

## **Atto Camera**

### **Mozione 1-00013**

presentato da

**BALDELLI Simone**

testo presentato

**Giovedì 12 luglio 2018**

modificato

**Martedì 28 maggio 2019, seduta n. 179**

La Camera,

premessi che:

il ritardo con il quale le amministrazioni pubbliche pagano le imprese che forniscono beni e servizi al settore pubblico costituisce un elemento di debolezza dell'economia del Paese, poiché la massa di risorse sottratte alle imprese ne rende difficile sia la gestione ordinaria che i piani di investimento, oltre a generare costi connessi alla ricerca di fonti alternative di finanziamento. Una situazione che colpisce principalmente le piccole e medie imprese, che sono le più esposte alle crisi di liquidità e per le quali è più difficile e oneroso l'accesso al credito. Tale ritardo genera ulteriori costi a carico delle amministrazioni ritardatarie, sia in relazione alla gestione del debito, sia in forza dell'obbligo del pagamento di more ed interessi che ne deriva. In sede di approvazione della direttiva del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea 2011/7/EU del 16 febbraio 2011 sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (sia della pubblica amministrazione che tra imprese) la Commissione europea ha rilevato che tali ritardi, nell'Unione, sono all'origine di un fallimento d'impresa su quattro e della perdita di 450.000 posti di lavoro all'anno;

il rispetto dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni ha anche un effetto diretto sul prodotto interno lordo e un effetto positivo per le casse dello Stato, attraverso, da un lato, il versamento dell'iva da parte di chi riceve i pagamenti, dall'altro, attraverso il gettito dei tributi diretti e dei contributi sociali derivanti dalla ripresa produttiva generata dai pagamenti. Il Governo italiano, nel 2013, aveva stimato che grazie al pagamento di 30 miliardi di euro dei debiti della pubblica amministrazione, il prodotto interno lordo sarebbe aumentato, nel medesimo anno, dello 0,2 per cento. A questo si sarebbe aggiunto un maggior gettito dell'iva pari a circa il 20 per cento della somma erogata, ma anche, per via della ripresa occupazionale, un incremento dei tributi diretti e contributi sociali quantificabili, ipotizzando prudenzialmente un'elasticità unitaria del gettito, rispetto al prodotto interno lordo, in altri 2 miliardi di euro;

l'Italia ha recepito la direttiva 2011/7/EU con il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, e la normativa è entrata in vigore il 1° gennaio 2013. Essa prevede l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pagare le imprese creditrici entro il termine massimo di 30 giorni, pena interessi di mora dell'8 per cento al di sopra di quello di riferimento della Banca centrale europea (Euribor). Sono previste possibilità di deroga con estensione del termine a 60 giorni, solo per alcuni casi specifici, come nel caso del settore sanitario. Deroghe che devono in ogni caso essere giustificate e approvate dalla Commissione europea;

nel corso della XVII legislatura, in considerazione della vigenza della direttiva e dopo la comunicazione del marzo 2013 del Vice Presidente della Commissione europea, Antonio Tajani, in cui si è chiarito che il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione non sarebbe rientrato nel calcolo del debito pubblico ai fini del patto di stabilità, si sono succeduti quattro distinti provvedimenti, con i quali lo Stato ha messo a disposizione per il pagamento dei debiti arretrati al 31 dicembre 2013 un importo prossimo ai 57 miliardi di euro;

il decreto-legge «destinazione Italia» (n. 143 del 2013) ha inoltre ampliato a tutte le pubbliche amministrazioni, rispetto all'assieme limitato già previsto dal decreto-legge n. 35 del 2013, l'istituto della compensazione tra crediti commerciali e debiti tributari, consentendo alle imprese e agli altri contribuenti che vantano tali crediti nei confronti delle amministrazioni pubbliche, e nel contempo hanno debiti tributari, di poter compensare le due voci. Tale misura è stata più volte prorogata, da ultimo a tutto il 2018 dall'articolo 12-*bis* del decreto-legge n. 87 del 2018, con riferimento ai carichi affidati agli agenti della riscossione entro il 31 dicembre 2017, ma dal 2019 non è più operativa. La delega fiscale (legge n. 23 del 2014), riprendendo quanto stabilito dall'articolo 8, comma 1, dello statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000), prevedeva che i meccanismi di compensazione, ivi comprese le partite di debito-credito nei confronti della pubblica amministrazione, diventassero strutturali;

il 7 dicembre 2017 la Commissione europea ha deferito l'Italia alla Corte di giustizia dell'Unione europea, definendo «sistematico» il ritardo con cui le amministrazioni pubbliche italiane effettuano i pagamenti nelle transazioni commerciali;

inoltre, il 7 giugno 2018 la Commissione europea ha deciso di inviare un ulteriore parere motivato all'Italia in quanto il suo diritto nazionale non è conforme alla direttiva sui ritardi di pagamento (direttiva 2011/7/UE). Per la Commissione le modifiche al codice dei contratti pubblici dell'aprile 2017, che hanno esteso sistematicamente di ulteriori 30 giorni i tempi di gestione del pagamento delle fatture per stato avanzamento lavori negli appalti pubblici, si configurano come una violazione della direttiva sui ritardi di pagamento. Tale normativa non è stata a tutt'oggi modificata, nonostante le richieste di modifica presentate in più sedi (legge di bilancio per il 2019, decreto-legge n. 32 del 2019 cosiddetto «sblocca cantieri»);

dopo una fase sperimentale, dal 1° gennaio 2018 è in corso di implementazione Siope Plus, una nuova infrastruttura digitale avente l'obiettivo di migliorare la qualità dei dati per il monitoraggio della spesa pubblica e destinata anche a rilevare i tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni nei confronti delle imprese fornitrici. Siope Plus fa parte del sistema di controlli della spesa pubblica inserito nella nuova legge di contabilità;

tramite Siope Plus è possibile quantificare quale sia lo *stock* del debito commerciale della pubblica amministrazione: a inizio maggio 2019 il debito generato nel 2018 e ancora da onorare è pari a circa 27 miliardi di euro (la differenza tra 148,6 miliardi di euro di fatture emesse e 120,7 miliardi di euro di fatture pagate). Alla stessa data, lo *stock* complessivo del debito (scaduto e non) è pari a circa 57 miliardi di euro;

si registra negli ultimi mesi un miglioramento dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni, che risultano prossimi a quelli previsti dalla normativa dell'Unione europea. Si tratta, però, di dati medi, in cui convivono quelli riferiti ad amministrazioni da sempre virtuose, con quelli riferiti ad altre che continuano ad arrancare. In

particolare, le amministrazioni del Nord pagano mediamente 18 giorni prima di quelle dei Sud. Restano ancora di rilievo i problemi del debito verso i fornitori dei grandi comuni: Roma ha un debito di 1,5 miliardi di euro, Napoli di 433 milioni di euro, Milano di 338 milioni di euro e Torino di 299 milioni di euro;

le misure adottate in questi mesi dal Governo in materia di pagamento dei debiti di fornitura della pubblica amministrazione, oltre alla già citata compensazione prevista nel decreto-legge n. 87 del 2012, scaduta a fine 2018, consistono in iniziative volte a introdurre:

a) anticipazioni agli enti locali da parte delle tesorerie e delle istituzioni finanziarie, compresa la Cassa depositi e prestiti (legge di bilancio per il 2019);

b) misure sanzionatorie per gli enti che non provvedono al pagamento dei debiti di fornitura entro i tempi contrattualmente previsti (legge di bilancio per il 2019);

c) una modifica al codice degli appalti volta a chiudere la procedura di infrazione avviata contro l'Italia dall'Unione europea nel dicembre 2017, tramite riduzione dei termini di pagamento (legge europea 2018);

d) misure contenute nel decreto-legge n. 135 del 2018 «semplificazione» (articoli 1 e 4) volte a costituire un fondo a garanzia delle piccole e medie imprese che sono in difficoltà nella restituzione delle rate di finanziamenti già contratti con banche e intermediari finanziari e sono titolari di crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni, nonché a modificare il codice di procedura civile in materia di esecuzione forzata per rendere più agevole al debitore l'accesso all'istituto della conversione del pignoramento;

il 2 agosto 2018 il Vice Presidente del Consiglio dei ministri Luigi Di Maio, sollecitato dall'azione parlamentare, ha affermato che «(...) la misura della compensazione tra crediti e debiti (con la pubblica amministrazione) è una sensibilità del Governo e c'è tutta la volontà di stabilizzarla (...)». Nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 135 del 2019 è stato accolto l'ordine del giorno 9/1550/48 a prima firma Baldelli, volto ad impegnare il Governo a valutare l'opportunità di adottare un provvedimento che attui organicamente l'articolo 8, comma 1, dello statuto del contribuente (legge n. 212 del 2000), nel quale si prevede che «l'obbligazione tributaria può essere estinta anche per compensazione»,

impegna il Governo:

1) a sbloccare il pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni verso imprese e professionisti, accelerandone i tempi, attraverso la verifica della possibilità di realizzare iniziative per:

a) la stabilizzazione del meccanismo di compensazione tra crediti commerciali e debiti tributari previsto dal decreto-legge «destinazione Italia» (n. 143 del 2013), da ultimo prorogato a tutto il 2018 dall'articolo 12-*bis* del decreto-legge n. 87 del 2018;

b) l'ampliamento delle fattispecie ammesse alla compensazione tra crediti e debiti della pubblica amministrazione, oltre che la cartolarizzazione dei crediti fiscali, anche attraverso strumenti quali titoli di Stato di piccolo taglio, implementando l'applicazione di tutte le misure adottate nella legge di bilancio per il 2019, relative anche alle anticipazioni di tesoreria, per garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti

commerciali delle pubbliche amministrazioni ed uscire, così, dalla procedura di infrazione che la Commissione europea ha avviato contro l'Italia sull'attuazione della direttiva sui ritardi di pagamento;

c) la modifica della normativa degli appalti nelle parti non conformi alla direttiva sui ritardi di pagamento n. 2011/7/UE, dando corso al parere motivato emesso il 7 giugno 2018 dalla Commissione europea;

d) la modifica della disciplina relativa al documento unico di regolarità contributiva (durc), prevedendo che esso possa essere rilasciato qualora l'impresa dimostri di detenere crediti certi, liquidi ed esigibili in misura tale da non consentire versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali, prevedendo anche in tale ambito un meccanismo di compensazione;

e) l'accelerazione del processo di adesione di tutte le amministrazioni pubbliche all'infrastruttura digitale Siope Plus al fine provvedere in tempi certi alla completa gestione informatica della fatturazione e dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, prevedendo specifiche misure per il monitoraggio del pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione e assicurando che i dati già disponibili sulla piattaforma elettronica per i crediti commerciali siano utilizzabili senza soluzione di continuità. (1-00013) (*Ulteriore nuova formulazione*) «Baldelli, Faro, Claudio Borghi, Fregolent, Rizzetto, Fassina, Lupi».