

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2318

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DE GIROLAMO, DORINA BIANCHI

Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in materia di pagamenti delle pubbliche amministrazioni e di compensazione dei crediti, nonché disposizioni concernenti la compensazione delle cartelle esattoriali in favore delle imprese

Presentata il 23 aprile 2014

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il 31 marzo 2014 il Vicepresidente della Commissione europea, Antonio Tajani, ha annunciato l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per il mancato rispetto della direttiva 2011/7/UE (recepita con il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, ed entrata in vigore il 1° gennaio 2013) sui tempi di pagamento dei debiti di fornitura della pubblica amministrazione, definendo l'Italia come « il peggior pagatore dell'Unione europea ». La Commissione europea contesta il fatto che, nonostante la direttiva preveda che i pagamenti siano onorati entro trenta o sessanta giorni, in Italia le pubbliche amministrazioni pagano, anche dopo l'entrata in vi-

gore della direttiva, in media dopo duecento giorni, con punte di 1.200 giorni.

In particolare, nel settore delle opere pubbliche l'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), che è *advisor* della Commissione europea, ha presentato un *dossier* nel quale si calcolano 11 miliardi di euro di debiti arretrati solo per il settore edilizio, non coperti da nessun provvedimento. Lo stesso *dossier* segnala che l'80 per cento dei ritardi è dovuto ai vincoli imposti dal patto di stabilità interno agli enti locali, i quali, pur avendo i soldi in cassa, non pagano per non sfiorare il limite del *deficit*, spinti in questo circolo vizioso dalle regole contabili italiane per cui, in relazione agli investimenti, si iscri-

vono le somme a bilancio solo nel momento in cui sono pagate.

Il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, ha disposto il pagamento alle imprese dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, prevedendo le relative risorse per le annualità 2013 e 2014. I dati consuntivi per il 2013 evidenziano che rispetto ai 27,219 miliardi di euro stanziati, il 90 per cento, pari a 24,494 miliardi di euro, sono stati impegnati e circa l'80 per cento (21,623 miliardi di euro) sono stati liquidati.

Il Governo Renzi, oltre a chiarire che dal 6 giugno 2014 sarà avviata la fatturazione elettronica tramite la quale sarà possibile accelerare i tempi di pagamento, ha posto tra i suoi obiettivi programmatici la liquidazione di circa 60 miliardi di euro di debiti pregressi delle diverse pubbliche amministrazioni verso i propri fornitori. Va chiarito che la messa in mora dell'Unione europea riguarda i debiti di fornitura iscritti dopo il 1° gennaio 2013, avendo a suo tempo il Governo Monti stabilito che il termine massimo di sessanta giorni dovesse valere da quel momento in poi e non prima.

La presente proposta di legge deve considerarsi a supporto del programma del Governo Renzi e si muove in un'ottica risolutiva, con riguardo sia allo *stock* dei pagamenti arretrati, sia, quanto meno fino a che i tempi stabiliti dalla citata direttiva 2011/7/UE non saranno pienamente rispettati, ai debiti di nuova formazione il cui pagamento ecceda i limiti massimi.

Si consente alle imprese di accedere a risorse di « cassa » reali, in considerazione della già difficile situazione finanziaria di tanti imprenditori, in affanno per la persistente crisi economica e per la stretta creditizia delle banche.

Nello specifico, la lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 1 sostituisce l'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 in materia di riscossione delle imposte sul reddito, originariamente destinato dal Governo Prodi a bloccare i pagamenti della pubblica amministrazione verso le imprese inadempienti

all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento.

Nella nuova formulazione, al comma 2 si inverte tale logica, prevedendo, qualora a seguito di verifica si rilevi la sussistenza di un reciproco credito tra pubblica amministrazione e impresa, la possibilità che quest'ultima possa ottenere il pagamento di una percentuale pari al 50 per cento delle somme spettanti.

Nella stessa ottica è redatto anche il successivo comma 3, che prevede, entro quindici giorni dal ricevimento del primo 50 per cento, che l'impresa debitrice, sulla base di cartelle di pagamento notificate, possa presentare istanza di rateizzazione all'agente della riscossione. In tal modo, avviata la rateizzazione, potrà sbloccare il residuo 50 per cento del credito.

Insomma, la norma proposta stabilisce che l'impresa possa incassare l'intero credito e rateizzare l'intero debito.

Inoltre si prevede che solo in caso di mancato pagamento di otto rate, anche non consecutive, il debitore inadempiente non potrà più chiedere l'applicazione del beneficio *de quo* per nessun altro tributo.

Il comma 5 stabilisce che, in caso di cessione dei crediti di impresa, effettuata ai sensi degli articoli 1260 e seguenti del codice civile e della legge n. 52 del 1991, la verifica prevista dal comma 1 deve essere eseguita nei confronti del creditore originario (cedente) — a prescindere dalla circostanza che la cessione del credito sia avvenuta con o senza il consenso del soggetto pubblico debitore (ceduto). La norma ha lo scopo di tutelare l'affidamento del cessionario nel caso di cessione « *pro soluto* », senza perciò determinare una modifica peggiorativa della posizione originaria del debitore ceduto (amministrazione), il quale continuerà ad opporre al cessionario tutte le eccezioni che poteva far valere nei confronti del creditore originario.

Con il comma 7 si risponde alle perplessità, più volte sollevate, riguardo alla questione se la procedura di verifica prevista dall'articolo 48-*bis* riguardi anche le erogazioni effettuate a favore delle im-

prese a titolo di contributi, incentivi o sovvenzioni ovvero di finanziamenti a fondo perduto comunque denominati.

Sul punto è ormai consolidato un indirizzo giurisprudenziale secondo il quale: « (...) la posizione dei beneficiari degli aiuti stessi è di diritto soggettivo allorché le disposizioni comunitarie e nazionali determinano in modo diretto ed automatico obbligazioni di diritto pubblico, senza alcuna possibilità di valutazioni o apprezzamenti discrezionali (...) » (Consiglio di Stato, sezione IV, 14 maggio 2004, n. 3040) e, quindi, la modifica proposta va nel senso prospettato dalla giurisprudenza.

La lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 1 introduce l'articolo 48-*ter* del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 e prevede la sospensione del pagamento di imposte e di tasse da parte dell'imprenditore titolare di un credito non prescritto (certo, liquido ed esigibile) certificato verso lo Stato o gli enti territoriali, nel caso in cui il debitore pubblico sia in ritardo nel pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti o servizi, anche professionali.

Come già dimostrato, la maggior parte dei pagamenti dovuti alle imprese sono ancora effettuati con notevoli ritardi rispetto a quanto concordato nel contratto o stabilito nelle condizioni generali che regolano gli scambi. La norma si configura come attuativa della citata direttiva 2011/7/UE, in quanto avrà come risultato una sostanziale riduzione dei tempi di pagamento. Appare inoltre necessario, per tali tipologie di crediti, non far scattare, per il ritardo del pagamento, eventuali sanzioni, more e interessi che per qualsiasi ragione o natura maturino per il ritardato o mancato pagamento, sempre nei limiti della concorrenza dell'importo massimo del credito maturato. In tal modo, le imprese vedranno alleviati, almeno in parte, i problemi di liquidità e il debito erariale, e il bilancio statale rimarrà, comunque, invariato.

L'articolo 2 interviene in materia di documento unico di regolarità contributiva

(DURC), introdotto dall'articolo 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Con tale disposizione si vogliono salvaguardare le imprese per le quali, essendo stata accertata l'irregolarità dei versamenti contributivi, non sarebbe più possibile incassare gli stati di avanzamento lavori (SAL) o le liquidazioni finali, con notevole accrescimento dei debiti aziendali.

Al riguardo si è previsto che nelle procedure di affidamento e di esecuzione di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, le amministrazioni pubbliche e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare il pagamento dei SAL o del saldo finale il cui importo sia superiore a 10.000 euro, acquisiscano d'ufficio, anche attraverso strumenti informatici, dagli istituti o dagli enti abilitati al rilascio, il DURC dell'impresa appaltatrice o fornitrice, la cui validità è stata estesa a centoventi giorni dall'articolo 31, comma 5, del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013. L'acquisizione d'ufficio, è bene evidenziarlo, era già prevista dall'articolo 16-*bis*, comma 10, del decreto-legge n. 185 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 2 del 2009.

In caso di irregolarità contributive dell'impresa, le citate amministrazioni e società pubbliche, prima di procedere al pagamento del primo 50 per cento della somma dovuta, dovranno ricevere dalla impresa debitrice una dichiarazione dell'ente previdenziale competente a rilasciare il DURC, attestante il debito maturato alla data, e in cui dovranno essere indicate anche le modalità per il versamento delle somme così determinate.

Le stesse amministrazioni e società pubbliche procederanno a effettuare il versamento all'ente previdenziale delle somme così definite provvedendo, contestualmente, alla liberazione del residuo delle somme spettanti all'impresa.

L'articolo 3 corregge la norma, di recente approvazione, relativa alla compensazione delle cartelle esattoriali da parte delle piccole e medie imprese. Il riferimento è all'articolo 12, comma 7-*bis*, del decreto-legge n. 145 del 2013, convertito,

con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2014, la cui formulazione appare poco chiara circa l'obbligo o meno per il contribuente di compensare i propri debiti con i crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione. La disposizione attribuisce a un decreto di prossima emanazione l'individuazione, tra l'altro, delle modalità di operatività della norma primaria.

Pertanto, qualora il decreto di attuazione dovesse obbligare il contribuente alla compensazione che, quindi, opererebbe *ex lege*, difficilmente tale misura riuscirebbe a liberare risorse per far ripartire il « sistema imprese » o, comunque,

a garantire le necessarie iniezioni di liquidità che consentirebbero al « sistema imprese » di far fronte anche ai debiti contratti per le commesse non pagate, per i dipendenti, per i fornitori, per i subappaltatori, per le tasse o per altro. Va infatti rimarcato che l'istituto della compensazione presenta aspetti contabili di sostanziale pareggio tra le « entrate » e le « uscite », senza però una reale soddisfazione, in termini di cassa, per le parti interessate.

La norma, pertanto, lascia alla libera scelta dell'imprenditore la modalità di soddisfacimento dei suoi crediti.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Disposizioni in materia di pagamenti delle pubbliche amministrazioni).

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 48-bis è sostituito dal seguente:

« ART. 48-bis — *(Disposizioni in materia di pagamenti delle pubbliche amministrazioni)*. — 1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, verificano, anche in via telematica, se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di uno o più avvisi di accertamento, di cui all'articolo 29 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, ovvero di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo.

2. In caso di inadempienza del beneficiario ai sensi del comma 1, le amministrazioni pubbliche di cui al medesimo comma 1 procedono comunque al pagamento, a favore dello stesso beneficiario, di una percentuale pari al 50 per cento della somma dovuta, segnalando contestualmente la circostanza della disponibilità del restante 50 per cento all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscos-

sione delle somme iscritte a ruolo od oggetto di avvisi di accertamento esecutivi.

3. Entro quindici giorni dal ricevimento del primo importo pari al 50 per cento, ai sensi del comma 2 del presente articolo, il beneficiario deve presentare istanza di rateizzazione, ai sensi dell'articolo 19, all'agente della riscossione al fine di sbloccare il residuo 50 per cento del credito. Tale somma è erogata solo successivamente al deposito, da parte del debitore, del provvedimento di accoglimento dell'istanza di rateizzazione presentata. La disposizione del presente comma non si applica qualora i beneficiari abbiano già ottenuto la dilazione del pagamento ai sensi del citato articolo 19.

4. In caso di mancato pagamento di otto rate, anche non consecutive, il debitore inadempiente non può chiedere l'applicazione del beneficio di cui al comma 1 per nessun altro tributo.

5. In caso di cessione dei crediti di impresa, effettuata ai sensi degli articoli 1260 e seguenti del codice civile e della legge 21 febbraio 1991, n. 52, la verifica prevista dal comma 1 deve essere eseguita nei confronti del creditore originario.

6. La disposizione del comma 1 del presente articolo non si applica alle aziende o alle società per le quali sia stato disposto il sequestro o la confisca ai sensi dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, o del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

7. Le erogazioni effettuate a favore delle imprese a titolo di contributi, incentivi sovvenzioni ovvero di finanziamenti a fondo perduto comunque denominati, ove manchino valutazioni o apprezzamenti discrezionali da parte della pubblica amministrazione, sono escluse dall'applicazione del presente articolo.

8. L'importo di cui al comma 1 può essere modificato con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze »;

b) al capo I del titolo II è aggiunto, in fine, il seguente articolo:

« ART. 48-ter. — (*Compensazione dei crediti e dei debiti*). — 1. In caso di ritardato pagamento da parte delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, di somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti o servizi, anche professionali, le imprese titolari di crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, certificati secondo le modalità previste dai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze 22 maggio 2012 e 25 giugno 2012, pubblicati, rispettivamente, nelle *Gazzette Ufficiali* n. 143 del 21 giugno 2012 e n. 152 del 2 luglio 2012, nonché ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, possono sospendere, fino all'importo massimo corrispondente al credito certificato, il versamento di tasse e di imposte dovute allo Stato fino a concorrenza della somma spettante. Sui crediti dello Stato non possono essere applicati sanzioni, more e interessi a qualsiasi titolo. Lo Stato provvede al successivo recupero delle somme ad esso spettanti mediante riduzione dei trasferimenti o dei contributi, comunque denominati, agli enti titolari del debito per somministrazioni, forniture, appalti o servizi.

2. Le procedure di compensazione di cui al comma 1 del presente articolo e all'articolo 48-bis si applicano anche nel caso in cui il creditore sia titolare di crediti certificati nei confronti delle regioni, degli enti locali o del Servizio sanitario nazionale e il pagamento dei tributi debba avvenire in favore di tali soggetti ».

ART. 2.

(*Disposizioni in materia di documento unico di regolarità contributiva*).

1. Nelle procedure di affidamento e di esecuzione di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, le amministrazioni

pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare il pagamento degli stati di avanzamento lavori (SAL) o del saldo finale il cui importo sia superiore a 10.000 euro, acquisiscono d'ufficio, anche attraverso strumenti informatici, dagli istituti o dagli enti abilitati al rilascio, il documento unico di regolarità contributiva (DURC) di cui all'articolo 1, comma 1175, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dell'impresa appaltatrice o fornitrice. In caso di irregolarità contributive dell'impresa, le citate amministrazioni pubbliche e società a prevalente partecipazione pubblica procedono al pagamento di un importo pari al 50 per cento della somma dovuta, con le seguenti modalità:

a) presentazione, da parte della impresa debitrice, di una dichiarazione dell'ente previdenziale competente a rilasciare il DURC, in cui sono indicati il debito maturato e le modalità per il versamento delle somme così determinate;

b) erogazione, da parte delle amministrazioni pubbliche e delle società a prevalente partecipazione pubblica, delle somme determinate ai sensi della lettera *a)* a favore degli enti previdenziali titolari del rilascio del DURC provvedendo, contestualmente, al pagamento dell'eventuale quota residua rispetto al primo 50 per cento delle somme spettanti all'impresa.

2. Entro quindici giorni dal ricevimento dell'importo di cui al comma 1, il beneficiario deve presentare istanza di rateizzazione all'ente previdenziale competente al fine di sbloccare il residuo importo pari al 50 per cento del credito. Tale somma è erogata solo successivamente al deposito, da parte del debitore, del provvedimento di accoglimento dell'istanza di rateizzazione presentata. Le disposizioni del presente comma non si applicano qualora i beneficiari abbiano già ottenuto la dilazione del pagamento.

ART. 3.

(Disposizioni in materia di compensazione delle cartelle esattoriali in favore delle imprese).

1. All'articolo 12, comma 7-*bis*, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La compensazione di cui al primo periodo può avvenire solo su specifica richiesta degli aventi diritto ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0021740