

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

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 condizioni e osservazione</i>) | 27 |
| ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere del gruppo MoVimento 5 Stelle</i>) | 34 |
| ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>) | 38 |
| Sui lavori della Commissione | 32 |

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 8 maggio 2013. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 10.30.

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 condizioni e osservazione).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che il gruppo MoVimento 5 Stelle ha presentato una proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 1*).

Pina PICIERNO (PD), *relatore*, dopo avere sottolineato la particolare importanza del provvedimento in esame, ne illustra il contenuto con specifico riferimento all'articolo 6, che contiene disposizioni rientranti negli ambiti di competenza della Commissione giustizia.

Segnala, in primo luogo, come il comma 1 del predetto articolo stabilisca i criteri per l'effettuazione dei pagamenti eseguiti dalle amministrazioni pubbliche, ai sensi del Capo I del provvedimento, secondo un ordine di priorità. In particolare, dispone che i pagamenti sono effettuati dando priorità a quelli relativi ai crediti non oggetto di cessione *pro soluto* (nella quale il cedente è esonerato dal rispondere dell'eventuale solvibilità del debitore). 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. Ricorda quindi come, secondo i dati diffusi da Banca d'Italia, risultano 11 miliardi di crediti ceduti *pro soluto* agli intermediari finanziari.

Il comma 5 prevede l'impignorabilità e inesquestrabilità delle somme destinate al pagamento dei debiti commerciali da parte delle pubbliche amministrazioni. La disposizione esplicita l'esigenza di dare prioritario impulso all'economia in attuazione dell'articolo 41 Cost., relativo all'iniziativa economica privata.

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

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

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

L'impignorabilità di tali fondi è stata già prevista dall'articolo 1, comma 294-*bis*, della legge finanziaria 2006 (come novellato dalla legge di stabilità 2013).

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

Come si legge nella relazione illustrativa, con la mera previsione dell'impignorabilità non si poteva evitare che i predetti fondi, attinti da pignoramento, effettuato nelle forme dell'espropriazione presso terzi, fossero, ancorché nelle sole more della dichiarazione di impignorabilità da parte del giudice dell'esecuzione, sottoposti ad accantonamento. Ne derivava, sul punto, l'impossibilità per l'amministrazione di programmare adeguatamente, secondo le disponibilità esistenti, i pagamenti dei creditori muniti di titolo esecutivo anteriore (rispetto al pignorante).

La disposizione in esame precisa quindi, tra l'altro, che gli atti eventual-

mente notificati alle Tesorerie non determinano obblighi di accantonamento né sospendono l'accreditamento di somme a favore delle Amministrazioni interessate. Le Tesorerie debbono rendere in tali casi dichiarazione negativa richiamando gli estremi delle disposizioni in commento (comma 4). Resta quindi la possibilità per i creditori titolari di un diritto di indennizzo ai sensi della legge Pinto di pignorare in via residuale le risorse presenti nella contabilità ordinaria del Ministero debitore, diverse da quelle destinate ai « pagamenti Pinto ».

A ulteriore completamento dell'intervento, con il nuovo articolo 5-*quinquies*, la disciplina dell'articolo 1 del decreto-legge n. 313 del 1994, sui pignoramenti relativi alle contabilità speciali delle prefetture, delle direzioni di amministrazione delle Forze armate e della Guardia di finanza, è estesa ai fondi destinati al pagamento di somme liquidate ai sensi della legge Pinto, ivi compresi quelli accreditati mediante apertura di credito in favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici delle amministrazioni interessate (comma 5).

In base alla disciplina del decreto-legge n. 313 del 1994, i pignoramenti e i sequestri aventi per oggetto le contabilità speciali si eseguono secondo il c.p.c. con notifica al direttore di ragioneria responsabile presso gli uffici e non nei confronti delle tesorerie dello Stato.

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

I commi da 8 a 11 dettagliano tempi e scadenze per l'effettuazione dei pagamenti da parte delle amministrazioni, prevedendo anche specifiche responsabilità amministrative a carico dei soggetti pubblici responsabili di ritardi nel rispetto degli adempimenti.

In particolare il comma 8 modifica la vigente disciplina dei controlli di regolarità

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

A tal fine si prevede che il controllo preventivo di regolarità contabile debba esplicarsi entro la data di scadenza del pagamento, mediante invio dell'atto di pagamento – emesso a titolo di corrispettivo nelle transazioni commerciali – all'ufficio di controllo almeno 15 giorni prima della scadenza medesima, e con l'obbligo per l'ufficio di dar corso al pagamento nei 15 giorni successivi al ricevimento dell'atto medesimo.

Tale ultimo termine va rispettato sia nel caso di esito positivo del controllo, « sia in caso di formulazione di osservazioni o richieste di integrazioni o chiarimenti ». In tale eventualità, tuttavia, la norma prevede che qualora il dirigente responsabile (il soggetto che ha emesso l'atto di pagamento inviato al controllo) non risponda alle richieste di chiarimenti, o le risposte non risultino idonee a superare le osservazioni formulate dall'ufficio di controllo, l'ufficio debba segnalare alla Procura regionale della Corte dei conti « eventuali ipotesi di danno erariale derivanti dal pagamento cui si è dato corso ».

Resta fermo che tale procedura speciale non si applica a quegli atti di pagamento che presentino le gravi irregolarità previste dall'articolo 6, comma 2 del decreto legislativo n. 123 del 2011, quali l'eccedenza della spesa rispetto agli stanziamenti, l'errata imputazione della spesa stessa ed altro.

Il comma 9 dispone che le amministrazioni pubbliche debtrici considerate nel decreto-legge in esame (enti locali, regioni e province autonome, enti del SSN ed amministrazioni statali) comunichino ai creditori entro il 30 giugno 2013, anche mediante posta elettronica, l'importo e la

data entro la quale provvederanno ai pagamenti dei debiti previsti da precedenti articoli da 1 a 5 del provvedimento. Tale prescrizione viene corredata da norma sanzionatoria, prevedendosi che l'omessa comunicazione, rileva ai fini della responsabilità del dirigente competente per l'eventuale danno erariale che ne dovesse conseguire.

Una ulteriore responsabilità erariale viene tipizzata dal comma 10 a carico dei soggetti responsabili dell'omissione di specifici adempimenti procedurali.

Qualora il mancato o tardivo adempimento abbia causato la condanna dell'amministrazione al pagamento di somme per risarcimento danni o per interessi moratori, lo stesso è causa di responsabilità amministrativa a carico del soggetto responsabile.

Si riserva di presentare una compiuta proposta di parere all'esito del dibattito.

Tancredi TURCO (M5S) illustra la proposta di parere favorevole presentata dal proprio gruppo, corredata da tre osservazioni (*vedi allegato 1*).

In particolare, si chiede che la Commissione di merito valuti l'opportunità: *a*) di non condizionare i pagamenti alla regolarità contributiva prevedendo che sia sufficiente che la regolarità contributiva sia stata conseguita all'epoca della maturazione del credito in fase di emissione della fattura o richiesta equivalente di pagamento; *b*) di prevedere l'esclusione dei pagamenti dei debiti della PA per le imprese ed i lavoratori autonomi nei confronti dei quali siano state emesse sentenze penali passate in giudicato relative ai delitti contro l'ordine pubblico; *c*) di prevedere che quando sia richiesta la regolarità contributiva attestata mediante DURC, in caso di inadempienza, si applichino le norme previste dal Regolamento di applicazione del Codice Appalti, ossia si proceda al pagamento del credito, ma l'ente debitore trattenga i contributi previdenziali e assistenziali non pagati per accreditarli direttamente all'INPS ovvero all'ente competente.

Gianfranco Giovanni CHIARELLI (Pdl) ritiene che le osservazioni *sub* lettere *a*) e *c*) siano condivisibili. Esprime invece forti perplessità sull'osservazione di cui alla lettera *b*), che appare formulata in modo generico.

Enrico COSTA (Pdl) dichiara di non condividere l'osservazione *sub* lettera *b*) che potrebbe minare il principio generale della certezza del credito, il quale, una volta consolidato, non potrebbe essere messo in discussione neanche in relazione alla situazione penale del creditore. Condivide invece le altre due osservazioni, invitando il relatore a recepirle nella proposta di parere che riterrà di formulare. Sottolinea quindi l'importanza di sostenere il parere che sarà espresso dalla Commissione giustizia nel corso dell'esame del provvedimento presso la Commissione di merito.

Walter VERINI (PD) condivide i rilievi del collega Costa, ritenendo opportuno recepire nel parere che sarà approvato dalla Commissione le osservazioni di cui alle lettere *a*) e *c*). Quanto all'osservazione *sub* lettera *b*) esprime ulteriori perplessità sul collegamento tra responsabilità pregresse ed esclusione di pagamenti di crediti acquisiti dall'impresa, che finirebbe per ripercuotersi negativamente sui lavoratori della stessa.

Franco VAZIO (PD) osserva come l'osservazione di cui alla lettera *b*) potrebbe configurare una sorta di sanzione penale accessoria non conforme ai principi costituzionali. Esprime talune perplessità anche sull'osservazione *sub* lettera *a*).

Tancredi TURCO (M5S) precisa come con l'osservazione di cui alla lettera *b*), indipendentemente dalla relativa formulazione, che potrebbe essere migliorata e precisata, si sia inteso affermare il principio della precedenza delle imprese e dei lavoratori virtuosi nella ricezione dei pagamenti disposti dal provvedimento in esame.

Donatella FERRANTI, *presidente*, rileva come dal dibattito stia emergendo una sostanziale convergenza sulle osservazioni di cui alle lettere *a*) e *c*), che appaiono conformi a taluni rilievi espressi nel corso delle audizioni svolte presso la Commissione speciale. Emerge invece una evidente contrarietà in ordine alla formulazione e su talune implicazioni dell'osservazione *sub* lettera *b*), che peraltro si ispira ad una *ratio* in sé pienamente condivisibile, come illustrata dal deputato Tancredi Turco.

Alessia MORANI (PD) ritiene che l'osservazione *sub* lettera *b*), così come formulata, non sia coerente con i principi del sistema giuridico. Rileva come una simile norma potrebbe operare, ad esempio, anche nel caso di lavori di ristrutturazione di una scuola e di conseguente condanna per un reato ambientale. Occorrerebbe quindi un approfondimento per valutare eventualmente l'opportunità di riformulare l'osservazione con riferimento sentenze penali passate in giudicato relative ai delitti contro la pubblica amministrazione e, comunque, selezionando i reati ostativi.

Stefano DAMBRUOSO (SCpI) esprime perplessità sul comma 11 dell'articolo 6, secondo il quale le amministrazioni competenti possono omettere la trasmissione alla Corte dei conti, per il controllo preventivo, dei decreti di riparto tra gli enti interessati delle anticipazioni di liquidità previste dagli articoli da 1 a 3 del provvedimento in esame. Invita quindi il relatore a valutare l'opportunità di prevedere, nella proposta di parere che riterrà di formulare, una specifica osservazione che inviti la Commissione di merito a sopprimere la citata disposizione.

Maria Gaetana GRECO (PD) ritiene abnorme la condizione *sub* lettera *b*) apposta alla proposta di parere del gruppo MoVimento 5 Stelle. Si potrebbe tuttavia valutare di riformularla con riferimento ai delitti contro la pubblica amministrazione.

Gaetano PIEPOLI (SCpI) pur comprendendo le ragioni del MoVimento 5 Stelle,

ritiene che l'esame si debba attenere alla *ratio* limitata del provvedimento, per evitare il rischio di incorrere in vizi di incostituzionalità. Condivide l'osservazione di cui alla lettera *a*) ed esprime forti perplessità sulla correttezza e utilità dell'*incipit* dell'articolo 6, comma 1, che definisce gli articoli del Capo I del provvedimento come norme volte ad assicurare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento. Sempre con riferimento al comma 1 dell'articolo 6, ritiene che sia opportuno mantenere la distinzione tra cessione *pro solvendo* e cessione *pro soluto* nella determinazione dei criteri di priorità dei pagamenti.

Sofia AMODDIO (PD) esprime la propria contrarietà in merito all'osservazione *sub* lettera *b*) della proposta di parere del gruppo MoVimento 5 Stelle.

Tancredi TURCO (M5S) dichiara la disponibilità del proprio gruppo a votare a favore di un'eventuale proposta di parere del relatore che recepisce le sole osservazioni di cui alle lettere *a*) e *c*) della proposta di parere già presentata dal MoVimento 5 Stelle. Auspica, tuttavia, che il principio alla base dell'osservazione *sub* lettera *b*), che è quello di favorire le imprese virtuose e non quelle che presentano connessioni con la criminalità organizzata, possa essere in altra occasione adeguatamente approfondito dalla Commissione.

Anna ROSSOMANDO (PD) evidenzia come il principio citato dal collega Turco non possa non essere pienamente condiviso e assicura che la Commissione esaminerà molti provvedimenti nell'ambito dei quali tale principio potrà trovare adeguata formulazione e attuazione.

Pina PICIERNO (PD), *relatore*, esprime apprezzamento per l'intervento del deputato Turco e, all'esito del dibattito, ritiene di poter formulare una proposta di parere che recepisca le premesse della proposta di parere del gruppo MoVimento 5 Stelle, nonché le osservazioni di cui alle lettere *a*)

e *c*), che, in considerazione dell'elevato grado di condivisione, potranno essere trasformate in condizioni. La proposta di parere conterrà anche un'osservazione in accoglimento del rilievo dell'onorevole Dambruoso. Chiede quindi una breve sospensione della seduta per procedere alla materiale redazione della proposta di parere.

Donatella FERRANTI, *presidente*, sospende la seduta.

La seduta, sospesa alle 11.20, è ripresa alle 11.35.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che la relatrice ha presentato una proposta di parere favorevole con condizioni e un'osservazione (*vedi allegato 2*). Avverte altresì che la proposta di parere del MoVimento 5 Stelle si configura quale proposta alternativa di parere rispetto a quella presentata dal relatore. Sarà quindi posta in votazione la proposta di parere del relatore e, in caso di approvazione di quest'ultima, non sarà posta in votazione la proposta alternativa di parere.

Ivan SCALFAROTTO (PD) dichiara che il provvedimento in esame non dovrà mai agevolare imprese connesse con la criminalità organizzata. A tale proposito ritiene opportuno che sia inserita nel parere una condizione del medesimo tenore dell'osservazione di cui alla lettera *b*) della proposta di parere presentata dal MoVimento 5 Stelle, eventualmente meglio precisando i reati ostativi.

Pina PICIERNO, *relatore*, dichiara di condividere pienamente le preoccupazioni espresse dall'onorevole Scalfarotto. Tuttavia ritiene che queste, alla luce del dibattito appena svoltosi, non possano trasformarsi in una condizione che finirebbe per avere lo stesso tenore della seconda osservazione contenuta nella proposta di parere presentata dai deputati del gruppo MoVimento 5 Stelle, in merito alla quale non si è registrata la condivisione da parte della maggioranza della Commissione. Ri-

tiene pertanto che si potrebbe inserire nella premessa del parere un riferimento al dibattito svoltosi in Commissione, rilevando come sia emersa da più parti l'esigenza di non prevedere procedimenti esecutivi speciali a favore di imprese in relazioni alle quali vi siano state sentenze di condanna per reati estremamente gravi, come, ad esempio, quello di associazione per stampo mafioso.

Enrico COSTA (Pdl), non ritiene opportuno modificare in questo momento la proposta di parere del relatore, che è stata formulata sulla base del dibattito svoltosi, inserendovi unicamente quei rilievi sui quali si sia registrato un consenso unanime. Invita pertanto a porre in votazione la proposta di parere nel testo presentato dal relatore.

Donatella FERRANTI, *presidente*, preso atto dell'intervento dell'onorevole Costa, sottolinea l'opportunità di approvare un parere che sia il più possibile condiviso, ricordando che comunque le singole posizioni dei deputati rimarranno agli atti della Commissione.

Pina PICIERNO, *relatore*, dopo aver ribadito di condividere personalmente la *ratio* sottesa sia alla seconda osservazione contenuta nella proposta di parere alternativa presentata dal gruppo MoVimento 5 Stelle sia all'intervento dell'onorevole Scalfarotto, prende atto dell'intervento del Presidente e dichiara pertanto di confermare la proposta di parere presentata.

Tancredi TURCO (M5S) annuncia il voto favorevole del suo gruppo alla proposta di parere del relatore, pur sottolineando l'esigenza di un intervento legislativo di più vasta portata volto ad evitare ogni meccanismo di privilegio a favore di soggetti che siano stati condannati per reati gravi.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore (*vedi allegato 2*).

Donatella FERRANTI, *presidente*, con viva soddisfazione prende atto che la Commissione ha approvato all'unanimità la proposta di parere su un tema estremamente delicato, quale quello in oggetto.

Sui lavori della Commissione.

Walter VERINI (PD), dopo aver espresso soddisfazione per la seria discussione appena svoltasi in Commissione e conclusasi con l'approvazione all'unanimità della proposta di parere del relatore, sottopone alla Commissione l'esigenza che sia sentito quanto prima il Ministro della giustizia in merito all'attuazione della riforma della geografia giudiziaria, considerato che si tratta di una riforma estremamente delicata che entrerà in vigore a settembre. Tale esigenza è dettata da una serie di criticità e ritardi che gli operatori di giustizia hanno evidenziato in vista del nuovo assetto territoriale degli uffici giudiziari. Ritiene pertanto che sia opportuno che il Ministro riferisca alla Commissione su come intenda operare in vista dell'entrata in vigore della riforma.

Enrico COSTA (Pdl) dichiara di condividere pienamente le preoccupazioni espresse dall'onorevole Verini, che egli stesso avrebbe sottoposto alla Commissione in occasione della prima riunione dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi. Ritiene, infatti, che l'attuazione della riforma della geografia giudiziaria sia una questione di enorme importanza in quanto errori in merito potrebbero determinare anche la paralisi della giustizia in alcuni territori del Paese. Ricorda che il decreto legislativo approvato a settembre evidenzia di per sé una serie di problemi applicativi nonché molte contraddizioni in relazione alla soppressione di uffici giudiziari. Ritiene pertanto necessario comprendere quali siano le intenzioni del Ministro, prendendo in considerazione l'eventualità di prorogare almeno di un anno l'entrata in vigore della riforma ovvero di modificarla attraverso l'emanazione di decreti correttivi ovvero interventi legislativi specifici.

Nicola MOLTENI (LNA), dopo avere rivolto un augurio di buon lavoro alla Presidente, che ha avuto modo di conoscere nella scorsa legislatura, ed aver precisato che il suo gruppo non ha partecipato alle elezioni svoltesi ieri non per mancanza di rispetto alla Commissione quanto piuttosto per ragioni politiche, ritiene che sia alquanto singolare che siano proprio i gruppi di maggioranza a chiedere la presenza del Ministro in Commissione per conoscere l'intenzione del Governo in merito ad una questione di estrema importanza quale la riforma della geografia giudiziaria. Ricorda che solitamente tale richiesta proviene dai gruppi di opposizione. Ritiene, per tale ragione, necessario che il Ministro sia sentito il prima possibile in Commissione. In tale occasione sarà opportuno chiarire anche quale sia la posizione del Governo su una serie di altre questioni estremamente importanti.

Donatella FERRANTI, *presidente*, dopo avere ringraziato l'onorevole Molteni per gli auguri, ricorda che è prassi costante che all'inizio di legislatura sia sentito da ciascuna Commissione il Ministro di riferimento sulle linee programmatiche del proprio dicastero.

Michela MARZANO (PD) ritiene opportuno che la Commissione senta per le questioni di propria competenza anche il Ministro per le pari opportunità.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ricorda che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, una volta costituito, determinerà i tempi e le modalità della programmazione dei lavori della Commissione e quindi delle audizioni dei Ministri competenti.

La seduta termina alle 11.50.

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 DEL GRUPPO MOVIMENTO 5 STELLE

La Commissione Giustizia,

esaminato il decreto-legge n. 35 del 2013 recante Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali »;

premesso che:

il decreto-legge in titolo 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. In tal senso il decreto opera in continuità sostanziale con la legge di stabilità per l'anno 2013 e per tali ragioni il Governo ha chiesto che esso sia considerato collegato alla manovra di finanza pubblica;

la predetta Relazione al Parlamento 2013, nel riscontrare un andamento della congiuntura economica peggiore rispetto a

quello stimato nella Nota di aggiornamento al DEF 2012, ha aggiornato il quadro macroeconomico e di finanza pubblica, evidenziando la necessità di affiancare al consolidamento dei conti pubblici specifiche azioni di sostegno, capaci di fronteggiare l'accentuata debolezza della domanda interna, facendola ripartire già a decorrere dalla seconda metà dell'anno in corso. A tal fine ha individuato nello sblocco dei pagamenti dei debiti delle amministrazioni pubbliche verso i propri fornitori l'intervento – da realizzare con un provvedimento d'urgenza – attraverso il quale immettere in tempi brevi liquidità nel sistema economico ed in tal modo agevolare una ripresa della crescita del prodotto;

considerato che:

secondo il Governo, l'ammontare dei crediti che le imprese vantano nei confronti della Pubblica Amministrazione costituisce, nell'attuale fase di crisi economico-finanziaria, un rilevante elemento di debolezza della struttura finanziaria delle imprese, per le quali la disponibilità di liquidità rappresenta una delle condizioni necessarie per aumentare i piani d'investimento o per migliorare le condizioni della gestione ordinaria (ivi inclusi i pagamenti degli arretrati ai propri dipendenti), oltre che per limitare il fenomeno, in crescita negli ultimi mesi, di chiusura di attività produttive;

al momento non esistono dati certi sull'ammontare dei debiti delle pubbliche amministrazioni verso le imprese. Secondo quanto riferito nel corso della audizione della Banca d'Italia svoltasi presso le Commissioni speciali riunite della Camera e del Senato il 28 marzo 2013, ciò sarebbe imputabile al fatto che nel nostro Paese gli attuali sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni non permettono una rilevazione sistematica ed esaustiva dei debiti commerciali. Indicazioni di massima sull'entità e la distribuzione dei debiti sono fornite da un'indagine campionaria condotta dalla Banca d'Italia su imprese operanti nei settori industriali, dei servizi privati non finanziari e delle costruzioni, dalla quale si evince che il totale dei debiti commerciali (inclusi quelli riguardanti la spesa in conto capitale) delle P.A. verso le imprese ammonterebbe, a fine 2011, a circa 90 miliardi di euro (5,8 per cento del PIL). Oltre il 10 per cento del totale è stato ceduto *pro-soluto* a intermediari finanziari e risulta pertanto già incluso nel debito pubblico calcolato secondo la normativa comunitaria. Quanto alla distribuzione, circa la metà dei debiti sarebbe attribuibile a Regioni e ASL, mentre tra i creditori la quota maggiore sarebbe vantata da imprese di grandi dimensioni e da quelle che forniscono servizi privati, anche se in rapporto al fatturato a soffrire maggiormente per i ritardi dei pagamenti risultano essere le imprese di costruzioni;

considerato ancora che:

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 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;

preso atto che:

il comma 5 dell'articolo 6 prevede l'impignorabilità e inesecutibilità delle somme destinate al pagamento dei debiti commerciali da parte delle pubbliche amministrazioni. La disposizione esplicita l'esigenza di dare prioritario impulso all'economia in attuazione dell'articolo 41 Cost., relativo all'iniziativa economica privata;

l'impignorabilità di tali somme era stata indicata anche dalla risoluzione approvata dalla Camera dei deputati il 2 aprile 2013, a conclusione dell'esame della relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 10-*bis*, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

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

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

in particolare si introduce l'articolo 5-*quinquies* nella legge n. 89 del 2001, per integrare la disciplina dell'impignorabilità dei fondi destinati al pagamento delle somme liquidate a norma della legge Pinto;

l'impignorabilità di tali fondi è stata prevista dall'articolo 1, comma 294-*bis*, della legge n. 266 del 2005 – legge finanziaria 2006 (come novellato dalla legge di stabilità 2013, legge n. 228 del 2012). Il comma 294-*bis*, infatti, sottrae all'esecuzione forzata i fondi destinati al pagamento di spese per servizi e forniture aventi finalità giudiziaria o penitenziaria, nonché le aperture di credito a favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e della Direzione nazionale antimafia e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, destinati al pagamento di somme liquidate a norma della legge n. 89 del 2001 ovvero di emolumenti e pensioni a qualsiasi titolo dovuti al personale;

i creditori di dette somme, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, potranno eseguire i pignoramenti e i sequestri secondo le disposizioni del codice di procedura civile sull'espropriazione mobiliare presso il debitore (articolo 513 e ss.). Viene peraltro fatta salva la disciplina dell'impignorabilità delle risorse destinate al pagamento di somme liquidate in base alla legge Pinto, prevista dalla legge finanziaria 2006 (v. sopra). Resta quindi la possibilità

per i creditori titolari di un diritto di indennizzo ai sensi della legge Pinto di pignorare in via residuale le risorse presenti nella contabilità ordinaria del Ministero debitore, diverse da quelle destinate ai « pagamenti Pinto ». L'esecuzione ha luogo con atto notificato ai Ministeri competenti (Giustizia, quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario; Difesa, quando si tratta di procedimenti del giudice militare; Economia e finanze, negli altri casi) ovvero al funzionario delegato del distretto di Corte d'appello del provvedimento giurisdizionale in esecuzione e determina la sospensione di ogni emissione di ordinativi di pagamento relativamente alle somme pignorate. L'ufficio che riceve la notifica deve vincolare l'ammontare per cui si procede, sempreché esistano in contabilità fondi pignorabili. La notifica rimane priva di effetti riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi (comma 2);

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) valuti la Commissione di merito l'opportunità di non condizionare i pagamenti alla regolarità contributiva prevedendo che sia sufficiente che la regolarità contributiva sia stata conseguita all'epoca della maturazione del credito in fase di emissione della fattura o richiesta equivalente di pagamento;

b) valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere l'esclusione dei pagamenti dei debiti della PA per le imprese ed i lavoratori autonomi nei confronti dei quali siano state emesse sentenze penali passate in giudicato relative ai delitti contro l'ordine pubblico;

c) valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere che quando sia richiesta la regolarità contributiva atte-

stata mediante DURC, in caso di inadempienza, si applichino le norme previste dal Regolamento di applicazione del Codice Appalti, ossia si proceda al pagamento del credito, ma l'ente debitore trattenga i contributi previdenziali e assistenziali non

pagati per accreditarli direttamente all'INPS ovvero all'ente competente;

« Turco, Agostinelli, Bonafede, Businarolo, Colletti, Ferraresi, Micillo, Sarti ».

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 Commissione Giustizia,

esaminato il decreto-legge n. 35 del 2013 recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali;

premesso che:

il decreto-legge in titolo 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. In tal senso il decreto opera in continuità sostanziale con la legge di stabilità per l'anno 2013 e per tali ragioni il Governo ha chiesto che esso sia considerato collegato alla manovra di finanza pubblica;

la predetta Relazione al Parlamento 2013, nel riscontrare un andamento della congiuntura economica peggiore rispetto a

quello stimato nella Nota di aggiornamento al DEF 2012, ha aggiornato il quadro macroeconomico e di finanza pubblica, evidenziando la necessità di affiancare al consolidamento dei conti pubblici specifiche azioni di sostegno, capaci di fronteggiare l'accentuata debolezza della domanda interna, facendola ripartire già a decorrere dalla seconda metà dell'anno in corso. A tal fine ha individuato nello sblocco dei pagamenti dei debiti delle amministrazioni pubbliche verso i propri fornitori l'intervento – da realizzare con un provvedimento d'urgenza – attraverso il quale immettere in tempi brevi liquidità nel sistema economico ed in tal modo agevolare una ripresa della crescita del prodotto;

considerato che:

secondo il Governo, l'ammontare dei crediti che le imprese vantano nei confronti della Pubblica Amministrazione costituisce, nell'attuale fase di crisi economico-finanziaria, un rilevante elemento di debolezza della struttura finanziaria delle imprese, per le quali la disponibilità di liquidità rappresenta una delle condizioni necessarie per aumentare i piani d'investimento o per migliorare le condizioni della gestione ordinaria (ivi inclusi i pagamenti degli arretrati ai propri dipendenti), oltre che per limitare il fenomeno, in crescita negli ultimi mesi, di chiusura di attività produttive;

al momento non esistono dati certi sull'ammontare dei debiti delle pubbliche

amministrazioni verso le imprese. Secondo quanto riferito nel corso della audizione della Banca d'Italia svoltasi presso le Commissioni speciali riunite della Camera e del Senato il 28 marzo 2013, ciò sarebbe imputabile al fatto che nel nostro Paese gli attuali sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni non permettono una rilevazione sistematica ed esaustiva dei debiti commerciali. Indicazioni di massima sull'entità e la distribuzione dei debiti sono fornite da un'indagine campionaria condotta dalla Banca d'Italia su imprese operanti nei settori industriali, dei servizi privati non finanziari e delle costruzioni, dalla quale si evince che il totale dei debiti commerciali (inclusi quelli riguardanti la spesa in conto capitale) delle P.A. verso le imprese ammonterebbe, a fine 2011, a circa 90 miliardi di euro (5,8 per cento del PIL). Oltre il 10 per cento del totale è stato ceduto *pro-soluto* a intermediari finanziari e risulta pertanto già incluso nel debito pubblico calcolato secondo la normativa comunitaria. Quanto alla distribuzione, circa la metà dei debiti sarebbe attribuibile a Regioni e ASL, mentre tra i creditori la quota maggiore sarebbe vantata da imprese di grandi dimensioni e da quelle che forniscono servizi privati, anche se in rapporto al fatturato a soffrire maggiormente per i ritardi dei pagamenti risultano essere le imprese di costruzioni;

considerato ancora che:

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 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;

preso atto che:

il comma 5 dell'articolo 6 prevede l'impignorabilità e insequestrabilità delle somme destinate al pagamento dei debiti commerciali da parte delle pubbliche amministrazioni. La disposizione esplicita l'esigenza di dare prioritario impulso all'economia in attuazione dell'articolo 41 Cost., relativo all'iniziativa economica privata;

l'impignorabilità di tali somme era stata indicata anche dalla risoluzione approvata dalla Camera dei deputati il 2 aprile 2013, a conclusione dell'esame della relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 10-bis, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

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

in particolare, si interviene sulla « legge Pinto » (L. 89/2001 – Equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo) con disposizioni volte a garantire (come si legge nella relazione illustrativa) « un’ordinata programmazione dei pagamenti in favore dei creditori di somme liquidate » per gli indennizzi dovuti dallo Stato per violazione del termine ragionevole del processo;

in particolare si introduce l’articolo 5-quinquies nella legge n. 89 del 2001, per integrare la disciplina dell’impignorabilità dei fondi destinati al pagamento delle somme liquidate a norma della legge Pinto;

l’impignorabilità di tali fondi è stata prevista dall’articolo 1, comma 294-*bis*, della legge n. 266 del 2005 – legge finanziaria 2006 (come novellato dalla legge di stabilità 2013, legge n. 228 del 2012). Il comma 294-*bis*, infatti, sottrae all’esecuzione forzata i fondi destinati al pagamento di spese per servizi e forniture aventi finalità giudiziaria o penitenziaria, nonché le aperture di credito a favore dei funzionari delegati degli uffici centrali e periferici del Ministero della giustizia, degli uffici giudiziari e della Direzione nazionale antimafia e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, destinati al pagamento di somme liquidate a norma della legge n. 89 del 2001 ovvero di emolumenti e pensioni a qualsiasi titolo dovuti al personale;

i creditori di dette somme, a pena di nullità rilevabile d’ufficio, potranno eseguire i pignoramenti e i sequestri secondo le disposizioni del codice di procedura civile sull’espropriazione mobiliare presso il debitore (articolo 513 e ss.). Viene peraltro fatta salva la disciplina dell’impignorabilità delle risorse destinate al pagamento di somme liquidate in base alla legge Pinto, prevista dalla legge finanziaria 2006 (v. sopra). Resta quindi la possibilità per i creditori titolari di un diritto di indennizzo ai sensi della legge Pinto di

pignorare in via residuale le risorse presenti nella contabilità ordinaria del Ministero debitore, diverse da quelle destinate ai « pagamenti Pinto ». L’esecuzione ha luogo con atto notificato ai Ministeri competenti (Giustizia, quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario; Difesa, quando si tratta di procedimenti del giudice militare; Economia e finanze, negli altri casi) ovvero al funzionario delegato del distretto di Corte d’appello del provvedimento giurisdizionale in esecuzione e determina la sospensione di ogni emissione di ordinativi di pagamento relativamente alle somme pignorate. L’ufficio che riceve la notifica deve vincolare l’ammontare per cui si procede, sempreché esistano in contabilità fondi pignorabili. La notifica rimane priva di effetti riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi (comma 2);

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) non subordinare i pagamenti alla regolarità contributiva prevedendo che sia sufficiente che la regolarità contributiva sia stata conseguita all’epoca della maturazione del credito in fase di emissione della fattura o equivalente richiesta di pagamento;

2) prevedere che quando sia richiesta la regolarità contributiva attestata mediante DURC, in caso di inadempienza, si applichino le norme previste dal Regolamento di applicazione del Codice Appalti, ossia si proceda al pagamento del credito, ma l’ente debitore trattenga i contributi previdenziali e assistenziali non pagati per accreditarli direttamente all’INPS ovvero all’ente competente;

e con la seguente osservazione:

a) valuti la Commissione di merito l’opportunità di sopprimere il comma 11 dell’articolo 6.