



CONFINDUSTRIA

**Commissione Speciale per l'esame degli atti di Governo**

**Camera dei Deputati**

**Commissione speciale per l'esame di disegni di legge di  
conversione di decreti legge e di altri provvedimenti urgenti  
presentati dal Governo**

**Senato della Repubblica**

**Audizione del Direttore Generale di Confindustria, Marcella  
Panucci**

**sul 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 dei tributi degli  
enti locali"***

**Roma, 16 aprile 2013**

## INDICE

1. **Quadro economico**
2. **Valutazioni generali sul decreto-legge**
3. **Gli aggiustamenti necessari**
  1. **Pagamento dei debiti degli Enti locali**
  2. **Pagamento dei debiti di Regioni, Province autonome ed Enti del Servizio sanitario nazionale**
  3. **Pagamento dei debiti delle Amministrazioni dello Stato**
  4. **Certificazione e ricognizione dei crediti verso la PA**
  5. **Rimborsi, compensazioni e altri interventi di natura fiscale**
4. **Ulteriori proposte di Confindustria**
5. **Conclusioni**

## 1. Quadro economico

L'Italia è in emergenza liquidità. È in corso la terza ondata di *credit-crunch*, dopo quelle del 2007-2009 e del 2011-2012.

I prestiti alle imprese sono in caduta da più di un anno e mezzo: a febbraio sono stati del 5,1% inferiori al livello di settembre 2011. Lo stock erogato si è ridotto di 47 miliardi. Un evento senza precedenti nel dopoguerra.

Le banche sono sempre più selettive, i prestiti calano, i tassi salgono, molte imprese rinunciano a chiedere crediti.

Un terzo delle aziende ha liquidità insufficiente rispetto alle esigenze operative. Imprese con progetti di investimento validi, quindi con attese di fatturato tali da poter pagare il servizio del debito, vanno in crisi per carenza di fondi nel breve termine.

Gli spread pagati dalle imprese hanno toccato nuovi massimi: 3,4 punti contro 0,6 punti in media nel 2006. Tassi troppo alti e in salita stanno spingendo molte imprese a rinunciare a chiedere credito bancario: il tasso finisce, infatti, per superare i rendimenti attesi degli investimenti che si intendevano finanziare, rendimenti colpiti dal perdurare della recessione.

La scarsità di fondi contribuisce all'aumento dei fallimenti: senza considerare le microimprese, 3.596 nel 4° trimestre 2012 contro i circa 1.800 nel 4° trimestre del 2007. Esattamente il doppio.

Per rimettere in moto la fiducia delle banche e quindi il credito bancario, come abbiamo più volte indicato, serve uno *shock* che rilanci con decisione la crescita dell'economia italiana.

Sul fronte del credito e della liquidità, la misura cruciale per sbloccare lo stallo l'abbiamo indicata nel Progetto Confindustria per l'Italia presentato a gennaio: il pagamento immediato alle imprese di almeno i due terzi dei debiti commerciali della PA.

Le pubbliche amministrazioni italiane hanno debiti verso le imprese, stimati da Banca d'Italia in circa 91 miliardi di euro alla fine del 2011, poco meno del 6% del

PIL. Debiti accumulati a causa dell'abnorme aumento dei tempi di pagamento della PA, dovuto anche a sfavorevoli meccanismi di controllo contabile e inappropriate gestioni dei bilanci: 180 giorni in Italia nel 2012, solo 36 giorni in Germania.

Si tratta di un ammontare che non ha eguali in Europa: è una volta e mezza i debiti commerciali della Francia, quasi 3 volte quelli del Portogallo, oltre 4 quelli della Spagna e quasi 5 quelli della Grecia!

Il pagamento di ciò che spetta alle imprese, come segnalato dal Presidente della Banca Centrale Europea, Mario Draghi, può essere il più potente stimolo alla ripresa. Questa restituzione di liquidità darebbe ossigeno a molte aziende. Scorrerebbe lungo le filiere produttive, raggiungendo più imprese di quelle che vantano crediti con la PA, perché consentirebbe a queste ultime di pagare i loro fornitori. Ciò farebbe gradualmente ripartire progetti di investimento accantonati per mancanza di fondi, dando una spinta significativa al PIL.

Secondo le stime del nostro Centro Studi, con l'immediata liquidazione di 48 miliardi si genererebbero, in tre anni, 10 miliardi di investimenti aggiuntivi delle imprese, che avrebbero l'effetto di aumentare il livello del PIL in misura apprezzabile: dopo tre anni di circa l'1%. Il miglioramento del contesto macroeconomico e della posizione di bilancio aziendale farebbe alzare i rating bancari attribuiti alle singole imprese, frenerebbe l'aumento delle sofferenze bancarie, favorirebbe l'erogazione di credito a tassi più bassi.

Una volta avviato, questo processo si può auto-alimentare, mettendo in moto un circolo virtuoso: più liquidità, più investimenti, più crescita, rating migliori, più credito e di nuovo più investimenti.

Dopo cinque anni l'aumento del PIL toccherebbe l'1,4% e gli occupati crescerebbero di 243 mila unità.

## **2. Valutazioni generali sul decreto-legge**

Il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (di seguito anche, decreto) affronta la questione dello *stock* di debito commerciale accumulato dalle PA nei confronti delle imprese. Una delle questioni più urgenti per le imprese italiane.

Confindustria denuncia da molto tempo l'estensione e la gravità del fenomeno, che mina alle fondamenta la certezza del diritto e il rispetto dei contratti, inaridisce un'importante fonte di liquidità, ha riflessi negativi sulle possibilità di accesso al credito bancario e comprime le possibilità di investimento e sviluppo delle imprese.

Il provvedimento è complementare rispetto all'attuazione della Direttiva *Late Payments*, efficace in Italia dal 1° gennaio 2013 e che punta a evitare che questa situazione si riproponga in futuro.

In questo senso, va senz'altro registrato come un fatto positivo che il Governo abbia, con un provvedimento urgente, deciso di compiere il primo, vero passo per la soluzione del problema.

In verità, però, in un Paese civile pagare i debiti dovrebbe essere un irrinunciabile punto d'onore per lo Stato e non formare oggetto di un decreto-legge.

Peraltro, quanto alla soluzione prescelta, avremmo preferito una procedura semplice e centralizzata di liquidazione, con cui lo Stato si assumesse la responsabilità di sanare la "ferita", regolando poi i rapporti con le proprie articolazioni territoriali.

Inoltre, in luogo di un approccio dichiaratamente orientato al *"raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica"*, ci saremmo aspettati un'impostazione che mettesse al centro le imprese, così da ristabilire un quadro di regole certe per le loro relazioni con le PA. È emblematico, in questo senso, che la parola "imprese" compaia per la prima volta nel decreto all'articolo 11, cioè all'interno di una norma che non riguarda il pagamento dei crediti commerciali, bensì misure per l'equilibrio finanziario di Sicilia e Piemonte.

Il provvedimento non deve essere inteso come una manovra di finanza pubblica o un intervento sui bilanci degli enti territoriali. Al contrario, deve essere lo strumento per restituire quanto le PA hanno indebitamente trattenuto, finanziandosi in modo occulto, a scapito degli equilibri economico-finanziari delle imprese, della sostenibilità dei loro progetti di crescita, spesso della loro stessa sopravvivenza.

È perciò essenziale che l'intero ammontare delle risorse messe a disposizione, 40 miliardi in due anni, pur limitato rispetto allo *stock*, venga destinato alle imprese, evitando al contempo che ai maggiori oneri si provveda attraverso nuove imposizioni fiscali.

Per assicurare l'efficacia delle nuove misure, occorrono alcuni correttivi, su cui torneremo nel seguito, ma, considerata la prioritaria esigenza di agire con rapidità, riteniamo che l'attuale impostazione del provvedimento non vada ribaltata.

Nel merito delle misure, accanto ad aspetti positivi vi sono diverse criticità sulle quali auspichiamo che il Parlamento intervenga perché è indispensabile, da un lato, che la finalità del provvedimento non venga vanificata e, dall'altro, che gli enti debitori siano privati di ogni possibile alibi per non pagare.

Quanto agli aspetti positivi, si segnalano:

- l'ammontare delle risorse messe a disposizione. Sebbene dei 40 miliardi complessivi quelli effettivamente destinati al pagamento dei crediti commerciali saranno meno di 25, si tratta comunque di uno stanziamento importante, ma inferiore alle attese e, soprattutto, all'enorme stock di debiti arretrati. Dati questi limiti, è a maggior ragione necessario imporre un vincolo di destinazione alle risorse trasferite tra i diversi livelli intermedi di Governo (circa 8 miliardi), affinché queste vengano utilizzate esclusivamente per il pagamento dei debiti verso le imprese;
- l'allentamento dei vincoli del Patto di Stabilità Interno, che permetterà agli enti virtuosi di utilizzare le risorse di cassa disponibili. Viene così rimossa una delle principali cause finora addotte per i mancati pagamenti. È importante che una parte di queste risorse sia stata sbloccata immediatamente, consentendo i primi pagamenti, che il MEF stima in misura pari a 2,25 miliardi. Come si vedrà più avanti, è però un limite serio che tale allentamento sia ridotto nell'ammontare e limitato al solo 2013;
- lo stanziamento di 6,5 miliardi in due anni per accelerare i rimborsi fiscali;
- l'aumento della soglia di compensazione tra crediti e debiti fiscali da 516 a 700 mila euro, sebbene posticipato al 2014 e con l'aggravante che alla copertura si provvederà attingendo alle risorse messe a disposizione per i rimborsi fiscali;
- l'estensione del meccanismo di compensazione tra crediti commerciali certificati e debiti fiscali - finora limitato ai soli debiti iscritti a ruolo - anche a quelli dovuti a seguito di accertamento con adesione o altri meccanismi

deflattivi del contenzioso. L'efficacia di tale misura, che andrebbe ampliata ad altre fattispecie di debiti compensabili, è tuttavia incerta perché subordinata a un decreto attuativo;

- la ricognizione dei debiti di tutte le PA, che consentirà di avere, al 15 settembre 2013, un quadro completo della situazione dei debiti scaduti a fine 2012. Al riguardo, oltre ad alcune considerazioni puntuali che si vedranno di seguito, si sottolinea fin da subito l'opportunità di anticiparla al 31 luglio 2013;
- l'ampliamento dell'esclusione dal Patto di Stabilità interno delle spese per il cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali (già prevista e pari a 1 miliardo per il 2013 e per il 2014) di ulteriori 800 milioni di euro per il 2013, al fine di accelerarne l'utilizzo. Va però osservato che tale esclusione non è comunque sufficiente a coprire l'intera quota 2013 di cofinanziamento, pari a circa 2,2 miliardi di euro. Per assicurare il completo assorbimento delle risorse comunitarie, sarebbe opportuno prevedere la completa esclusione delle spese di cofinanziamento nazionale e regionale dal Patto per il 2013.

Quanto agli aspetti critici, il testo è complesso e le procedure sono troppo articolate, con il ricorso a numerosi provvedimenti di attuazione e con la necessità di un coordinamento tra Stato, Regioni ed Enti locali che non si preannuncia facile. In proposito, si registra positivamente il tempestivo avvio della fase attuativa: è stato infatti firmato l'addendum alla convenzione tra MEF e CDP e sono state emanate le prime circolari della Ragioneria Generale dello Stato, che forniscono indicazioni alle PA tenute ad applicare il decreto. Confidiamo che si continui su questa falsariga rispettando in modo rigoroso la tabella di marcia.

Le richiamate complessità rischiano comunque di rallentare il processo di liquidazione, limitando fortemente l'incisività del decreto.

È, quindi, essenziale introdurre alcuni correttivi volti a:

- assicurare che le risorse disponibili, fatte salve quelle dedicate ai rimborsi fiscali e al cofinanziamento dei fondi comunitari, siano destinate esclusivamente al pagamento dei crediti commerciali delle imprese verso le PA;

- semplificare le procedure;
- eliminare ogni penalizzazione per le Regioni che utilizzino le anticipazioni;
- ampliare la compensazione tra crediti e debiti fiscali;
- rafforzare le misure per la ricognizione dei debiti, anche per assicurare un monitoraggio puntuale del funzionamento delle misure;

Inoltre, è necessario assicurare che il taglio lineare della spesa dei Ministeri, previsto a copertura degli oneri derivanti dal decreto, non riguardi le spese volte a finanziare, oltre al Fondo sviluppo e coesione, anche Expo 2015.

A giudizio di Confindustria questi correttivi, se attuati, contribuirebbero in modo determinante all'effettività delle misure contenute nel decreto.

Il tempo è, però, un fattore determinante. La conversione del provvedimento deve avvenire, come accennato, con la massima celerità, perché occorre dare un segnale al Paese e alle imprese, rassicurandole sul fatto che stavolta le aspettative non saranno deluse.

Ne va della credibilità e - sia consentito - della stessa tenuta delle Istituzioni democratiche.

Per gli stessi motivi, è importante che i pur necessari correttivi al decreto non finiscano per stravolgerne i connotati. Ciò bloccherebbe l'immediata efficacia di quelle misure che già stanno producendo effetti.

### 3. Gli aggiustamenti necessari

In via preliminare, rilevano alcune imprescindibili considerazioni di carattere generale, che riguardano correzioni di portata trasversale ai diversi ambiti di intervento considerati dal decreto.

Anzitutto, esso adotta una definizione dei debiti da pagare non omogenea per tutte le tipologie di PA e, soprattutto, non idonea ad assicurare che vengano pagati i crediti commerciali delle imprese.

Si ravvisa, dunque, la necessità di chiarire che i debiti oggetto del decreto sono solo quelli per lavori, servizi e forniture effettuati dalle imprese a beneficio delle PA, anche mutuando le definizioni accolte nella recente Direttiva europea 7/2011.

Occorre poi includervi, in ogni caso, gli interessi di mora maturati a partire dal termine di scadenza contrattuale e i debiti fuori bilancio. In merito a quest'ultimo aspetto, non si può che registrare con sconcerto il fatto stesso della loro esistenza, per cui sarebbe del tutto incomprensibile se tali debiti - fatto salvo il caso delle amministrazioni centrali, per le quali sono già inclusi - non rientrassero nel perimetro del decreto.

Inoltre, l'ambito soggettivo di applicazione della misura andrebbe esteso agli enti strumentali della PA, che spesso risultano fortemente esposti nei confronti delle imprese. Ciò dovrebbe valere in particolare per le società *in house*, che, alla luce dei criteri dettati dalla giurisprudenza europea, sono da considerarsi a tutti gli effetti come *alter ego* delle PA controllanti, non operano sul mercato in concorrenza con altri operatori e rappresentano, quindi, un centro di spesa alternativo per tali amministrazioni. Lo stesso principio dovrebbe valere per le Agenzie, i Consorzi e le Aziende legati alle amministrazioni da rapporti di strumentalità strutturale.

Sotto altro profilo, come anticipato in precedenza, si sottolinea che una parte significativa delle risorse (circa 8 miliardi) è destinata a trasferimenti da Regioni e Province in favore degli enti locali. È necessario assicurare che tali risorse vengano utilizzate esclusivamente per il pagamento dei crediti commerciali delle imprese verso le PA, introducendo precisi vincoli di destinazione espressione di livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e a tutela della concorrenza. Ciò al fine di indirizzare in modo puntuale lo sforzo finanziario pubblico a beneficio del sistema produttivo con effetti macroeconomici favorevoli anche per le finanze pubbliche in termini di maggiore crescita e appare anche necessario per assicurarne la compatibilità rispetto agli impegni assunti con l'UE.

Si segnala, inoltre, la necessità che le risorse disponibili vengano ripartite tra gli enti debitori in misura proporzionale all'ammontare dei loro debiti. Altri criteri, riconducibili alla virtuosità dei singoli enti, pur muovendo da presupposti condivisibili, rischierebbero di far pesare sulle imprese le inefficienze delle amministrazioni debentrici.

Fermo restando quanto sopra, è opportuna la previsione ai sensi della quale gli enti sono tenuti a pagare i debiti secondo l'ordine di anzianità, partendo dal più antico. In tale ambito, appare tuttavia da chiarire la previsione ai sensi della quale i crediti oggetto di cessione *pro soluto* verranno pagati per ultimi.

Non sono infatti definiti i tempi di pagamento di tali crediti e vi è incertezza sul fatto stesso che finiranno per essere pagati. Il decreto stabilisce che la Legge di Stabilità per il 2014 può autorizzare il pagamento dei debiti oggetto di cessione mediante assegnazione dei titoli di Stato. Tale disposizione, che sembra preludere alla possibilità di un ulteriore incremento delle risorse stanziato, non delinea però un percorso chiaro e affidabile.

Pur comprendendo la finalità della disposizione, si segnala che in caso di incertezza circa la possibilità e i termini di pagamento di tali crediti si rischierebbe di bloccare, nel 2013, il mercato delle cessioni *pro soluto*, che è un canale importante di finanziamento delle imprese.

Sul punto, va verificato, inoltre, se gli enti debitori siano in grado di distinguere tra crediti ceduti *pro soluto* e crediti ceduti *pro solvendo*. Ciò al fine di evitare il rischio che dubbi in proposito possano bloccare il pagamento immediato dei crediti ceduti *pro solvendo*.

Al fine di assicurare il rispetto della stringente tempistica attuativa prevista dal decreto, che ha una condivisibile *ratio* economica che va preservata e rafforzata, è necessario chiarire che i provvedimenti di attuazione hanno natura non regolamentare, in quanto diretti a dare esecuzione a disposizioni che non prevedono l'esercizio di potestà normative.

Infine, per rendere possibili i pagamenti effettuati in attuazione del decreto, è necessario riconsiderare la richiesta di DURC ai fini del pagamento stesso. Occorre infatti evitare il cortocircuito che si determina quando le imprese, in crisi di liquidità a causa dei ritardati pagamenti della PA, non siano in grado di ottenere il DURC e, per questa via, vedano precludersi la possibilità di essere pagate ai sensi del decreto.

La soluzione potrebbe essere di considerare valido ed efficace il DURC di cui l'impresa era in possesso al momento della stipula del contratto o della scadenza

del termine di pagamento non rispettato dalla PA. In questo modo, la mancanza di DURC riscontrata oggi non avrebbe l'effetto di bloccare i pagamenti.

Per la medesima finalità, occorre verificare che la disposizione contenuta all'articolo 48-*bis* del DPR 602/1973, secondo cui le PA debentrici sono tenute ad accertare l'eventuale mancato versamento di somme derivanti dalla notifica di cartelle di pagamento, non sia ostativa al saldo dei crediti commerciali vantati dalle imprese.

### 3.1. Pagamento dei debiti degli Enti locali

Con specifico riferimento alle disposizioni relative al pagamento dei debiti da parte di Comuni e Province, si rileva anzitutto che appare insufficiente la cifra di 5 miliardi di spesa in conto capitale liberata dai vincoli del patto di stabilità interno. Ciò sia in relazione alle risorse che si stimano nelle disponibilità degli Enti locali, sia rispetto all'obiettivo di rilanciare gli investimenti produttivi.

Sarebbe pertanto auspicabile innalzare tale importo, ridiscutendo con l'Unione Europea gli impegni sul contenimento del deficit e alla luce del fatto che si tratterebbe di un intervento *una tantum*, tale da non incidere sull'equilibrio strutturale dei conti pubblici.

Inoltre, non si comprende la ragione per cui si sia scelto di limitare questa misura al solo anno 2013, se è vero che nel 2014 il livello del rapporto deficit-PIL è stimato all'1,8%.

È inoltre prioritario assicurare l'effettività delle misure previste e, in particolare, il pieno utilizzo delle - poche - risorse messe in campo.

A tal fine, appare necessario intervenire con correttivi mirati su alcuni snodi cruciali del meccanismo impostato dal decreto. Lo sono senz'altro: la richiesta di spazi finanziari di cui gli enti locali necessitano per sostenere i pagamenti in deroga ai vincoli del patto di stabilità; la richiesta di anticipazioni da parte degli enti locali sprovvisti di adeguata liquidità; l'effettivo pagamento dei debiti da parte di tali enti, una volta che essi abbiano ottenuto gli spazi finanziari e le anticipazioni.

In proposito, per evitare che il funzionamento del sistema si inceppi, occorre anzitutto rafforzare l'impianto delle sanzioni irrogabili in caso di inerzia nella

richiesta di spazi finanziari. Andrebbe precisato che le responsabilità previste dal decreto possono essere accertate dalla Corte dei Conti non solo su segnalazione del collegio dei revisori, ma anche nell'esercizio delle proprie attribuzioni previste dalla legge. Inoltre, tali responsabilità dovrebbero gravare, oltre che sui responsabili dei servizi interessati, anche sul presidente della giunta provinciale, sul sindaco, sul segretario generale e sul responsabile del servizio bilancio e finanze.

Analoga impostazione andrebbe accolta per i casi in cui, una volta ottenuti gli spazi finanziari, gli enti non provvedano a impiegarli per il pagamento dei debiti verso le imprese.

Nel merito delle sanzioni irrogabili, esse dovrebbero variare a seconda della gravità di violazione e della carica ricoperta e, per i vertici politici, arrivare fino al divieto di ricoprire incarichi pubblici.

Andrebbero inoltre previste sanzioni per quegli enti che, una volta ottenute le anticipazioni, non le impieghino per pagare quanto dovuto alle imprese.

In ogni caso, va introdotto un termine ultimo per l'estinzione dei debiti da parte degli enti locali che abbiano richiesto gli spazi finanziari, ovvero che abbiano avuto accesso alle anticipazioni previste dal decreto. L'attuale formulazione, infatti, pur indicando i termini degli altri passaggi che scandiscono il meccanismo, non individua una data precisa per i pagamenti, che sono però l'obiettivo del provvedimento.

In ogni caso, per le ipotesi di inerzia e inadempimento dovrebbe essere richiamata l'applicabilità dell'articolo 120 della Costituzione, che attribuisce al Governo il potere di sostituirsi agli organi regionali e locali quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica, nonché dei livelli essenziali delle prestazioni (disposizioni poi declinate dall'articolo 8 della legge 131/2003).

### 3.2. Pagamento dei debiti di Regioni, Province autonome ed Enti del Servizio sanitario nazionale

È indispensabile semplificare il meccanismo delineato dal decreto, per rimuovere ogni ostacolo al pagamento dei debiti di Regioni, Province autonome ed Enti del

Servizio sanitario nazionale. Ciò appare tanto più necessario se si considera che gran parte delle risorse messe a disposizione, 22 miliardi, è proprio diretta a smaltire le passività accumulate da questi enti, considerato che il settore sanitario è tra i più colpiti dal fenomeno dei ritardati pagamenti.

In proposito si segnala però che, per quanto riguarda le spese diverse da quelle sanitarie, la deroga al Patto vale solo 1,4 miliardi, mentre la liquidità messa a disposizione delle Regioni ammonta a 8 miliardi. Le risorse in eccesso vanno destinate direttamente al pagamento dei debiti degli Enti del SSN.

In analogia a quanto previsto per gli Enti locali, si ravvisa inoltre la necessità di estendere l'esclusione dal Patto di Stabilità anche alle somme destinate al pagamento dei residui passivi di parte capitale, per parificare i creditori delle Regioni a quelli degli Enti locali.

Il provvedimento subordina l'erogazione delle anticipazioni a una serie di condizioni e adempimenti che, oltre a determinare un'inutile burocrazia contabile a carico delle Regioni senza benefici per la finanza pubblica, rischiano seriamente di paralizzare il flusso dei pagamenti alle imprese.

Occorrono, quindi, correttivi volti ad assicurare una maggiore fluidità del processo, nel pieno rispetto dei vincoli costituzionali di copertura finanziaria e di concorso degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In particolare, la previsione che, ai fini dell'erogazione delle anticipazioni da parte dello Stato, richiede l'adozione di misure anche legislative di copertura dell'indebitamento - peraltro senza indicare un termine massimo per procedervi - dovrebbe essere sostituita con un richiamo generale a quanto previsto dall'articolo 81 della Costituzione.

L'articolo 81 afferma già che le nuove o maggiori spese debbono trovare idonea copertura legislativa, con un principio che è senz'altro applicabile anche alle Regioni, già tenute ad adottare, in caso di squilibri economico-finanziari, apposite misure di correzione.

Non occorrono, dunque, ulteriori previsioni dirette a questo scopo, che peraltro rischiano di determinare dubbi interpretativi in ordine ai casi in cui la misura legislativa sia o meno richiesta e, di conseguenza, un'applicazione disomogenea del decreto tra i diversi enti. A fronte di ciò, l'eliminazione della disposizione in

questione fugherebbe ogni dubbio sulla inutilità di apposite misure legislative per quelle Regioni i cui organi amministrativi siano autorizzati dalla legislazione vigente a contrarre mutui o anticipazioni, anche con conseguenti variazioni di bilancio, a fronte dei quali siano già contemplate le coperture e le modalità di rientro dall'esposizione.

Quanto invece alle previsioni che condizionano l'accesso e l'erogazione delle anticipazioni al rilascio di certificazioni congiunte e al parere di Tavoli di monitoraggio interistituzionali, si rileva che già esistono nell'ordinamento meccanismi in grado di conseguire i medesimi obiettivi.

Il riferimento è all'articolo 1 del decreto-legge 174/2012, che ha introdotto stringenti obblighi di verifica in ordine alle gestioni finanziarie delle Regioni e degli Enti del Servizio sanitario nazionale, affidati alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti. In particolare, vi si prevede che nei casi in cui le sezioni accertino squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, le Regioni siano tenute ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Qualora ciò non accada, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa. In ogni caso, le relazioni redatte dalle sezioni sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al MEF, assicurando così anche il necessario coordinamento informativo.

In ogni caso, l'obiettivo di assicurare allo Stato idonee garanzie per il recupero delle somme anticipate alle Regioni potrebbe essere conseguito affiancando all'attuale previsione, che rimette al contratto di finanziamento la definizione di forme e modalità di recupero, il blocco preventivo delle risorse regionali destinate a spese non obbligatorie, che andranno quindi versate alle entrate dello Stato.

Inoltre, è necessario prevedere un termine ultimo per la conclusione del suddetto processo con cui Regioni, Province Autonome ed Enti del SSN ottengono l'erogazione delle anticipazioni statali. Tale termine va fissato al 30 giugno 2013. Vanno inoltre previste, in linea con quanto indicato con riferimento agli Enti locali, sanzioni per le amministrazioni che non rispettino tale termine.

Sempre con l'obiettivo di rimuovere i vincoli al pagamento, occorre ripensare la norma con cui si preclude alle Regioni che abbiano avuto accesso alle anticipazioni di contrarre nuovi prestiti o mutui per qualsiasi finalità a meno che non attestino che il bilancio regionale sia in equilibrio strutturale. La verifica in ordine al rispetto di questa condizione è rimessa ai già richiamati Tavoli interistituzionali, per cui, anche in questo caso si avrebbe una proliferazione di passaggi burocratici.

Si tratta di previsioni non necessarie alla luce dell'attuale ordinamento, che già prevede precisi obblighi di correzione degli squilibri di bilancio delle Regioni e appositi meccanismi di verifica. Esse andrebbero quindi eliminate, anche per non penalizzare ulteriormente le Regioni in deficit sanitario, vale a dire quelle dove il problema dei ritardi di pagamento è più accentuato.

Va poi introdotto un termine perentorio per l'estinzione dei debiti da parte di Regioni, Province autonome ed Enti del Servizio sanitario nazionale che abbiano richiesto le anticipazioni previste dal decreto. L'attuale formulazione, infatti, non individua una data precisa per i pagamenti.

Sempre in analogia a quanto proposto per gli Enti locali, andrebbero previste sanzioni per Regioni, Province autonome ed Enti del SSN che, una volta ottenute le anticipazioni da parte dello Stato, non le impieghino per pagare quanto dovuto entro il termine perentorio.

È poi necessario rimuovere il divieto di azioni esecutive e cautelari nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle Regioni sottoposte a piani di rientri dai disavanzi sanitari e commissariate. Qualora quest'opzione non fosse ritenuta percorribile, occorrerebbe quantomeno evitare di penalizzare le imprese creditrici di quelle amministrazioni che non attivino gli strumenti previsti dal decreto, così da tutelare i creditori non soddisfatti.

In altre parole, l'ambito applicativo delle disposizioni in tema di esclusione delle azioni esecutive e cautelari dovrebbe essere limitato ai soli casi in cui l'ente debitore abbia intrapreso il percorso di liquidazione dei debiti delineato dal provvedimento in esame, non precludendo, invece, l'accesso a questi strumenti di tutela per i creditori delle amministrazioni inerti.

Infine, non si comprende la ragione per cui sia previsto un secondo decreto ministeriale per ripartire le risorse nel 2014. Trattandosi di misure dirette al

pagamento di debiti scaduti, appare sufficiente il solo decreto da emanare entro il 15 maggio 2013, con cui sarà possibile individuare anche le risorse da destinare alle Regioni a partire dal 1° gennaio 2014.

### 3.3. Pagamento dei debiti delle Amministrazioni dello Stato

Anche per i debiti delle Amministrazioni statali vanno previste sanzioni in caso di ritardato o mancato adempimento delle disposizioni contenute nel decreto. Ciò deve valere in relazione a:

- predisposizione e invio degli elenchi dei debiti scaduti;
- definizione dei piani di rientro;
- erogazione delle risorse a pagamento dei debiti pregressi.

Vanno inoltre attribuiti alla Corte dei Conti poteri sanzionatori nei confronti degli uffici responsabili, qualora essa verifichi situazioni di irregolarità o inerzia rispetto alle quali le motivazioni addotte siano ritenute insufficienti.

### 3.4. Certificazione e ricognizione dei crediti verso la PA

In considerazione della scarsità delle risorse messe a disposizione dal decreto, il meccanismo di certificazione previsto dal DL 185/2008 potrà rappresentare lo strumento per favorire lo smobilizzo dei crediti non pagati. Occorre pertanto semplificare e rafforzare le disposizioni che il decreto dedica alla certificazione.

In proposito, nell'apprezzare la previsione che introduce l'obbligo per le PA di abilitarsi sulla piattaforma elettronica per la certificazione, si segnala la necessità che il meccanismo sia esteso ai crediti vantati dalle imprese verso le società partecipate dagli enti territoriali, in particolare le controllate *in house*.

Occorre inoltre eliminare la disposizione che prevede - in caso di mancata risposta delle PA alle istanze di certificazione dei creditori entro 30 giorni dalle stesse - la nomina di un Commissario *ad acta* tenuto a certificare nei successivi 60 giorni. Tale potere sostitutivo, pur rispondendo a una finalità meritoria, ha l'effetto di allungare i tempi della certificazione. Va pertanto sostituito con un meccanismo

che parifichi l'assenza di risposta nei termini da parte della PA debitrice al definitivo accertamento del credito.

Inoltre, va valutata l'opportunità di cogliere l'occasione del decreto per assicurare un quadro normativo certo alle attuali disposizioni in materia di cessione dei crediti tramite piattaforma elettronica. Queste ultime escludono l'applicazione delle norme di legge che prevedono la forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata per le cessioni di crediti e l'obbligo di notifica alle amministrazioni cedute. Tali esclusioni sono però disposte da un decreto ministeriale e vi è il dubbio che una fonte secondaria possa modificare una norma di legge.

In proposito, non si comprende come le previsioni in materia di cessione dei crediti certificati tramite la piattaforma elettronica istituita in attuazione del DL 185/2008 si raccordino con quelle contenute all'articolo 8 del decreto. Al riguardo, occorre soprattutto chiarire la *ratio* di un'ulteriore piattaforma elettronica per le cessioni, che non consente peraltro di azzerare i costi delle relative operazioni.

Quanto alla misura, giudicata positivamente, che prevede la ricognizione dei debiti di tutte le PA attraverso la suddetta piattaforma elettronica, andrebbe valutata l'opportunità di anticipare il termine ultimo per la comunicazione degli elenchi dei creditori commerciali da parte degli enti debitori. È poi necessario prevedere che l'integrazione degli elenchi da parte delle imprese avvenga successivamente a tale comunicazione, nell'ambito di una finestra temporalmente definita. L'intero meccanismo dovrebbe comunque concludersi entro il 31 luglio 2013.

Occorre, infine, assicurare che anche gli enti del SSN delle Regioni sottoposte a piani di rientro da deficit sanitari - che ad oggi hanno il divieto di certificare (valgono per tali enti le certificazioni specifiche rilasciate nell'ambito dei piani di rientro dai deficit) - siano obbligati a comunicare gli elenchi dei loro creditori sulla piattaforma e che, di conseguenza, valga anche per essi la disposizione che equipara tale comunicazione alla certificazione. A tal fine si potrebbe estendere la certificazione di cui al DL 185/2008 anche a tali enti.

Si ravvisa, infine, l'opportunità di introdurre adeguate forme di monitoraggio del funzionamento delle misure previste dal decreto, così da consentire di verificarne gli effetti da subito e con continuità.

### 3.5. Rimborsi, compensazioni e altri interventi di natura fiscale

In via generale, va apprezzata la previsione che mira a consentire un'accelerazione dei rimborsi d'imposta richiesti e attesi dai contribuenti, per un importo non superiore a 2,5 miliardi di euro per l'anno 2013, e a 4 miliardi di euro per l'anno 2014. Le risorse addizionali per il 2014 si riducono, tuttavia, a 2,75 miliardi perché la quota restante dei 4 miliardi è destinata alla copertura finanziaria di altri oneri previsti dal decreto (aumento della soglia di compensazione).

È essenziale garantire la tempestiva restituzione dei rimborsi fiscali ai contribuenti, sia per il pregresso, sia a regime. È inaccettabile infatti che la situazione finanziaria delle imprese - già duramente provata dalla crisi e dai ritardi di pagamento delle PA - sia ulteriormente aggravata dal ritardo con il quale sono erogati i rimborsi vantati nei confronti dell'erario e, in particolare, i rimborsi IVA.

Dopo le difficoltà in tal senso riscontrate nel 2011 e nella prima metà del 2012, si è registrato un segnale di attenzione da parte delle Istituzioni e un primo miglioramento della tendenza. Tuttavia, la situazione è ancora critica e occorre rafforzare le azioni già avviate in modo da assorbire nei tempi più rapidi possibile lo *stock* di crediti.

In questa ottica, al fine di rendere più efficaci le previsioni del decreto e l'erogazione dei rimborsi si auspica che:

- si eviti la riduzione per il 2014 delle risorse stanziare per i rimborsi fiscali, individuando una diversa copertura finanziaria all'aumento della soglia di compensazione;
- si modifichino le procedure di rimborso IVA, introducendo corsie preferenziali per i contribuenti strutturalmente a credito e ampliando i parametri per l'esonero dalla garanzia;
- siano resi disponibili in modo trasparente, all'inizio di ogni esercizio finanziario, i dati relativi al pregresso - con la suddivisione per imposte, territori e anno di maturazione - e all'importo complessivo per le autorizzazioni di cassa ai rimborsi nell'anno.

È positiva l'estensione della possibilità di compensare crediti commerciali con debiti fiscali che siano definiti aderendo - in tutto o in parte - alle contestazioni del

Fisco. Sinora tale possibilità era limitata ai soli debiti iscritti a ruolo. Tuttavia, sembrano opportune alcune correzioni per estendere e assicurare efficacia alla nuova possibilità di compensazione:

- ampliare le ipotesi di debiti tributari compensabili, quantomeno ai debiti tributari oggetto di transazione fiscale conclusa con l'Amministrazione finanziaria nell'ambito del concordato preventivo o dell'accordo di ristrutturazione del debito e alle somme dovute a seguito dei controlli automatici e formali della dichiarazione dei redditi e, successivamente, valutare la fattibilità tecnica di un meccanismo che consenta, una volta effettuata la ricognizione complessiva dei crediti commerciali e nei limiti di un tetto massimo di risorse destinate, di ampliare la compensazione anche ai debiti per imposte ordinariamente dovute;
- inserire il termine massimo del 15 maggio per l'emanazione del decreto con cui il MEF deve definire le modalità di compensazione tra crediti certificati e debiti fiscali;
- eliminare il riferimento temporale ai crediti maturati al 31.12.2012 per consentire di compensare a regime i crediti maturati verso la PA con le imposte definitivamente accertate, come già previsto per le imposte definitivamente iscritte a ruolo.

Si valuta positivamente l'aumento della soglia di compensazione da 516 a 700 mila euro: si tratta di un primo passo positivo verso un più significativo aumento della soglia, da tempo richiesto dalle imprese.

Delude però la scelta di posticiparne la decorrenza al 2014, con l'aggravante che alla sua copertura si provvede per il 2014 attingendo dalle risorse messe a disposizione per i suddetti rimborsi fiscali.

Occorre in proposito ricordare che l'impegno ad aumentare la soglia di compensazione, il cui ultimo aggiornamento risale a oltre dieci anni fa, è stato assunto in passato dal Parlamento e dal Governo, sia in occasione della legge delega di riforma del sistema fiscale del 2003, sia, da ultimo, dal DL 78/2009, che, a fronte della stretta introdotta sulle compensazioni dei crediti IVA, prevedeva dal 2010 la possibilità di innalzare la soglia. Si tratta di un impegno che ora va rispettato e attuato con urgenza.

Inoltre, se a suo tempo la soglia di 516mila euro fu introdotta con fini di monitoraggio e antievasione, oggi esistono tutti i presidi necessari per poter procedere ad un cospicuo innalzamento della soglia. Negli ultimi anni, infatti, sono stati introdotti nuovi e più stringenti strumenti di controllo delle compensazioni.

Si ricorda infatti che oggi:

- la compensazione dei crediti IVA superiori a 5mila euro può essere effettuata solo dopo aver presentato la dichiarazione IVA o l'istanza da cui il credito emerge. La preventiva presentazione della dichiarazione consente all'Amministrazione finanziaria di conoscere e, quindi, di valutare in anticipo rispetto al momento della compensazione, la spettanza o meno del credito;
- la compensazione può essere effettuata solo utilizzando il modello F24 telematico, consentendo così all'amministrazione finanziaria di avere contezza in tempo reale dell'avvenuta compensazione;
- per i crediti IVA da compensare superiori a 15mila euro annui, i contribuenti hanno l'obbligo di richiedere l'apposizione del visto di conformità sulla dichiarazione, sostenendo costi per un controllo di tipo formale svolto da un professionista;
- non è possibile effettuare compensazioni orizzontali fino a concorrenza dell'importo dei debiti tributari scaduti per imposte erariali e accessori se superiori a 1.500 euro.

Con riguardo ai profili sanzionatori:

- le sanzioni per l'indebita compensazione dal 2008 sono state inasprite. Il DL 185/2008 prevede una sanzione dal 100% al 200% del credito compensato per l'utilizzo in compensazione di crediti inesistenti, sanzione che è sempre fissata al 200% della misura del credito compensato se l'imposta dovuta è superiore a 50 mila euro annui.
- l'utilizzo in compensazione di crediti d'imposta non spettanti o inesistenti rileva anche ai fini penali qualora sia utilizzato un credito superiore a 50 mila euro.

Si ritiene pertanto opportuno rafforzare la previsione attuale del decreto, prevedendo:

- l'anticipazione al 2013 dell'aumento della soglia;

- l'innalzamento oltre il limite annuo dei 700 mila euro ad almeno 1 milione per la generalità dei contribuenti e anche oltre tale limite per quelli che dimostrino di possedere determinati requisiti (rispetto di determinate condizioni di solvibilità e affidabilità, posizione strutturalmente/fisiologicamente a credito IVA).

Infine, si ritiene essenziale cogliere l'occasione offerta dal decreto per:

- eliminare la disposizione in materia di responsabilità solidale fiscale, che - nonostante l'opera chiarificatrice dell'Agenzia delle entrate - continua a determinare un rallentamento nei pagamenti tra imprese all'interno delle filiere produttive, addossando ai contribuenti complessi e costosi oneri di spettanza delle amministrazioni, che non hanno alcuna utilità ai fini degli obiettivi perseguiti. Si ricorda che sulla norma pende già una denuncia in sede europea e che in Parlamento è stata presentata un'interpellanza per chiedere al Governo quali misure urgenti intenda adottare per l'abrogazione della norma;
- introdurre la possibilità che i ricavi relativi ai crediti commerciali, vantati nei confronti della PA, siano assoggettati a imposizione per cassa anziché per competenza, ossia non nel periodo d'imposta in cui normalmente sorge il diritto al corrispettivo, ma in quello in cui ne avviene l'effettiva percezione, così da evitare che la tassazione di proventi non ancora incassati crei ulteriore tensione sulla struttura finanziaria delle imprese.

Il decreto interviene inoltre su un tributo che mostra diversi profili critici, la TARES.

La maggiorazione TARES suscita forti dubbi di costituzionalità in quanto il tributo è destinato alla copertura dei servizi indivisibili dei comuni (es. illuminazione strade, polizia municipale), servizi che dovrebbero essere già coperti dall'addizionale comunale IRPEF, pagata dai soggetti residenti, e dall'IMU per i soggetti che possiedono immobili nel territorio comunale.

La natura di tributo comunale della maggiorazione TARES, inoltre, è ancora più difficile da comprendere se si considera la devoluzione allo Stato del relativo gettito prevista dal decreto.

Inoltre, più in generale, è indispensabile affrontare le difficoltà legate alle modalità di applicazione di un tributo destinato alla copertura del servizio comunale di gestione sui rifiuti urbani e assimilati alle realtà industriali (che per loro natura producono prevalentemente rifiuti speciali, che devono essere smaltiti tramite

soggetti autorizzati per precisi obblighi di tutela ambientale), nonché valutare appieno gli effetti del passaggio dai vecchi tributi sui rifiuti alla TARES in termini di incremento del prelievo per le imprese.

Pertanto, si ritiene opportuno:

- rinviare l'applicazione della TARES al 2014, al fine di consentire una revisione sostanziale del tributo mantenendo in vigore per il 2013 i precedenti prelievi comunali sui rifiuti e i relativi adempimenti e versamenti;
- abrogare a regime la maggiorazione TARES, per le ragioni sopra esposte.

Infine, è positiva la previsione che sancisce l'esclusione dalla base imponibile TARES di tutte le aree scoperte non operative pertinenziali o accessorie (es. aree verdi, parcheggi, aree di manovra), che risolve alcune difficoltà e ripristina, in sostanza, il regime previgente.

In proposito, si propone di escludere dall'assimilazione ai rifiuti urbani - sulla base di quanto previsto in passato dal Dlgs 52/2006 - i rifiuti che si formano nelle aree produttive, salvo quelli prodotti negli uffici, nelle mense, negli spacci, nei bar e nei locali al servizio dei lavoratori o comunque aperti al pubblico. In questo modo, si chiarirebbe che l'applicazione della TARES è esclusa con riferimento ai locali dove di producono rifiuti industriali e al magazzino, dove si producono rifiuti da imballaggi terziari, che sono smaltiti tramite soggetti autorizzati diversi dal servizio comunale.

#### **4. Ulteriori proposte Confindustria**

Le misure contenute nel decreto dovranno essere integrate da ulteriori interventi, volti soprattutto a garantire che il fenomeno dei ritardati pagamenti sia definitivamente rimosso e non possa riproporsi in futuro.

In proposito, occorre assicurare una rigorosa applicazione delle nuove regole derivanti dal recepimento della Direttiva *Late Payments*, che impongono termini inderogabili di pagamento alle PA.

Per far questo, è essenziale modificare le regole del Patto di Stabilità Interno. Il decreto non interviene sulle criticità del Patto, che, in assenza di correttivi, continuerà a indurre le amministrazioni ad accumulare debiti per spese di

investimento, pur in presenza di risorse di cassa disponibili, perpetrando l'incentivo perverso a far crescere l'ammontare delle passività non contabilizzate. Oltre ai pesanti effetti sul sistema produttivo, ciò inciderebbe in negativo sulle stesse amministrazioni debentrici, tenute, a seguito del recepimento della Direttiva, a corrispondere interessi moratori in caso di ritardo, nella misura inderogabile del tasso BCE maggiorato di 8 punti percentuali.

Inoltre, devono essere rivisti gli attuali meccanismi contabili pubblici allineando le spese di competenza alle disponibilità di cassa. I debiti commerciali, in larga parte, sono frutto di un sistema in cui agli Enti territoriali è consentito prendere impegni di spesa (la competenza) pur sapendo che questi non potranno tradursi in pagamenti, perché esiste un limite alle erogazioni di cassa.

Occorre allineare competenza e cassa, andando nella direzione prevista dalla riforma contabile del 2009 non ancora attuata su questo punto.

È necessario, altresì, mettere gli enti territoriali in condizioni di conoscere, prima dell'inizio dell'esercizio finanziario, le risorse di cassa che potranno utilizzare e, se del caso, trasferirglielle in modo da consentire la pianificazione corretta e il pagamento tempestivo delle spese di competenza.

Infine, sarà necessario un rigoroso monitoraggio da parte del Parlamento, eventualmente avvalendosi del contributo delle categorie produttive, per verificare non solo la puntuale attuazione del decreto, ma anche per monitorare l'andamento dei debiti commerciali delle PA.

## 5. Conclusioni

Confindustria fa appello a tutte le forze politiche affinché, come già avvenuto in occasione dell'approvazione delle Risoluzioni preliminari al varo del decreto, svolgano un'azione congiunta e coordinata volta ad approvare in tempi rapidi il decreto, introducendo quei correttivi mirati in grado di rafforzarne la portata.

Le imprese non faranno mancare il proprio contributo responsabile e saranno vigili e attenti controllori dell'operato delle singole amministrazioni nella consapevolezza di trovare nel Parlamento un interlocutore attento e sensibile, in grado di

individuare con la massima tempestività le risposte concrete alle pressanti esigenze dell'economia.

Questo provvedimento rappresenta un importante banco di prova. L'auspicio è che tutti, responsabilmente, dimostrino di perseguire con determinazione l'interesse generale del Paese.