

DL 35/2013: Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali (C. 676 Governo).

PARERE APPROVATO

La I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 676 Governo, recante «DL 35/2013: Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali»; considerato che il provvedimento è riconducibile nel suo complesso alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato «sistema tributario e contabile dello Stato» e «perequazione delle risorse finanziarie» (articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione) nonché alla materia di competenza concorrente tra Stato e regioni «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (articolo 117, terzo comma, della Costituzione); premesso che:

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

l'articolo 1, commi 11 e seguenti, al fine di garantire l'immediata operatività della quota di finanziamenti previsti per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali, dispone il trasferimento delle relative disponibilità – pari a 2 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 – su un apposito conto corrente acceso presso la Tesoreria centrale dello Stato, intestato al Ministero dell'economia e delle finanze, la cui gestione viene affidata a Cassa depositi e prestiti S.p.A., la quale viene autorizzata ad effettuare, operazioni di prelevamento e versamento sul medesimo conto;

si prevede che Cassa depositi e prestiti s.p.a. proceda alla anticipazione di liquidità agli enti locali e che questi provvederanno alla restituzione delle anticipazioni secondo un piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e di quota interessi, con durata fino ad un massimo di trenta anni, fermo restando che l'anticipazione è concessa a quegli tra gli enti locali che non possano far fronte con risorse proprie al pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero di quelli per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il medesimo termine, a causa di carenza di liquidità; la disposizione in esame deve essere valutata alla luce dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, secondo il quale i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento ed è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti;

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

nel corso dell'esame del decreto-legge presso la Commissione speciale è stato osservato come la norma costituzionale non venga in rilievo, in quanto nel caso delle disposizioni sopra citate si tratterebbe di un'erogazione avente natura di anticipazione di liquidità: come precisato in particolare in una nota della Ragioneria Generale dello Stato – consegnata in occasione dell'audizione della medesima sul decreto-legge in esame – sulla base delle vigenti regole contabili le somme da pagare da parte degli enti territoriali risultano, relativamente a quelle diverse da spese di parte capitale, già iscritte in competenza, a fronte della fornitura del bene, del servizio o di altra prestazione e della insorgenza del corrispondente credito; in quanto iscritte in competenza, le somme medesime non rilevano – secondo la Ragioneria generale dello Stato – ai fini della copertura e, per i riflessi sui saldi di finanza pubblica, incidono solo sul fabbisogno e debito, ma non sull'indebitamento, su cui ha effetto solo la parte riguardante i pagamenti di conto capitale; di conseguenza, secondo la nota della Ragioneria, «non si tratta di un vero e proprio prestito da includere nel campo di applicazione dell'articolo 119, comma sesto, della Costituzione, in quanto non comporta un ampliamento di copertura finanziaria in termini di competenza, ma si configura come mera anticipazione di liquidità, a fronte di coperture già individuate»;

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

al contempo, il comma 4 dell'articolo 7, pur mantenendo ferma la possibilità di acquisire la certificazione di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti secondo le procedure previste dalla disciplina vigente, prevede che le pubbliche amministrazioni debentrici di cui al comma 1 sono obbligate a comunicare, a partire dal 1° giugno 2013 ed entro il termine del 15 settembre 2013, utilizzando la piattaforma elettronica, l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012, con l'indicazione dei dati identificativi del creditore;

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

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

il comma 4 dell'articolo 1 prevede altresì un intervento a titolo di accertamento e, ricorrendone i presupposti, di sanzione da parte delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti: presupposto dell'intervento è la segnalazione del collegio dei revisori degli enti locali di inadempimenti dei medesimi enti locali aventi ad oggetto la richiesta degli spazi finanziari, nei termini e secondo le modalità di cui al comma 2, e l'effettuazione di pagamenti per almeno il 90 per cento degli spazi concessi entro l'esercizio finanziario 2013;

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

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

Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave;

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

l'articolo 1, commi 14-17, dispone alcuni obblighi per gli enti locali che beneficiano dell'anticipazione: ai sensi del comma 15, il piano di riequilibrio dovrà dunque essere modificato in modo tale da includervi, al suo interno, anche il piano di ammortamento a rate costanti per la restituzione delle somme anticipate a valere sul Fondo;

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

l'articolo 4, al fine del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, per le regioni che abbiano sottoscritto i contratti per ottenere anticipazioni di somme per il pagamento dei debiti, condiziona la possibilità di sottoscrivere nuovi prestiti o mutui, oltre che all'osservanza del patto di stabilità come già previsto nella legislazione vigente, alla verifica che il bilancio regionale presenti una situazione di equilibrio strutturale;

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

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

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

e con le seguenti osservazioni:

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

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

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

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

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