, invece, nelle fasi richiamate, qualora la realizzazione dell'intero ciclo previsione-pagamento non si esaurisca in un solo esercizio, si pone pertanto il problema di mantenere, nel bilancio del nuovo esercizio, una distinta evidenza delle partite già impegnate negli anni precedenti, rispetto alla dotazione dello stanziamento di competenza dell'anno.

Nel nuovo anno, per l'appunto, la previsione di spesa di competenza del relativo esercizio in gestione verrà dunque affiancata dalla previsione di spesa in conto residui provenienti dagli esercizi precedenti : ciò che concretizza, in buona sostanza, il fenomeno contabile dei residui passivi iscritti nel bilancio dello Stato

Va segnalato che i residui passivi possono, in determinate condizioni, comprendere anche somme che non corrispondono a debiti giuridicamente sorti nei confronti dei terzi: è il caso dei residui per impegni "latenti" e dei residui di stanziamento. I residui per impegni "latenti" corrispondono infatti a spese

deliberate dagli organi amministrativi oppure previste per legge, ma di fatto non ancora formalmente "impegnate" sul piano procedurale. In termini analoghi, i residui di stanziamento corrispondono a spese previste in bilancio per le quali non si è ancora avuto l'individuazione ai sensi della specifica procedura prevista dell'articolo 275 del R.D. 827/1924.

In definitiva, quando si parla di residui si tratta, quindi, di spese già "impegnate" ma per le quali non è stata ancora delineata la figura del creditore. Per i residui attivi e passivi, solo negli anni successivi a quelli in cui essi si sono formati, si verificheranno le fasi della riscossione e del versamento (residui attivi) o della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento (residui passivi).

I residui passivi, in particolare, vengono accertati, con apposita procedura (art. 275 R.C.G.S.) al momento della chiusura dell'anno finanziario ed iscritti nel rendiconto generale. Essi sono riportati nella contabilità dell'esercizio successivo, ma tenuti distinti dalle somme relative alla competenza del nuovo esercizio finanziario. In linea di principio, Ne consegue che si producono nel bilancio dello Stato due distinte gestioni finanziarie:

- una relativa alle somme previste per l'anno finanziario in corso (gestione di competenza);
- una concernente esclusivamente l'esazione ed il pagamento dei residui (gestione dei residui).

L'ammontare dei residui passivi, per ogni capitolo di bilancio, è determinata con decreto ministeriale registrato alla Corte dei Conti. L'accertamento contabile dei residui passivi è operato dagli uffici centrali di bilancio (art. 53 regio decreto n. 2440 del 1923).

L'articolo 36 del regio decreto n. 2440 del 1923, come di recente modificato dal D.L. 98 del 2011, stabilisce poi che le somme stanziare per spese in conto capitale, non impegnate alla chiusura dell'esercizio, possono essere mantenute in bilancio non oltre l'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, salvo che si tratti di stanziamenti iscritti in forza di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente (per i quali il termine è protratto di un anno). Implicitamente si desume che le somme stanziare per spese correnti, non impegnate alla chiusura dell'esercizio, costituiscono economie di bilancio.

La direttiva del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 1998, che riguarda in particolare i residui passivi relativi alle spese in conto capitale e per alcune eccezioni anche di parte corrente, individua poi una procedura con la quale devono essere conservati i residui. In particolare:

a) la verifica della consistenza dei residui passivi e dello stato di attuazione dei programmi che essi dovrebbero finanziare, da parte delle amministrazioni interessate. Queste ultime dovranno poi dimostrare l'effettiva esigenza della conservazione dei residui e formulare una proposta di conservazione degli stessi con un limite, comunque, non superiore al 40 per cento;

b) la predisposizione da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di uno schema di conservazione dei residui da sottoporre annualmente al Consiglio dei Ministri;

c) la previsione che ogni amministrazione sia tenuta ad emanare decreti di accertamento dei residui, in conformità dello schema suddetto, e trasmetterli poi alla Ragioneria Generale.

Al fine di porre un termine al mantenimento dei residui nelle evidenze di contabilità finanziaria, la disciplina dettata all'articolo 36 dalla legge di contabilità generale dello stato di cui al R.D. n. 2440 del 1923, e successive modificazioni,

prevede che i residui passivi delle spese correnti e delle spese in conto capitale, che non siano non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento, si intendono "perenti" agli effetti amministrativi.

La perenzione contabile è un istituto che non è in alcun modo assimilabile alla prescrizione civilistica. Piuttosto, essa consente invece il mero stralcio del residuo nella contabilità finanziaria, e alla sua iscrizione nella contabilità patrimoniale dello Stato: restandone, in ogni caso, salvaguardata la possibilità di un "richiamo" in contabilità finanziaria, allorché si presentino i presupposti della finalizzazione e del completamento della procedura di spesa da cui il residuo si è generato.

Le somme eliminate possono infatti riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi allo stralcio, mediante il ricorso all'apposito fondo che è iscritto annualmente in bilancio nella competenza dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

La molteplicità dei fattori all'origine della formazione e della permanenza in bilancio di un volume ingente di residui "passivi" – dagli effetti di temporanee "strette di cassa" ai ritardi nella messa a disposizione delle risorse per effettuare i pagamenti, dalla complessità e lunghezza delle procedure al blocco degli ordini di pagamento verso la fine dell'esercizio, ai tempi lunghi di programmazione e realizzazione di molte spese in conto capitale – impedisce di giungere a una valutazione unitaria del complesso fenomeno.

Fattispecie diversa rispetto all'accumulo dei residui passivi, agisce poi il formarsi di cd. "debiti pregressi", cioè di spese cui corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate che non trovano copertura in bilancio e che si sono accresciuti nel corso degli ultimi anni (in corrispondenza dei tentativi di contenere l'espansione della spesa riducendo gli stanziamenti di bilancio per consumi intermedi) e che risultano concentrati, in particolare ma non solo, presso alcune amministrazioni a ragione della specifica disciplina contabile prevista per alcuni settori di spesa.

## Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari A.C. 676

Interventi per pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione (importi in milioni di euro)											
articolo	comma	e/s	Snf			Fabbisogno			Indebitamento		
			2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
<b>Interventi per il pagamenti dei debiti PA</b>											
1	1	s k				5.000,0			5.000,0		
1	7 e 8	s k				1.400,0			1.400,0		
1	10	s k	10.000,0	16.000,0		10.000,0	16.000,0				
			2.000,0	2.000,0		2.000,0	2.000,0				
			3.000,0	5.000,0		3.000,0	5.000,0				
			5.000,0	9.000,0		5.000,0	9.000,0				
2	7	s k				800,0			800,0		
2	7	e ext				200,0			200,0		
5	2	s c	500,0			500,0			500,0		
5	7	s c				2.500,0	4.000,0				
		e	0,0	0,0	0,0	200,0	0,0	0,0	200,0	0,0	0,0
		s	10.500,0	16.000,0	0,0	20.200,0	20.000,0	0,0	7.700,0	0,0	0,0
			-10.500,0	-16.000,0	0,0	-20.000,0	-20.000,0	0,0	-7.500,0	0,0	0,0
<b>Altri interventi</b>											
1	11 e 12	s c	0,5	0,5		0,5	0,5		0,5	0,5	
8	1	e t	-6,5	-6,5	-6,5	-6,5	-6,5	-6,5	-6,5	-6,5	-6,5
9	3	s c						380,0			
11	3	s c	49,0	50,2	52,8						
11	3	e t				-49,0	-50,2	-52,8			
11	3 lett. a) e c)	s k	-3,0	-10,0	-10,0	-3,0	-10,0	-10,0			
11	3 lett. b)	s k	-46,0	-40,2	-32,8	-46,0	-40,2	-32,8			
11	3 lett. d)	s k			-10,0			-10,0			
12	1	s c	0,0	922,5	1.599,0						
12	5	e ext		363,0	1.028,6						
12	3 lett. c)	s c/k	0,0		-570,5			-570,5			-570,5
12	3 lett. b)	e t	0,0	600,0			600,0			600,0	
12	3 lett. a)	s c	-7,0	-2,0	-2,0	-7,0	-2,0	-2,0	-7,0	-2,0	-2,0
12	3 lett. a)	s c		-5,0	-4,5		-5,0	-4,5		-5,0	-4,5
		e	-6,5	956,5	1.022,1	-55,5	543,3	-59,3	-6,5	593,5	-6,5
		s	-6,5	916,0	1.022,1	-55,5	-56,7	-249,8	-6,5	-6,5	-577,0
			0,0	40,5	0,0	0,0	600,0	190,5	0,0	600,0	570,5

## Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari degli emendamenti approvati in prima lettura

Decreto legge n. 35/2013 - Interventi per pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione (importi in milioni di euro)														
articolo	comma	Numero emendamento	descrizione	e/s	Snf			Fabbisogno			Indebitamento netto			
					2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	
<i>Interventi per il pagamenti dei debiti PA</i>														
1	1 bis	1.114	Esclusione patto di stabilità pagamento obbligazioni sostenute da enti locali	s	k				2,5			2,5		
1	1 ter	1.114	Utilizzo fondo attualizzazione contributi pluriennali art. 6, c.2, DL n. 154/2008	s	k				-2,5			-2,5		
1	10		Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti debiti certi liquidi ed esigibili di cui: - Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti debiti certi liquidi ed esigibili degli enti locali - Sezione per assicurare la liquidità alle regioni e alle province autonome per pagamenti debiti certi liquidi ed esigibili diversi da quelli sanitari - Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti debiti certi liquidi ed esigibili degli enti del SSN	s	k	-472,0	-1.272,0		-472,0	-1.272,0				
						-472,0	-1.272,0		-472,0	-1.272,0				
1 bis	1	1.182	Contributo a RSO e Sicilia e Sardegna- Patto di stabilità verticale incentivato- Province (modifica all'articolo 1,c.122, L. n. 228/2012)	s	c	118,0	318,0							
1 bis	2	1.182	Contributo a RSO e Sicilia e Sardegna- Patto di stabilità verticale incentivato- Comuni	s	c	354,0	954,0							
			totale entrate	e		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			totale spese	s		0,0	0,0	0,0	-472,0	-1.272,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			Saldo			0,0	0,0	0,0	472,0	1.272,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Altri Interventi</i>														
12	1	1.182	Interessi passivi relativi a emissione titoli di Stato	s	c									
12	6		Interessi attivi	e	ext	0,0	-17,1	-63,5	0,0	-17,1	-63,5	0,0	-17,1	-63,5
12	3 lett c bis)	1.182	Riduzione tabella A lavoro e politiche sociali	s	c	0,0	-0,7	-0,5		-0,7	-0,5		-0,7	-0,5
12	3 lett c bis)	1.182	Riduzione tabella A affari esteri	s	c	0,0	-4,3	-15,5		-4,3	-15,5		-4,3	-15,5
12	3 lett c ter)	1.182	Riduzione Fisper	s	c		-10,0	-5,0		-10,0	-5,0		-10,0	-5,0
12	3 lett c quater)	1.182	Riduzione autorizzazione di spesa Legge n. 67/1987 tabella C	s	c			-17,4			-17,4			-17,4
12	3 lett c quinquies)	1.182	Riduzione autorizzazione di spesa indennità di cui all'articolo 171 del DPR 18/1967	s	c			-12,0			-12,0			-12,0
12	3 lett c sexsies)	1.182	Riduzione 8 per mille art.47,c.2,L. n.222/1985	s	c		-2,1	-20,0		-2,1	-20,0		-2,1	-20,0
			totale entrate	e		0,0	-17,1	-63,5	0,0	-17,1	-63,5	0,0	-17,1	-63,5
			totale spese	s		0,0	-17,1	-70,4	0,0	-17,1	-70,4	0,0	-17,1	-70,4
			Saldo			0,0	0,0	6,9	0,0	0,0	6,9	0,0	0,0	6,9

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico  
alla URL <http://www.senato.it/documentazione/bilancio>