

## X COMMISSIONE PERMANENTE

### (Attività produttive, commercio e turismo)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

Decreto-legge 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 rinvio</i> ) .....	84
ALLEGATO 1 ( <i>Proposta di parere del relatore</i> ) .....	94

##### SEDE CONSULTIVA:

Decreto-legge 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>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni</i> ) .....	92
ALLEGATO 2 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	96

##### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 8 maggio 2013. — Presidenza del presidente Ettore Guglielmo EPIFANI.*

#### La seduta comincia alle 12.10.

**Decreto-legge 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 rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Ettore Guglielmo EPIFANI, *presidente*, ricorda che la Commissione è riunita per esprimere un parere rinforzato, ai sensi

dell'articolo 73, comma *1-bis*, del regolamento, alla Commissione bilancio sul decreto in oggetto. Riterrebbe opportuno, ove il relatore fosse nelle condizioni, che nella presente seduta oltre alla relazione introduttiva egli procedesse anche all'illustrazione di una proposta di parere che potrebbe essere così opportunamente valutato dai colleghi al fine di poter concludere l'esame nella seduta serale della giornata odierna.

Luigi TARANTO (PD), *relatore*, propone all'attenzione dei colleghi commissari una memoria sinteticamente illustrativa delle finalità del provvedimento in discussione e della sua architettura procedurale e operativa.

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.

Esso concorre, come afferma 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 in data 2 aprile 2013. Per tali ragioni il decreto risulta qualificato come provvedimento collegato alla manovra finanziaria.

Il decreto-legge, che si compone di 12 articoli, definisce un insieme di regole e procedure volte ad accelerare il recupero dei crediti nei confronti delle amministrazioni vantati da imprese, cooperative e professionisti, per un importo complessivo di 40 miliardi di euro, da erogare nell'arco dei prossimi dodici mesi accordando priorità ai crediti che le imprese non hanno ceduto 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 pari a 5 miliardi di euro per quanto riguarda gli Enti locali, a 1,4 miliardi per quanto riguarda le Regioni, e a 800 milioni per investimenti cofinanziati dai fondi strutturali europei;

l'istituzione nel bilancio dello Stato di un unico Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, con una dotazione di 10 miliardi di euro per il 2013 e di 16 miliardi per il 2014. Il Fondo è distinto in tre Sezioni dedicate, tra le quali possono essere effettuate variazioni compensative, per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili di: 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; Enti del Servizio Sanitario Na-

zionale, per importi pari a 5 miliardi nel 2013 e 9 miliardi nel 2014;

l'ampliamento del limite massimo al ricorso delle anticipazioni di tesoreria da parte degli enti locali sino alla data del 30 settembre 2013;

l'incremento delle erogazioni per i rimborsi di imposta per 2,5 miliardi nel 2013 e 4 miliardi nel 2014;

il rifinanziamento di 500 milioni di un apposito fondo per il pagamento dei debiti delle amministrazioni centrali.

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

In particolare, il decreto ha fissato al 30 aprile (termine ormai scaduto) il termine entro il quale Comuni e Province avrebbero dovuto comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) 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 – dovranno essere quindi autorizzati con decreto del MEF entro il 15 maggio 2013 e finanziati con le disponibilità liquide degli enti.

Nelle more dell'adozione del predetto decreto del MEF, 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 che intendono comunicare entro il 30 aprile 2013.

Si dispone, inoltre, la sospensione per l'anno 2013 dell'applicazione del c.d. « Patto nazionale orizzontale », ossia del meccanismo di flessibilità nell'applica-

zione 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 prossimo 30 aprile, gli enti sono tenuti a richiedere al MEF 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 MEF sono tenute a presentare un piano di ammortamento per la restituzione dell'anticipazione ricevuta 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 debentrici 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 certificazione 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 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 cre-

dito 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 di favorire il processo d'immissione di liquidità nel sistema economico e accelerare i pagamenti della PA il decreto prevede altresì misure di semplificazione e 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 PA. 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 rimodulazione delle spese autorizzate dal decreto legge, ovvero, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può 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.

Fin qui, dunque, i contenuti della relazione; desidera, in conclusione svolgere alcune considerazioni che costituiscono, in parte, il precipitato del ricco ciclo di audizioni e dell'ampia discussione sul decreto legge 35 del 2013, che si sono fin qui svolti nell'ambito della Commissione Speciale per l'esame di atti del Governo.

Sottolinea, infatti, come dai medesimi contenuti del provvedimento in esame sinteticamente illustrati, emerga l'importanza e l'urgenza del decreto. Importanza ed urgenza riconducibile, a suo giudizio, a tre fondamentali ordini di ragioni:

1. il ritardato pagamento dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni è purtroppo, nel nostro Paese, questione annosa e che ha profondamente inciso sulla tenuta della relazione fiduciaria tra iniziativa privata e funzione pubblica. Assicurare oggi il tempestivo pagamento di una quota rilevante di tali crediti – rilevante, ancorché non esaustiva del loro montante storico – è allora opera preziosa per il rafforzamento di una fiducia senza la quale non si realizzano efficace contrasto della recessione ed impulso alla crescita, e per la stessa fiducia nei confronti dell'effettiva

pratica, a partire dal 2013, di tempi di pagamento europei, a seguito dell'avvenuto recepimento nel nostro ordinamento della direttiva comunitaria in materia;

2. il prospettato pagamento di crediti fino a 40 miliardi di euro, tra il 2013 ed il 2014, può altresì recare un contributo rilevante per fronteggiare, nel contesto della recessione più lunga e profonda della storia repubblicana, una gravissima crisi di liquidità delle imprese, esacerbata da persistenti difficoltà nell'accesso al credito, in specie da parte delle piccole e medie imprese;

3. alla buona riuscita dell'operazione di accelerazione del pagamento dei crediti delle imprese sono ascritti rilevanti effetti macroeconomici, cifrati, anche nell'ambito del DEF predisposto dal Governo Monti, in due decimali aggiuntivi di PIL per il 2013 ed in sette decimali aggiuntivi per il 2014.

Proprio per questi ordini di motivi è, in breve, essenziale assicurare compiuta e tempestiva attuazione delle finalità del provvedimento in discussione. Fermo restando, peraltro, che un analitico, puntuale e certificato quadro della qualità e dell'entità complessiva dei crediti storici delle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni – quadro di cui si dovrebbe finalmente poter disporre in forza delle stesse procedure di ricognizione del decreto legge 35 – dovrebbe sospingere, già nel 2014, all'adozione di ulteriori misure in materia, tenendo conto dell'auspicata ed imminente chiusura della procedura comunitaria per deficit eccessivo nei confronti del nostro Paese e in forza dell'altrettanto auspicato e necessario avanzamento di un cambiamento degli orientamenti di fondo delle politiche economiche dell'Unione in direzione del riconoscimento del primato delle ragioni della crescita e dell'occupazione.

Illustra quindi una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 1*) con condizioni ed osservazioni finalizzati rispettivamente a:

sancire compiutamente che le risorse mobilitate dal decreto vadano uti-

lizzate dagli enti locali per il pagamento di crediti certificati vantati dalle imprese;

introdurre una clausola di salvaguardia a tutela dei creditori, prevedendo che, in caso di ritardi ed inerzie da parte delle pubbliche amministrazioni, sia possibile il diretto accesso delle imprese alla piattaforma elettronica per la ricognizione dei crediti, con l'attivazione di una procedura di silenzio-assenso, nonché il ricorso a meccanismi di ampia compensabilità tra crediti certificati e somme dovute a vario titolo;

stabilire che l'accertamento della regolarità contributiva sia riferito alla data di emissione della fattura o di equivalente richiesta di pagamento, affinché non siano escluse dal pagamento dei crediti loro dovuti le imprese sprovviste di regolare DURC proprio a causa dei i ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni;

prevedere un più marcato ruolo della Cassa Depositi e Prestiti al fine di potenziare e riarticolare gli spazi di manovra finanziaria dell'intervento e infine, quanto alle disposizioni del decreto in materia di Tares e di Imu, segnalare la specificità e la profondità dell'impatto di tali tributi sugli immobili destinati all'esercizio dell'attività d'impresa, e quindi l'importanza di tenere adeguatamente in conto tale specificità e profondità nel contesto dei provvedimenti concernenti i suddetti tributi già annunciati dal Governo. Risulterebbero altresì utili misure di semplificazione degli adempimenti connessi al pagamento di Imu e Tares.

Questa complessivamente la struttura della proposta di parere predisposta; assicura comunque la disponibilità ad intervenire, a modifica e integrazione della stessa, agli esiti del dibattito odierno.

Mattia FANTINATI (M5S) intervenendo sul complesso del provvedimento sottolinea innanzitutto l'importanza di una attenta valutazione dell'effettivo ammontare dei debiti vantati dalle imprese nei con-

fronti della pubblica amministrazione e della semplificazione delle procedure previste per l'accertamento dei crediti che appaiono farraginose.

In particolare ritiene importante che sia tutelata la posizione delle PMI che rappresentano il vero tessuto produttivo dell'economia e che, in base alle regole e alle procedure previste dal decreto in esame, potrebbero trovarsi in una posizione decisamente svantaggiata rispetto alle grandi imprese.

Auspica altresì un rafforzamento del ruolo attribuito a Cassa depositi e prestiti e sottolinea che una maggiore liquidità per le imprese potrebbe essere garantita anche dai tagli derivanti dai costi della politica e da interventi di razionalizzazione dell'assetto politico-amministrativo anche in sede locale.

Ritiene inoltre necessario un allentamento dei vincoli posti dal Patto di stabilità interno per gli enti locali nonché interventi normativi che garantiscano un efficace meccanismo di compensazione fra debiti e crediti nei confronti dello Stato. Giudica, inoltre, opportuno ampliare il limite massimo per il ricorso alle disponibilità liquide presso la tesoreria da parte degli enti locali ai fini del pagamento dei debiti. Sottolinea infine la necessità di migliorare il rapporto tra le imprese e le società di riscossione delle imposte.

Edoardo NESI (SCpI) desidera sottoporre all'attenzione della commissione una questione che, anche se difficilmente potrà essere affrontata specificamente nell'ambito del provvedimento all'attenzione della Commissione, a suo giudizio merita una riflessione approfondita, ovvero quella delle imprese che sono già state dichiarate fallite e per le quali occorrerebbe valutare l'opportunità di poter concorrere alla ripartizione delle risorse.

Ignazio ABRIGNANI (PdL) sottolinea il carattere strategico di questo provvedimento che rappresenta un intervento fondamentale per la ripresa dell'economia e che può costituire un momento di svolta effettiva per la vita delle imprese che

hanno sofferto fino ad oggi per una profonda crisi di liquidità e per le difficoltà di accesso al credito.

Ritiene assolutamente necessario che la pubblica amministrazione sia chiamata a garantire il pagamento dei propri debiti nei confronti del sistema delle imprese e in particolare condivide il tenore della condizione prevista alla lettera *b*) della proposta di parere, ovvero l'introduzione di una clausola di salvaguardia a tutela dei creditori e di un meccanismo di compensazione fra crediti e debiti fiscali nell'ambito del previsto sistema di certificazione. Rileva infine che la preferenza concessa ai fini del soddisfacimento dei crediti ai crediti non ceduti dalle aziende rischia di bloccare completamente il sistema dei finanziamenti tramite il canale bancario; ritiene che tale rischio dovrebbe essere segnalato nel parere.

Andrea MARTELLA (PD) esprime innanzitutto una valutazione favorevole sul provvedimento nel suo complesso; sottolinea come si tratti di un intervento fondamentale per l'uscita dall'attuale crisi recessiva, provvedimento che non ha precedenti e che può essere migliorato ma necessita di tempi di attuazione molto rapidi.

La questione dei ritardati pagamenti rappresenta, a suo giudizio, un'anomalia strutturale tipicamente italiana, anche se presente con caratteristiche diverse anche in altri paesi europei, che va senz'altro risolta.

Evidenzia come a causa di tale anomalia le imprese più forti cercano di evitare di entrare in contatto con la pubblica amministrazione ovvero sono costrette ad includere nei costi di gestione quelli relativi al ritardato pagamento di quanto gli è dovuto.

Sottolinea la necessità di riuscire a far prevalere una nuova concezione del rapporto fra pubblica amministrazione ed imprese che impedisca il continuo accumulo di un abnorme accumulo di debiti.

Ritiene che vi sia spazio per alcuni interventi migliorativi che prevedano un allentamento dei vincoli del Patto di sta-

bilità interno per gli enti locali, un maggior spazio da attribuire ai comuni virtuosi in sede di ripartizione delle risorse disponibili ed un maggior coinvolgimento di Cassa depositi e prestiti.

Ritiene altresì necessario intervenire per semplificare le procedure di pagamento dei debiti certificati al fine di garantire una maggiore efficienza del sistema così come ritiene sia possibile modificare alcune rigidità del meccanismo del DURC.

Evidenzia infine l'essenzialità di garantire la tempestività dei tempi di attuazione del provvedimento al fine di garantire benefici concreti a favore delle imprese e scongiurare il rischio di ulteriori fallimenti.

Complessivamente quindi esprime un giudizio favorevole sia sulla relazione che sulla proposta di parere illustrata dal relatore auspicando che si possa disporre di un ammontare maggiore di risorse finanziarie ed ampliare altresì il previsto meccanismo di compensazione.

Raffaello VIGNALI (PdL) ringrazia il relatore per la tempestiva predisposizione della proposta di parere. Ricorda che già nella passata legislatura si è affrontata l'annosa questione dei pagamenti alle imprese. Lamenta che i ristretti tempi di esame del provvedimento non consentono di modificare significativamente il testo presentato dal Governo. Paventa che la macchinosità delle procedure previste per il pagamento dei debiti alle imprese possa impedire di utilizzare i 40 miliardi a disposizione con la conseguenza che, per il futuro, potranno essere diminuiti gli stanziamenti ricorrendo surrettiziamente alla motivazione della mancanza di domanda. In realtà la domanda esiste, dal momento che l'indebitamento della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese ha ormai superato la soglia dei 100 miliardi: è tuttavia necessario semplificare le procedure di pagamento.

Osservato che il primo problema delle imprese è la liquidità, sottolinea che nella prima *Analisi annuale della crescita* della Commissione europea si evidenziava che le

politiche di rigore non sono sufficienti al risanamento dell'economia perché la prima condizione per la crescita è creare un contesto favorevole all'impresa e, in particolare, alle PMI: uno Stato che non paga oltre 100 miliardi di debiti e che non restituisce circa 12 miliardi di crediti fiscali crea condizioni alterate di confronto con i cittadini e le imprese.

Nel merito del provvedimento, riterrebbe opportuno estendere a tutte le società *in house* i pagamenti. Pur condividendo il vincolo di destinazione esclusivo previsto nella proposta di parere, ritiene necessario stabilire anche l'obbligo di pagare per le pubbliche amministrazioni. Aggiunge che la prevista sanzione appare insufficiente allo scopo, mentre bisognerebbe prevedere il blocco dei trasferimenti alla PA in caso di inadempienza nei confronti delle imprese. Rileva altresì che nel cronoprogramma del provvedimento manca l'unico termine essenziale che è quello entro cui devono essere effettuati i pagamenti alle imprese. Sottolinea quindi la necessità di un monitoraggio, possibilmente mensile, sullo stato di avanzamento dei pagamenti per evitare l'obiezione della mancanza di domanda e per individuare tempestivamente eventuali criticità del meccanismo di restituzione.

Sulla questione di Cassa depositi e prestiti (CDP), è necessario che il Governo chiarisca se si tratta un soggetto di mercato o di un soggetto pubblico. Come soggetto di mercato deve rispettare unicamente le regole di Basilea e non quelle del patto di stabilità. Non comprende quindi per quale motivo un soggetto privato non possa fare un'operazione di cessione dei crediti. Si tratta di un aspetto importante perché CDP è l'unico soggetto che può operare in questo senso. Aggiunge che alcune regioni utilizzando questo meccanismo hanno pagato i debiti del settore sanitario.

In merito all'osservazione emersa nel corso del dibattito di privilegiare i pagamenti alle piccole imprese, rileva che la restituzione dei debiti ha implicazioni particolari e che non è un caso che le piccole imprese non abbiano neanche chiesto di

essere pagate per prime. Dietro le grandi imprese che forniscono la PA, infatti, vi sono i subfornitori che sono numerosissimi. Per quanto riguarda le norme fiscali, inoltre, i fornitori della PA pagano l'IVA quando incassano, ma ciò non vale per il subfornitore che ha un rapporto di tipo privatistico con il fornitore. Privilegiando i subfornitori, in questo caso, si rischia paradossalmente di penalizzarli.

Ritiene difficile affrontare in questo provvedimento la questione delle imprese fallite per mancati pagamenti sollevata dal collega Nesi. Si potrebbero citare decine di imprese subfornitrici che falliscono in conseguenza del fallimento del creditore della PA. La questione del fallimento, peraltro di competenza della Commissione Giustizia, dovrà essere affrontata nel corso della legislatura, così come si dovrà rivedere il meccanismo del concordato in continuità previsto dal secondo decreto sviluppo (decreto-legge n. 83/2012) che viene surrettiziamente utilizzato per non pagare l'intero importo ai creditori.

Caterina BINI (PD), sottolinea che il provvedimento in esame è volto a sanare una situazione di grande emergenza, auspica interventi strutturali per il prossimo futuro. Dichiarò di condividere la proposta di parere del relatore e le osservazioni sulla necessità di un monitoraggio dello stato di avanzamento dei pagamenti formulate dal collega Vignali. Ritiene che la questione sollevata dal deputato Nesi sulle imprese fallite a causa di inesigibilità del credito debba essere presto affrontata in altra sede, mentre ritiene corretta l'impostazione del decreto-legge in esame sul criterio di priorità dei pagamenti nei confronti di imprese che vantano crediti da più lunga data indipendentemente dalla loro struttura dimensionale.

Davide CRIPPA (M5S) chiede chiarimenti al relatore in merito alla lettera *a*) delle condizioni. Con riferimento alle osservazioni del deputato Martella sui comuni virtuosi, ritiene che meccanismi di premialità debbano essere riconosciuti alle imprese che vantano crediti e non ai

comuni. Ritiene altresì che i crediti debbano essere preferibilmente corrisposti direttamente alle imprese facendo a meno dell'intermediazione del sistema bancario. Osserva infine che è opportuno nella restituzione del credito tenere conto anche del criterio dimensionale privilegiando le piccole imprese.

Ettore Guglielmo EPIFANI, *presidente*, rileva che sul valore del provvedimento in esame non vi è divergenza politica tra i gruppi. Sottolinea che il provvedimento in esame rappresenta probabilmente la più grande azione di stimolo anticiclico che sarà attuata nel 2013. Ciò paradossalmente avviene non sulla base di un rilancio della domanda, ma sul ripristino di una violazione di un obbligo delle pubbliche amministrazioni nei confronti delle imprese. Sottolinea che, a regime, dovrà essere rivisto il sistema dei pagamenti in termini europei prevedendo automatismi che garantiscano la certezza dei pagamenti della PA.

Con riferimento alla questione di privilegiare le piccole imprese nella restituzione dei crediti, sottolinea che in questo caso – come ha evidenziato l'onorevole Vignali – la filiera del rapporto tra fornitore e subfornitore è sostanzialmente identica e che l'impostazione del testo in esame non penalizza le PMI.

Per quanto riguarda i pagamenti nei confronti di aziende creditrici nel frattempo fallite, osserva che vi sono due diritti da compenetrare: il pagamento di un debito riguarda sia l'impresa attiva sia l'impresa fallita, ma l'effetto del pagamento è sostanzialmente diverso perché diverse sono le conseguenze in termini di sostegno alla ripresa e allo sviluppo.

Luigi TARANTO (PD), *relatore*, ringrazia per tutti gli elementi di approfondimento emersi dal dibattito. Senza alcuna pretesa di esaustività, evidenzia le osservazioni che potrebbero essere recepite nella proposta di parere. Ritiene che il suggerimento dei colleghi del M5S di am-

pliare la percentuale delle risorse attingibili presso le liquidità giacenti sia ragionevole e possa essere inserito nella proposta di parere come osservazione.

Con riferimento alla questione sollevata dall'onorevole Abrignani di postergare il pagamento dei crediti ceduti al sistema bancario, rileva che potrebbe essere inserita nella proposta di parere un'osservazione volta a prevedere una più puntuale valutazione dell'impatto di tale scelta finalizzata alla riattivazione di un ordinario circuito del credito.

Per quanto riguarda il rafforzamento dell'obbligo del pagamento effettivo da parte delle PA sollecitato dal deputato Vignali, ritiene che si possa valutare l'introduzione di un riferimento esplicito ai termini stabiliti dal recepimento nel nostro ordinamento della direttiva comunitaria in materia. Con riferimento all'ampliamento della platea dei soggetti beneficiari delle disposizioni in esame, ritiene che si potrebbe fare riferimento, oltre che alle società *in house*, anche ai consorzi di gestione dei servizi pubblici. Altro punto fondamentale che potrebbe essere inserito in una condizione della proposta di parere è il monitoraggio dello stato di avanzamento dei pagamenti della PA, che rappresenta anche un necessario elemento di trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese.

Si riserva quindi di integrare la proposta di parere con le osservazioni emerse nel corso del dibattito.

Ettore Guglielmo EPIFANI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.15.**

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 8 maggio 2013. — Presidenza del presidente Ettore Guglielmo EPIFANI.*

**La seduta comincia alle 18.10.**

**Decreto-legge 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).

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni e osservazioni).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta antimeridiana.

Luigi TARANTO (PD), *relatore*, ringraziando tutti i colleghi intervenuti per il contributo offerto al dibattito che ritiene abbia arricchito ulteriormente le questioni già esaminate nella seduta antimeridiana, formula una nuova proposta di parere che tiene conto e cerca di dare risposta alle criticità e alle osservazioni emerse (*vedi allegato 2*).

Raffaello VIGNALI (PdL) ringrazia il relatore per il lavoro svolto efficacemente ai fini della predisposizione della nuova proposta di parere ed esprime compiacimento per il metodo di lavoro adottato, preannunciando il voto favorevole del proprio gruppo.

Mattia FANTINATI (M5S) preannuncia il voto favorevole a nome del proprio gruppo auspicando che questo provvedimento possa contribuire a garantire un più ampio accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese.

Toni MATARRELLI (SEL) esprime un apprezzamento non formale per il lavoro svolto con il contributo di tutti i gruppi parlamentari e dichiara il voto favorevole sulla proposta di parere del relatore.

Edoardo NESI (SCpI) preannuncia il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore.

Gianluca BENAMATI (PD) desidera esprimere un particolare apprezzamento per il lavoro svolto dal relatore e per il metodo seguito nell'esame del provvedimento che ha consentito lo svolgersi di un proficuo ed approfondito dibattito che ha visto il contributo da parte di tutti i gruppi parlamentari. Nel merito preannuncia il voto favorevole del gruppo del Partito democratico sulla proposta di parere, come riformulato, che ritiene affronti le questioni più urgenti e centrali per le imprese.

Ettore Guglielmo EPIFANI, *presidente*, desidera esprimere il suo personale ap-

prezzamento per il metodo seguito nel corso dell'esame del primo provvedimento affrontato dalla Commissione attività produttive che si augura possa essere seguito anche nel prosieguo della legislatura pur nell'ambito di una normale dialettica fra maggioranza e opposizione.

La Commissione approva all'unanimità la proposta di parere del relatore (*vedi allegato 2*).

**La seduta termina alle 18.35.**

## ALLEGATO 1

**Decreto-legge 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 DEL RELATORE**

La X Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis del Regolamento, il testo del disegno di legge recante: Conversione in legge 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 (C. 676 Governo),

rilevato che il ritardato pagamento dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni è purtroppo, nel nostro Paese, questione annosa e che ha profondamente inciso sulla tenuta della relazione fiduciaria tra iniziativa privata e funzione pubblica ed assicurare quindi oggi il tempestivo pagamento di una quota rilevante di tali crediti – rilevante, ancorché non esaustiva del loro montante storico – è opera preziosa per il rafforzamento di una fiducia senza la quale non si realizzano efficace contrasto della recessione ed impulso alla crescita, e per la stessa fiducia nei confronti dell'effettiva pratica, a partire dal 2013, di tempi di pagamento europei, a seguito dell'avvenuto recepimento nel nostro ordinamento della direttiva comunitaria in materia;

in considerazione inoltre del fatto che il prospettato pagamento di crediti fino a 40 miliardi di euro, tra il 2013 ed il 2014, può recare un contributo rilevante

per fronteggiare, nel contesto della recessione più lunga e profonda della storia repubblicana, una gravissima crisi di liquidità delle imprese, esacerbata da persistenti difficoltà nell'accesso al credito, in specie da parte delle piccole e medie imprese;

valutato che alla buona riuscita dell'operazione di accelerazione del pagamento dei crediti delle imprese sono ascritti rilevanti effetti macroeconomici, stimati, anche nell'ambito del DEF predisposto dal Governo Monti, in due decimali aggiuntivi di PIL per il 2013 ed in sette decimali aggiuntivi per il 2014;

ritenuto quindi, in relazione a quanto in premessa, essenziale assicurare compiuta e tempestiva attuazione delle finalità del provvedimento in discussione e fermo restando, peraltro, che un analitico, puntuale e certificato quadro della qualità e dell'entità complessiva dei crediti storici delle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni – quadro di cui si dovrebbe finalmente poter disporre in forza delle stesse procedure di ricognizione del decreto in esame – dovrebbe sospingere, già nel 2014, all'adozione di ulteriori misure in materia, tenendo conto dell'auspicata ed imminente chiusura della procedura comunitaria per deficit eccessivo nei confronti del nostro Paese e in forza dell'altrettanto auspicato e necessario

avanzamento di un cambiamento degli orientamenti di fondo delle politiche economiche dell'Unione in direzione del riconoscimento del primato delle ragioni della crescita e dell'occupazione,

delibera di esprimere

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

a) sia sancito compiutamente che le risorse mobilitate dal decreto vadano utilizzate dagli enti locali per il pagamento di crediti certificati vantati dalle imprese;

b) sia introdotta una clausola di salvaguardia a tutela dei creditori, prevedendo che, in caso di ritardi ed inerzie da parte delle pubbliche amministrazioni, sia possibile il diretto accesso delle imprese alla piattaforma elettronica per la ricognizione dei crediti, con l'attivazione di una procedura di silenzio-assenso, e sia previsto il ricorso a meccanismi di ampia compensabilità tra crediti certificati e somme dovute a vario titolo, a partire dai debiti fiscali, nel pieno controllo e rispetto, comunque, delle coperture finanziarie definite, e dunque consentendo l'esercizio della compensazione per blocchi di anzianità storica dei crediti certificati;

c) sia stabilito che l'accertamento della regolarità contributiva sia riferito alla data di emissione della fattura o di equivalente richiesta di pagamento, affinché non siano escluse dal pagamento dei crediti loro dovuti le imprese sprovviste di regolare DURC proprio a causa dei i ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni;

*e le seguenti osservazioni:*

1) appare opportuno prevedere un più marcato ruolo della Cassa Depositi e Prestiti al fine di potenziare e riarticolare gli spazi di manovra finanziaria dell'intervento, con particolare riferimento all'esigenza di agibilità, anche nel 2014, del pagamento di crediti riferiti a spesa in conto capitale;

2) in relazione alle disposizioni del decreto in materia di Tares e di Imu, sarebbe senz'altro opportuno segnalare la specificità e la profondità dell'impatto di tali tributi sugli immobili destinati all'esercizio dell'attività d'impresa, sottolineando conseguentemente l'importanza di tenere adeguatamente in conto tali specificità e profondità nel contesto dei provvedimenti concernenti i suddetti tributi già annunciati dal Governo;

3) risulterebbero altresì utili misure di semplificazione degli adempimenti connessi al pagamento di Imu e Tares, quali, per l'Imu, la presentazione della dichiarazione entro il termine di presentazione della dichiarazione dei redditi riferita all'anno in cui si è determinato il possesso degli immobili o in cui si sono verificate variazioni rilevanti ai fini della determinazione dell'imposta, nonché, sempre per l'Imu, la definizione di un più ampio intervallo temporale tra le date di pubblicazione delle pertinenti delibere comunali e le date di pagamento di acconti e saldi, e, quanto alla Tares, andrebbe introdotto, a carico dei Comuni, l'obbligo di invio di modelli precompilati in tempo utile per l'effettuazione di puntuali versamenti.

## ALLEGATO 2

**Decreto-legge 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 DALLA COMMISSIONE**

La X Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 73, comma 1-bis del Regolamento, il testo del disegno di legge recante: Conversione in legge 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 (C. 676 Governo),

rilevato che il ritardato pagamento dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni è purtroppo, nel nostro Paese, questione annosa e che ha profondamente inciso sulla tenuta della relazione fiduciaria tra iniziativa privata e funzione pubblica e che quindi assicurare oggi il tempestivo pagamento di una quota rilevante di tali crediti – rilevante, ancorché non esaustiva del loro montante storico – è opera preziosa per il rafforzamento di una fiducia senza la quale non si realizzano efficace contrasto della recessione ed impulso alla crescita, e per la stessa fiducia nei confronti dell'effettiva pratica, a partire dal 2013, di tempi di pagamento europei, a seguito dell'avvenuto recepimento nel nostro ordinamento della direttiva comunitaria in materia;

in considerazione inoltre del fatto che il prospettato pagamento di crediti fino a 40 miliardi di euro, tra il 2013 ed il 2014, può recare un contributo rilevante per fronteggiare, nel contesto della reces-

sione più lunga e profonda della storia repubblicana, una gravissima crisi di liquidità delle imprese, esacerbata da persistenti difficoltà nell'accesso al credito, in specie da parte delle piccole e medie imprese;

valutato che alla buona riuscita dell'operazione di accelerazione del pagamento dei crediti delle imprese sono ascritti rilevanti effetti macroeconomici, stimati, anche nell'ambito del DEF predisposto dal Governo Monti, in due decimali aggiuntivi di PIL per il 2013 ed in sette decimali aggiuntivi per il 2014;

ritenuto quindi, in relazione a quanto in premessa, essenziale assicurare compiuta e tempestiva attuazione delle finalità del provvedimento in discussione e fermo restando, peraltro, che un analitico, puntuale e certificato quadro della qualità e dell'entità complessiva dei crediti storici delle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni – quadro di cui si dovrebbe finalmente poter disporre in forza delle stesse procedure di ricognizione del decreto in esame – dovrebbe sospingere, già nel 2014, all'adozione di ulteriori misure in materia, tenendo conto dell'auspicata ed imminente chiusura della procedura comunitaria per deficit eccessivo nei confronti del nostro Paese e in forza dell'altrettanto auspicato e necessario avanzamento di un cambiamento degli orientamenti di fondo delle politiche economiche dell'Unione in direzione del riconoscimento del primato delle ragioni della crescita e dell'occupazione;

ritenuto altresì che il compiuto perseguimento dell'obiettivo fondamentale del più tempestivo pagamento dei crediti delle imprese richieda che si agisca senza effetti discriminatori derivanti dallo stato di salute finanziario degli enti debitori,

delibera di esprimere

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

a) sia sancito compiutamente: che le risorse mobilitate dal decreto vadano esclusivamente utilizzate per il pagamento di crediti certificati vantati dalle imprese e che l'effettivo pagamento di detti crediti avvenga entro i termini temporali massimi di cui al decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192; siano ricomprese nel novero dei soggetti tenuti all'applicazione delle disposizioni recate dal decreto, agli esclusivi fini del pagamento dei crediti alle imprese, le società *in house* e i consorzi di gestione dei servizi pubblici;

b) sia introdotta una clausola di salvaguardia a tutela dei creditori, prevedendo che, in caso di ritardi ed inerzie da parte delle pubbliche amministrazioni, sia possibile il diretto accesso delle imprese alla piattaforma elettronica per la ricognizione dei crediti, con l'attivazione di una procedura di silenzio-assenso, e sia previsto il ricorso a meccanismi di ampia compensabilità tra crediti commerciali certificati e somme dovute a titolo tributario, previdenziale ed assistenziale, nel pieno controllo e rispetto, comunque, delle coperture finanziarie definite, e dunque consentendo l'esercizio della compensazione per blocchi di anzianità storica dei crediti certificati;

c) sia stabilito che l'accertamento della regolarità contributiva vada riferito alla data di emissione della fattura o di equivalente richiesta di pagamento, affinché non siano escluse dal pagamento dei crediti loro dovuti le imprese sprovviste di regolare DURC proprio a causa dei ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni;

d) sia prevista, ai fini del tempestivo monitoraggio dello stato di attuazione del provvedimento e dell'effettivo andamento dei pagamenti, la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari di una relazione bimestrale;

*e le seguenti osservazioni:*

1) appare opportuno prevedere un più marcato ruolo della Cassa Depositi e Prestiti al fine di potenziare e riarticolare gli spazi di manovra finanziaria dell'intervento, con particolare riferimento all'esigenza di agibilità, anche nel 2014, del pagamento di crediti riferiti a spesa in conto capitale;

2) in relazione alle disposizioni del decreto in materia di Tares e di Imu, si segnala la specificità e la profondità dell'impatto di tali tributi sugli immobili destinati all'esercizio dell'attività d'impresa, e conseguentemente l'importanza di tenere adeguatamente in conto tale specificità e profondità nel contesto dei provvedimenti concernenti i suddetti tributi già annunciati dal Governo;

3) risulterebbero altresì utili misure di semplificazione degli adempimenti connessi al pagamento di Imu e Tares, quali, per l'Imu, la presentazione della dichiarazione entro il termine di presentazione della dichiarazione dei redditi riferita all'anno in cui si è determinato il possesso degli immobili o in cui si sono verificate variazioni rilevanti ai fini della determinazione dell'imposta, nonché, sempre per l'Imu, la definizione di un più ampio intervallo temporale tra le date di pubblicazione delle pertinenti delibere comunali e le date di pagamento di acconti e saldi. Quanto alla Tares, andrebbe introdotto, a carico dei Comuni, l'obbligo di invio di modelli precompilati in tempo utile per l'effettuazione di puntuali versamenti;

4) valuti la Commissione di merito l'opportunità di un significativo ampliamento dell'attuale limite massimo del 13 cento per il ricorso alle disponibilità li-

quide presso la tesoreria da parte di comuni e province ai fini del pagamento dei debiti commerciali;

5) consideri la Commissione di merito l'opportunità di una valutazione di impatto delle scelte effettuate in materia di prioritario pagamento dei crediti non

oggetto di cessione *pro soluto* e ciò in relazione alla riattivazione di un fisiologico funzionamento del circuito del credito, anche prevedendo specifiche procedure finalizzate all'effettivo reimpiego delle risorse così liberate in favore del sostegno alle micro, piccole e medie imprese.