

# I COMMISSIONE PERMANENTE

## (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

### S O M M A R I O

#### SEDE CONSULTIVA:

DL 35/2013: 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. C. 676 Governo (Parere alla V Commissione) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni</i> ) .....	12
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di parere</i> ) .....	19
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato</i> ) .....	23
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	18

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 8 maggio 2013. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO.*

#### La seduta comincia alle 9.40.

**DL 35/2013: 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.**

**C. 676 Governo.**

(Parere alla V Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, ricorda che il decreto-legge in esame reca disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché

norme in materia di versamento dei tributi degli enti locali.

Il provvedimento concorre, come precisa la relazione illustrativa, al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica fissati con i documenti di programmazione finanziari e aggiornati con la Relazione al Parlamento 2013, predisposta dal Governo ai sensi dell'articolo 10-*bis*, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e sulla quale il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati si sono espressi con apposite risoluzioni approvate il 2 aprile 2013. Il decreto è pertanto qualificato come provvedimento collegato alla manovra finanziaria.

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

Più nel dettaglio, le misure introdotte dal decreto prevedono l'esclusione per il 2013 dal Patto di stabilità interno dei pagamenti di debiti di parte capitale per un importo di 5 miliardi di euro per quanto riguarda gli Enti locali; 1,4 miliardi per quanto riguarda le Regioni; e 800 milioni per investimenti cofinanziati dai fondi strutturali europei.

Si prevede poi l'istituzione nel bilancio dello Stato di un Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, con una dotazione di 10 miliardi di euro per il 2013 e di 16 miliardi per il 2014. Il Fondo è distinto in tre Sezioni dedicate, tra le quali possono essere effettuate variazioni compensative, per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili di Enti locali, per importi pari a 2 miliardi per ciascuno degli anni 2013 e 2014; Regioni e Province autonome, per importi pari a 3 miliardi nel 2013 e 5 miliardi nel 2014 per i debiti diversi da quelli finanziari e sanitari; ed Enti del Servizio Sanitario Nazionale, per importi pari a 5 miliardi nel 2013 e 9 miliardi nel 2014.

Il decreto prevede poi l'ampliamento del limite massimo per il ricorso alle anticipazioni di tesoreria da parte degli enti locali sino alla data del 30 settembre 2013; l'incremento delle erogazioni per i rimborsi di imposta per 2,5 miliardi nel 2013 e 4 miliardi nel 2014; e il rifinanziamento di 500 milioni di un apposito fondo per il pagamento dei debiti delle amministrazioni centrali.

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

In particolare, è stato fissato al 30 aprile scorso il termine entro il quale Comuni e Province sono tenuti a comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze gli spazi finanziari di cui necessitano per sostenere i pagamenti di debiti di parte capitale certi, liquidi ed esigibili alla data del 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.

Tali pagamenti – che sono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno per un importo complessivo di 5 miliardi di euro – saranno autorizzati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 15 maggio 2013 e saranno finanziati con le disponibilità liquide degli enti.

Nelle more dell'adozione del predetto decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, i Comuni e le Province possono comunque iniziare da subito a pagare i propri debiti nel limite massimo del 13 per cento delle disponibilità liquide detenute presso la tesoreria statale al 31 marzo 2013 e, comunque, entro il 50 per cento degli spazi finanziari comunicati.

Si dispone, inoltre, la sospensione per l'anno 2013 dell'applicazione del cosiddetto « Patto nazionale orizzontale », ossia del meccanismo di flessibilità nell'applicazione del patto di stabilità interno, introdotto in favore dei comuni a partire dall'anno 2012, che consente la rimodulazione orizzontale degli obiettivi finanziari tra i comuni a livello nazionale – fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato per il comparto comunale dalle regole del patto – al fine di consentire lo smaltimento di residui passivi di parte capitale degli enti che sono sottoposti al patto di stabilità interno.

Al fine di fornire liquidità agli enti locali e garantire un'accelerazione dei pagamenti ai fornitori, si prevede inoltre che per l'anno 2013 non rilevino, ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome, i trasferimenti effettuati in favore degli enti locali soggetti al Patto a valere sui residui passivi di parte corrente, purché a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali. I conseguenti maggiori spazi finanziari nell'ambito del patto di stabilità interno delle Regioni e Province autonome dovranno essere utilizzati esclusivamente per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili di parte capitale. Tali spazi finanziari sono

destinati prioritariamente a liquidare residui di parte capitale in favore degli enti locali.

I Comuni, le Province, le Regioni e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, se non hanno disponibilità liquide, possono ottenere finanziamenti a valere sulle disponibilità del predetto Fondo unico, pari nel complesso a 26 miliardi di euro nel 2013 e 2014. A tal fine, entro il 30 aprile, gli enti sono tenuti a richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze le risorse necessarie per i pagamenti e dovranno ricevere, entro il successivo 15 maggio, le relative ripartizioni.

Le amministrazioni che si avvarranno del finanziamento del Ministero dell'economia e delle finanze sono tenute a presentare un piano di ammortamento per la restituzione dell'anticipazione ricevuta che deve avvenire entro un periodo di durata fino a un massimo di 30 anni e a un tasso di interesse determinato sulla base del rendimento di mercato dei Buoni poliennali del Tesoro (BTP) a 5 anni.

Al fine di assicurare il completamento del processo di liquidazione dei debiti maturati alla data del 31 dicembre 2012 e non ancora estinti, il decreto introduce disposizioni dirette ad assicurare l'integrale ricognizione e la certificazione delle somme dovute dalle amministrazioni per somministrazioni, forniture e appalti. In particolare le Amministrazioni sono tenute a produrre un elenco completo dei debiti da onorare e comunicare alle imprese creditrici, entro il 30 giugno 2013, il piano dei pagamenti, nonché a registrarsi sulla piattaforma elettronica per il rilascio della certificazione dei debiti costituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Il mancato adempimento di tali prescrizioni da parte delle Amministrazioni debitorie rileva ai fini della valutazione della performance dei dirigenti e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare, nonché, nel caso di mancata registrazione sulla piattaforma elettronica, l'applicazione di una sanzione pecuniaria a carico dei dirigenti responsabili. Sulla base delle nuove procedure non sarà pertanto necessaria la richiesta di certifica-

zione da parte delle imprese creditrici, ma sarà responsabilità diretta delle Amministrazioni identificare i soggetti creditori e gli importi da pagare.

Entro il prossimo 15 settembre, l'ABI dovrà predisporre l'elenco completo dei debiti nei confronti delle pubbliche amministrazioni che sono stati oggetto di cessione a banche e intermediari finanziari, distinguendo tra cessioni pro-soluto e cessioni pro-solvendo; sulla base di tale elenco, con la legge di stabilità per il 2014, previa intesa con le Autorità europee e su deliberazione delle Camere, si potrà programmare il pagamento, nel corso del 2014, di tali crediti ceduti mediante l'assegnazione di titoli di Stato.

Per quanto concerne i criteri per la liquidazione dei debiti, le Amministrazioni sono tenute a dare una priorità nell'effettuazione dei pagamenti 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.

Al fine di garantire l'effettiva disponibilità delle risorse per le imprese creditrici e alla luce dell'esigenza di dare un impulso all'economia, le somme destinate ai pagamenti dei debiti non possono essere oggetto di atti di sequestro o di pignoramento.

Al fine agevolare di favorire il processo d'immissione di liquidità nel sistema economico e accelerare i pagamenti della pubblica amministrazione il decreto prevede altresì misure di semplificazione e di detassazione delle cessioni dei crediti, nonché l'ampliamento delle possibilità di compensazione dei crediti commerciali certificati con debiti fiscali, anche attraverso l'elevazione da 516.000 a 700.000 euro della soglia vigente di compensazione tra crediti e debiti fiscali.

Si prevede, inoltre, una deroga al Patto di stabilità interno per le spese per cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti di ulteriori 800 milioni di euro per l'anno 2013.

Il provvedimento reca, infine, alcune norme in materia di tributi locali (TARES e IMU) e di riequilibrio dei bilanci regionali, con particolare riferimento alle regioni Piemonte e Sicilia.

Per il reperimento delle risorse necessarie ad assicurare la liquidità per lo sblocco dei pagamenti, il decreto autorizza l'emissione di titoli di Stato per un importo fino a 20 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014.

Ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica il provvedimento reca, peraltro, una serie di misure precauzionali, volte a contenere la spesa entro il limite prefissato e a non superare, in conformità a quanto indicato nelle predette risoluzioni parlamentari, il livello massimo dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione. In proposito si prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze esegua un monitoraggio dell'attuazione delle misure introdotte dal decreto che, in caso di superamento dell'obiettivo programmatico d'indebitamento netto, consenta al Ministro dell'economia di adottare per tempo, previa apposita relazione da inviare al Parlamento o da allegare comunque alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, le necessarie misure per la modulazione delle spese autorizzate dal decreto legge, ovvero, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, di disporre la limitazione all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato, con esclusione delle spese obbligatorie.

Nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il Documento di economia e finanza ed eventualmente modificati dalla Nota di aggiornamento, previa intesa con le Autorità europee e su deliberazione delle Camere, il decreto prevede, da ultimo, che la legge di stabilità per il 2014 possa autorizzare il pagamento, mediante assegnazione di titoli di Stato, dei debiti delle amministrazioni pubbliche in precedenza ceduti in favore di banche e intermediari finanziari.

Maurizio BIANCONI (Pdl) osserva, in primo luogo, che al parere che deve rendere la I Commissione spetta di determinare se il provvedimento è coerente con i principi costituzionali. In questa ottica sarebbe a suo avviso opportuno che con il suo parere la Commissione desse un segnale finalizzato a una corretta reimpostazione del rapporto tra Governo e Parlamento, dopo l'esperienza della parte finale della scorsa legislatura, segnata da un numero eccessivo di questioni di fiducia su provvedimenti a contenuto fortemente tecnico.

Nel passare a prendere in esame il decreto-legge, ritiene, che partendo dalla necessità di assicurare il pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche, il testo disegni un percorso ad ostacoli così complicato e poco chiaro da far pensare che la volontà sia quella di non pagarli affatto, i debiti. Infatti si proclama un diritto del debitore, ma nel contempo si creano le premesse per il suo mancato soddisfacimento. Rileva che un aspetto positivo del decreto-legge sta invece nella previsione del pagamento dei debiti con titoli di Stato.

Ritiene, in conclusione, che il decreto-legge nella prima parte presenti profili di incostituzionalità riguardo ai diritti dei cittadini, ai rapporti economici, alla libertà di lavoro ed economica. Ricorda come all'inizio della XVI legislatura il Parlamento abbia approvato un provvedimento sulla semplificazione normativa, con la previsione della chiarezza dei testi legislativi.

Emanuele FIANO (PD) concorda con il collega Bianconi che il decreto-legge disegni un percorso ad ostacoli, con profili di grande complicazione, per il creditore nei confronti della pubblica amministrazione, ma si tratta di una questione di merito che non presenta profili di incostituzionalità e non rientra quindi nella competenza della Commissione affari costituzionali.

Gianclaudio BRESSA (PD), ritiene che in assoluto il provvedimento sia di grande rilevanza e determini una svolta nei rap-

porti tra creditori e pubblica amministrazione. Concorda però con quanto affermato dai colleghi Bianconi e Fiano. Ritiene in particolare che sia fondata la questione posta dal collega Bianconi, non sul piano della costituzionalità, ma nel merito. Si tratta di procedure irragionevoli sul piano del buon senso.

Propone alla Commissione di indicare, nel suo parere, una strada di semplificazione delle procedure, nel rispetto del bilanciamento tra la necessità di salvaguardare la finanza pubblica e quella di salvaguardare il diritto del creditore a riscuotere il proprio credito.

Maurizio BIANCONI (Pdl) concorda con quanto proposto dal collega Bressa.

Gregorio GITTI (ScpI) stigmatizza la tendenza a introdurre nei testi di legge formulazioni prive di contenuto dispositivo e tese unicamente a enunciare proponenti o presunti principi generali dell'ordinamento, quale ad esempio quella che si legge al comma 1 dell'articolo 6 del decreto-legge in esame, secondo il quale « Le disposizioni di cui al presente Capo sono volte ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento ».

Con riferimento poi alla disciplina in materia di imputazione dei pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni, di cui al secondo periodo del medesimo comma 1 dell'articolo 6, esprime l'avviso che, per evitare incertezze interpretative, sarebbe opportuno coordinare il testo del decreto-legge con le norme generali in materia di imputazione del pagamento, dettate dall'articolo 1193 del codice civile.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO (ScpI) osserva che la preferenza, ai fini della priorità del pagamento, accordata dall'articolo 6, comma 1, del decreto-legge ai crediti non ceduti *pro soluto* appare contestabile sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto è idonea a determinare conseguenze irragionevolmente discriminatorie nei confronti delle imprese. Considerato infatti che in generale la cessione del credito non è per le imprese un fatto

occasionale, ma spesso una pratica continuativa e sistematica, accordare la preferenza ai crediti ceduti *pro solvendo* rispetto a quelli ceduti *pro soluto* rischia di avere come conseguenza la chiusura della linea di credito da parte delle banche nei confronti delle imprese che hanno ceduto i crediti *pro soluto*.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, premesso di condividere molte delle osservazioni fatte e di apprezzare l'intento di miglioramento del testo che anima gli intervenuti, ricorda che la Commissione è tuttavia chiamata ad esprimere un parere limitato ai profili di sua propria competenza.

Gregorio GITTI (ScpI) osserva che le questioni sollevate dal suo gruppo sono senza dubbio di competenza della Commissione in quanto attengono a profili di costituzionalità.

Davide ZOGGIA (PD), sottolineata la particolare complessità tecnica del decreto-legge in esame e premesso di ritenere che il pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni rappresenti un obiettivo della massima importanza, esprime l'auspicio che in futuro il Parlamento possa concentrarsi su provvedimenti che siano comprensibili per i cittadini, oltre che utili.

Danilo TONINELLI (M5S) premesso, anche a nome del gruppo di appartenenza, un giudizio complessivamente favorevole sul provvedimento in esame, che giudica fondamentale per le imprese e quindi per l'economia nazionale, esprime l'avviso che non sussistano profili problematici particolarmente rilevanti per quanto attiene alla competenza della Commissione affari costituzionali, mentre diverso sarebbe il discorso per quanto riguarda la copertura finanziaria, la cui valutazione spetta tuttavia ad altra Commissione.

Condivide peraltro il rilievo da più parti formulato in merito alla particolare complessità delle procedure delineate dal decreto-legge ai fini del pagamento dei

debiti delle pubbliche amministrazioni e propone quindi che nel parere da esprimere alla Commissione bilancio si segnali la necessità che quest'ultima proceda a una semplificazione delle procedure burocratiche relative alla riscossione dei crediti da parte delle imprese, mediante una riduzione significativa degli adempimenti e degli oneri attualmente previsti in capo agli operatori economici.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, ritiene che la proposta formulata dal deputato Toninelli, che va del resto nella stessa direzione di altri interventi, possa senz'altro essere accolta. Formula quindi una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 1*).

Gianclaudio BRESSA (PD), premesso che la farraginosità delle procedure delineate dal decreto-legge non costituisce, a giudizio del suo gruppo, un profilo di incostituzionalità dello stesso, ritiene che si debba tuttavia trovare un corretto bilanciamento tra l'esigenza giustissima di salvaguardare la sostenibilità delle finanze pubbliche, da una parte, e il diritto dei creditori ad ottenere il pagamento delle somme spettanti, dall'altra parte. Nel provvedimento in esame la complessità delle procedure delineate sta appunto a presidio della sostenibilità delle finanze pubbliche, ma rischia per contro di mettere in forse il diritto dei creditori ad essere pagati. Ritiene pertanto che il rilievo di cui alla lettera *a*) della proposta di parere del presidente dovrebbe essere rafforzato e figurare quindi come condizione, e non come mera osservazione.

Riccardo FRACCARO (M5S), con riferimento all'osservazione di cui alla lettera *b*) della proposta di parere del presidente, rileva che, per quanto riguarda gli enti locali commissariati in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, andrebbe verificato, prima di procedere al pagamento dei debiti, se questi sono stati assunti nei confronti di soggetti imprenditoriali che abbiano avuto un ruolo nelle vicende che

hanno condotto allo scioglimento dell'ente locale.

Rosy BINDI (PD), premesso che in molti enti locali commissariati in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso il tessuto economico e imprenditoriale è nella gran parte sano e vitale per il territorio, concorda sul fatto che tuttavia spesso è proprio dall'intreccio tra l'ente locale e le imprese fornitrici che discende l'esigenza di commissariamento dell'ente locale stesso.

Ettore ROSATO (PD) ritiene che, nell'osservazione di cui alla lettera *b*) della proposta di parere, si potrebbe invitare la Commissione di merito a fare riferimento – per la individuazione di eventuali imprese fornitrici dell'ente locale coinvolte nelle vicende che hanno portato al commissariamento dello stesso – alle relazioni dei prefetti previste dalla legge nell'ambito dell'istruttoria finalizzata allo scioglimento dei comuni per ragioni di infiltrazione mafiosa.

Andrea MAZZIOTTI DI CELSO (SCpI), con riferimento all'osservazione di cui alla lettera *b*), suggerisce che nella proposta di parere si chieda alla Commissione di merito non solo di chiarire se le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 1 e di cui al comma 4 dell'articolo 7 si applichino anche agli enti locali commissariati in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, ma anche di stabilire, in questo caso, adeguate garanzie per il rispetto della legalità.

Gregorio GITTI (SCpI) propone la seguente riformulazione dell'osservazione di cui alla lettera *b*) della proposta di parere: « appare opportuno chiarire se le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 1 e di cui al comma 4 dell'articolo 7 si applichino – e in tal caso secondo quali criteri che garantiscano le condizioni di legalità – anche a quegli enti locali commissariati che, ai sensi delle disposizioni vigenti, non possono procedere alla certificazione di

debiti relativi a somministrazioni, forniture e appalti, quali gli enti locali commissariati in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso ».

Riccardo FRACCARO (M5S) ritiene che l'osservazione della lettera *b*) dovrebbe essere formulata come condizione.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, ritiene che la lettera *b*) potrebbe essere mantenuta come osservazione, ma rafforzata con la sostituzione del termine « opportuno » con « necessario ».

Ettore ROSATO (PD) suggerisce di sopprimere, nel rilievo di cui alla lettera *a*) della proposta di parere, le parole « in capo agli operatori economici », in quanto il decreto-legge prevede soprattutto adempimenti della pubblica amministrazione, e sono questi che vanno snelliti.

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, considerato che gli « oneri » non possono che riguardare gli operatori economici, mentre per la pubblica amministrazione si deve parlare di « adempimenti », propone di fare riferimento ad una riduzione significativa degli adempimenti « della pubblica amministrazione » e degli oneri attualmente previsti in capo agli operatori economici.

Nazzareno PILOZZI (SEL), ritornando sull'osservazione della lettera *b*), ritiene che, anche se non è competenza della Commissione, andrebbero in effetti chia-

riti e stabiliti i criteri che garantiscono la legalità dei pagamenti dei debiti degli enti locali commissariati per infiltrazione mafiosa.

Giuseppe LAURICELLA (PD) ritiene che, per tenere conto di quanto evidenziato dal collega Pillozzi, si potrebbe adottare la proposta di riformulazione della lettera *b*) avanzata dal deputato Gitti, sopprimendo però dall'inciso il termine « quali », prima della parola « criteri », e scrivendo quindi: « e in tal caso secondo criteri che garantiscano le condizioni di legalità ».

Francesco Paolo SISTO, *presidente e relatore*, preso atto del dibattito, e in particolar modo dell'orientamento della Commissione a favore della trasformazione dell'osservazione di cui alla lettera *a*) in condizione, riformula la sua proposta di parere nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del presidente, come riformulata.

**La seduta termina alle 10.55.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Mercoledì 8 maggio 2013.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 11 alle 11.15.

## ALLEGATO 1

**DL 35/2013: 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 (C. 676 Governo).**

**PROPOSTA DI PARERE**

La I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 676 Governo, recante «DL 35/2013: 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»;

considerato che il provvedimento è riconducibile nel suo complesso alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato « sistema tributario e contabile dello Stato » e « perequazione delle risorse finanziarie » (articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione) nonché alla materia di competenza concorrente tra Stato e regioni « coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario » (articolo 117, terzo comma, della Costituzione);

premesso che:

tenuto conto degli articoli 3 e 97 della Costituzione, al fine di evitare profili di irragionevolezza della disciplina recata dal decreto-legge in esame, è opportuno che la Commissione di merito proceda a una semplificazione delle procedure burocratiche relative alla riscossione dei crediti da parte delle imprese, mediante una riduzione significativa degli adempimenti della pubblica amministrazione e degli oneri attualmente previsti in capo agli operatori economici;

l'articolo 1, commi 11 e seguenti, al fine di garantire l'immediata operatività della quota di finanziamenti previsti per

assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali, dispone il trasferimento delle relative disponibilità – pari a 2 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 – su un apposito conto corrente acceso presso la Tesoreria centrale dello Stato, intestato al Ministero dell'economia e delle finanze, la cui gestione viene affidata a Cassa depositi e prestiti S.p.A., la quale viene autorizzata ad effettuare, operazioni di prelevamento e versamento sul medesimo conto;

si prevede che Cassa depositi e prestiti s.p.a. proceda alla anticipazione di liquidità agli enti locali e che questi provvederanno alla restituzione delle anticipazioni secondo un piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e di quota interessi, con durata fino ad un massimo di trenta anni, fermo restando che l'anticipazione è concessa a quegli tra gli enti locali che non possano far fronte con 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;

la disposizione in esame deve essere valutata alla luce dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, secondo il quale i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento ed è esclusa ogni

garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti;

il sesto comma citato è stato recentemente modificato dall'articolo 4 della legge costituzionale n. 1 del 2012, sull'introduzione del principio costituzionale del pareggio di bilancio, che ha introdotto ulteriori condizioni per il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali, prevedendo la contestuale definizione di piani di ammortamento ed introducendo la condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio; le disposizioni della legge costituzionale si applicano peraltro a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 (articolo 6 della legge costituzionale n. 1 del 2012);

nel corso dell'esame del decreto-legge presso la Commissione speciale è stato osservato come la norma costituzionale non venga in rilievo, in quanto nel caso delle disposizioni sopra citate si tratterebbe di un'erogazione avente natura di anticipazione di liquidità: come precisato in particolare in una nota della Ragioneria Generale dello Stato – consegnata in occasione dell'audizione della medesima sul decreto-legge in esame – sulla base delle venti regole contabili le somme da pagare da parte degli enti territoriali risultano, relativamente a quelle diverse da spese di parte capitale, già iscritte in competenza, a fronte della fornitura del bene, del servizio o di altra prestazione e della insorgenza del corrispondente credito; in quanto iscritte in competenza, le somme medesime non rilevano – secondo la Ragioneria generale dello Stato – ai fini della copertura e, per i riflessi sui saldi di finanza pubblica, incidono solo sul fabbisogno e debito, ma non sull'indebitamento, su cui ha effetto solo la parte riguardante i pagamenti di conto capitale; di conseguenza, secondo la nota della Ragioneria, « 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 un ampliamento di copertura finanziaria in termini di competenza, ma si configura

come mera anticipazione di liquidità, a fronte di coperture già individuate »;

il comma 1 dell'articolo 1 esclude dai vincoli del patto di stabilità interno le spese sostenute dagli enti locali nel corso del 2013 per il pagamento di debiti di parte capitale, ivi inclusi i pagamenti delle province in favore dei comuni che risultino certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012 ovvero per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro la medesima data: l'esclusione opera per un importo complessivo di 5.000 milioni di euro;

al contempo, il comma 4 dell'articolo 7, pur mantenendo ferma la possibilità di acquisire la certificazione di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti secondo le procedure previste dalla disciplina vigente, prevede che le pubbliche amministrazioni debentrici 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, con l'indicazione dei dati identificativi del creditore;

appare dunque opportuno chiarire se le suddette disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 1 e di cui al comma 4 dell'articolo 7 si applichino anche a quegli enti locali commissariati che, ai sensi delle disposizioni vigenti, quali gli enti locali commissariati in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, non possono procedere alla certificazione di debiti relativi a somministrazioni, forniture e appalti;

il comma 4 dell'articolo 1 fa riferimento al « collegio dei revisori » nonostante che negli enti con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e nelle comunità montane la revisione economica-finanziaria sia affidata, in base alla legislazione vigente, a un singolo revisore;

il comma 4 dell'articolo 1 prevede altresì un intervento a titolo di accerta-

mento e, ricorrendone i presupposti, di sanzione da parte delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti: presupposto dell'intervento è la segnalazione del collegio dei revisori degli enti locali di inadempimenti dei medesimi enti locali aventi ad oggetto la richiesta degli spazi finanziari, nei termini e secondo le modalità di cui al comma 2, e l'effettuazione di pagamenti per almeno il 90 per cento degli spazi concessi entro l'esercizio finanziario 2013;

l'accertamento che mette capo all'attività sanzionatoria ha dunque ad oggetto una condizione di tipo positivo e una di tipo negativo: deve sussistere una delle fattispecie di inadempimento delineate dal comma in esame e non deve sussistere un motivo che giustifichi l'inadempimento; quando ricorrono entrambe le condizioni le sezioni competenti irrogano una sanzione pecuniaria pari a due mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali, per i responsabili dei servizi interessati;

le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti hanno competenza in primo grado nei giudizi di responsabilità, di conto e pensionistici; per i giudizi di responsabilità la legge individua le fattispecie oggetto di giudizio sotto il profilo della responsabilità amministrativa o erariale e stabilisce l'elemento soggettivo richiesto, in termini di dolo o colpa; inoltre, l'articolo 1 della legge n. 20 del 1994 limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave;

il comma 4 dell'articolo 1 in esame non qualifica gli inadempimenti indicati come fattispecie di responsabilità e non contiene specificazioni in merito all'elemento soggettivo richiesto;

l'articolo 1, commi 14-17, dispone alcuni obblighi per gli enti locali che beneficiano dell'anticipazione: ai sensi del comma 15, il piano di riequilibrio dovrà dunque essere modificato in modo tale da

includervi, al suo interno, anche il piano di ammortamento a rate costanti per la restituzione delle somme anticipate a valere sul Fondo;

andrebbe chiarito, in proposito, se anche la modifica del piano di riequilibrio debba essere sottoposta al controllo della Corte dei conti, come previsto dal decreto-legge n. 174 del 2012 per il piano di riequilibrio stesso;

l'articolo 4, al fine del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, per le regioni che abbiano sottoscritto i contratti 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;

considerato che la norma non definisce le caratteristiche che comportano «l'equilibrio strutturale del bilancio» – caratteristiche che non sono peraltro deducibili per analogia dalle normative contabili – appare opportuno circostanziare più diffusamente il contenuto della suddetta nozione,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) tenuto conto degli articoli 3 e 97 della Costituzione, al fine di evitare profili di irragionevolezza della disciplina recata dal decreto-legge in esame, appare opportuno che la Commissione di merito proceda a una semplificazione delle procedure burocratiche relative alla riscossione dei crediti da parte delle imprese, mediante una riduzione significativa degli adempimenti e degli oneri attualmente previsti in capo agli operatori economici;

b) appare opportuno chiarire se le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 1 e di cui al comma 4 dell'articolo 7 si applichino anche a quegli enti locali com-

missariati che, ai sensi delle disposizioni vigenti, non possono procedere alla certificazione di debiti relativi a somministrazioni, forniture e appalti, quali gli enti locali commissariati in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso;

*c)* al comma 4 dell'articolo 1 è opportuno fare riferimento anche alla possibilità che la revisione economica-finanziaria sia affidata ad un singolo revisore, come previsto attualmente per gli enti con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e per le comunità montane;

*d)* al medesimo comma 4 dell'articolo 1, valuti la Commissione di merito l'op-

portunità di chiarire meglio la natura della responsabilità ivi prevista;

*e)* al comma 15 dell'articolo 1 andrebbe chiarito se anche la modifica del piano di riequilibrio debba essere sottoposta al controllo della Corte dei conti, come previsto dal decreto-legge n. 174 del 2012 per il piano di riequilibrio stesso;

*f)* all'articolo 4 considerato che la norma non definisce le caratteristiche che comportano « l'equilibrio strutturale del bilancio » – caratteristiche che non sono peraltro desumibili per analogia dalle normative contabili – appare opportuno circostanziare più diffusamente il contenuto della suddetta nozione.

## ALLEGATO 2

**DL 35/2013: 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 (C. 676 Governo).**

**PARERE APPROVATO**

La I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 676 Governo, recante «DL 35/2013: 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»;

considerato che il provvedimento è riconducibile nel suo complesso alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato « sistema tributario e contabile dello Stato » e « perequazione delle risorse finanziarie » (articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione) nonché alla materia di competenza concorrente tra Stato e regioni « coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario » (articolo 117, terzo comma, della Costituzione);

premesso che:

tenuto conto degli articoli 3 e 97 della Costituzione, al fine di evitare profili di irragionevolezza della disciplina recata dal decreto-legge in esame, è necessario che la Commissione di merito proceda a una semplificazione delle procedure burocratiche relative alla riscossione dei crediti da parte delle imprese, mediante una riduzione significativa degli adempimenti della pubblica amministrazione e degli oneri attualmente previsti in capo agli operatori economici;

l'articolo 1, commi 11 e seguenti, al fine di garantire l'immediata operatività della quota di finanziamenti previsti per

assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali, dispone il trasferimento delle relative disponibilità – pari a 2 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 – su un apposito conto corrente acceso presso la Tesoreria centrale dello Stato, intestato al Ministero dell'economia e delle finanze, la cui gestione viene affidata a Cassa depositi e prestiti S.p.A., la quale viene autorizzata ad effettuare, operazioni di prelevamento e versamento sul medesimo conto;

si prevede che Cassa depositi e prestiti s.p.a. proceda alla anticipazione di liquidità agli enti locali e che questi provvederanno alla restituzione delle anticipazioni secondo un piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e di quota interessi, con durata fino ad un massimo di trenta anni, fermo restando che l'anticipazione è concessa a quegli tra gli enti locali che non possano far fronte con 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;

la disposizione in esame deve essere valutata alla luce dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, secondo il quale i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento ed è esclusa ogni

garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti;

il sesto comma citato è stato recentemente modificato dall'articolo 4 della legge costituzionale n. 1 del 2012, sull'introduzione del principio costituzionale del pareggio di bilancio, che ha introdotto ulteriori condizioni per il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali, prevedendo la contestuale definizione di piani di ammortamento ed introducendo la condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio; le disposizioni della legge costituzionale si applicano peraltro a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 (articolo 6 della legge costituzionale n. 1 del 2012);

nel corso dell'esame del decreto-legge presso la Commissione speciale è stato osservato come la norma costituzionale non venga in rilievo, in quanto nel caso delle disposizioni sopra citate si tratterebbe di un'erogazione avente natura di anticipazione di liquidità: come precisato in particolare in una nota della Ragioneria Generale dello Stato – consegnata in occasione dell'audizione della medesima sul decreto-legge in esame – sulla base delle vigenti regole contabili le somme da pagare da parte degli enti territoriali risultano, relativamente a quelle diverse da spese di parte capitale, già iscritte in competenza, a fronte della fornitura del bene, del servizio o di altra prestazione e della insorgenza del corrispondente credito; in quanto iscritte in competenza, le somme medesime non rilevano – secondo la Ragioneria generale dello Stato – ai fini della copertura e, per i riflessi sui saldi di finanza pubblica, incidono solo sul fabbisogno e debito, ma non sull'indebitamento, su cui ha effetto solo la parte riguardante i pagamenti di conto capitale; di conseguenza, secondo la nota della Ragioneria, « 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 un ampliamento di copertura finanziaria in termini di competenza, ma si configura

come mera anticipazione di liquidità, a fronte di coperture già individuate »;

il comma 1 dell'articolo 1 esclude dai vincoli del patto di stabilità interno le spese sostenute dagli enti locali nel corso del 2013 per il pagamento di debiti di parte capitale, ivi inclusi i pagamenti delle province in favore dei comuni che risultino certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012 ovvero per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro la medesima data: l'esclusione opera per un importo complessivo di 5.000 milioni di euro;

al contempo, il comma 4 dell'articolo 7, pur mantenendo ferma la possibilità di acquisire la certificazione di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti secondo le procedure previste dalla disciplina vigente, prevede che le pubbliche amministrazioni debentrici 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, con l'indicazione dei dati identificativi del creditore;

appare dunque opportuno chiarire se le suddette disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 1 e di cui al comma 4 dell'articolo 7 si applichino anche a quegli enti locali commissariati che, ai sensi delle disposizioni vigenti, quali gli enti locali commissariati in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, non possono procedere alla certificazione di debiti relativi a somministrazioni, forniture e appalti;

il comma 4 dell'articolo 1 fa riferimento al « collegio dei revisori » nonostante che negli enti con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e nelle comunità montane la revisione economica-finanziaria sia affidata, in base alla legislazione vigente, a un singolo revisore;

il comma 4 dell'articolo 1 prevede altresì un intervento a titolo di accerta-

mento e, ricorrendone i presupposti, di sanzione da parte delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti: presupposto dell'intervento è la segnalazione del collegio dei revisori degli enti locali di inadempimenti dei medesimi enti locali aventi ad oggetto la richiesta degli spazi finanziari, nei termini e secondo le modalità di cui al comma 2, e l'effettuazione di pagamenti per almeno il 90 per cento degli spazi concessi entro l'esercizio finanziario 2013;

l'accertamento che mette capo all'attività sanzionatoria ha dunque ad oggetto una condizione di tipo positivo e una di tipo negativo: deve sussistere una delle fattispecie di inadempimento delineate dal comma in esame e non deve sussistere un motivo che giustifichi l'inadempimento; quando ricorrono entrambe le condizioni le sezioni competenti irrogano una sanzione pecuniaria pari a due mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali, per i responsabili dei servizi interessati;

le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti hanno competenza in primo grado nei giudizi di responsabilità, di conto e pensionistici; per i giudizi di responsabilità la legge individua le fattispecie oggetto di giudizio sotto il profilo della responsabilità amministrativa o erariale e stabilisce l'elemento soggettivo richiesto, in termini di dolo o colpa; inoltre, l'articolo 1 della legge n. 20 del 1994 limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave;

il comma 4 dell'articolo 1 in esame non qualifica gli inadempimenti indicati come fattispecie di responsabilità e non contiene specificazioni in merito all'elemento soggettivo richiesto;

l'articolo 1, commi 14-17, dispone alcuni obblighi per gli enti locali che beneficiano dell'anticipazione: ai sensi del comma 15, il piano di riequilibrio dovrà dunque essere modificato in modo tale da

includervi, al suo interno, anche il piano di ammortamento a rate costanti per la restituzione delle somme anticipate a valere sul Fondo;

andrebbe chiarito, in proposito, se anche la modifica del piano di riequilibrio debba essere sottoposta al controllo della Corte dei conti, come previsto dal decreto-legge n. 174 del 2012 per il piano di riequilibrio stesso;

l'articolo 4, al fine del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, per le regioni che abbiano sottoscritto i contratti 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;

considerato che la norma non definisce le caratteristiche che comportano «l'equilibrio strutturale del bilancio» – caratteristiche che non sono peraltro desumibili per analogia dalle normative contabili – appare opportuno circostanziare più diffusamente il contenuto della suddetta nozione,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente condizione:*

tenuto conto degli articoli 3 e 97 della Costituzione, al fine di evitare profili di irragionevolezza della disciplina recata dal decreto-legge in esame, proceda la Commissione di merito a una semplificazione delle procedure burocratiche relative alla riscossione dei crediti da parte delle imprese, mediante una riduzione significativa degli adempimenti della pubblica amministrazione e degli oneri attualmente previsti in capo agli operatori economici;

*e con le seguenti osservazioni:*

a) appare necessario chiarire se le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo

1 e di cui al comma 4 dell'articolo 7 si applichino – e in tal caso secondo criteri che garantiscano le condizioni di legalità – anche a quegli enti locali commissariati che, ai sensi delle disposizioni vigenti, non possono procedere alla certificazione di debiti relativi a somministrazioni, forniture e appalti, quali gli enti locali commissariati in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso;

b) al comma 4 dell'articolo 1 è opportuno fare riferimento anche alla possibilità che la revisione economica-finanziaria sia affidata ad un singolo revisore, come previsto attualmente per gli enti con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e per le comunità montane;

c) al medesimo comma 4 dell'articolo 1, valuti la Commissione di merito l'opportunità di chiarire meglio la natura della responsabilità ivi prevista;

d) al comma 15 dell'articolo 1 andrebbe chiarito se anche la modifica del piano di riequilibrio debba essere sottoposta al controllo della Corte dei conti, come previsto dal decreto-legge n. 174 del 2012 per il piano di riequilibrio stesso;

e) all'articolo 4 considerato che la norma non definisce le caratteristiche che comportano «l'equilibrio strutturale del bilancio» – caratteristiche che non sono peraltro desumibili per analogia dalle normative contabili – appare opportuno circostanziare più diffusamente il contenuto della suddetta nozione.