DL 35/2013 sui pagamenti delle P.A.: le osservazioni dell'ANCE alla Camera dei Deputati

29 Aprile 2013
In relazione all'iter del disegno di legge di conversione del Decreto legge 35/2013 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" (**DDL 676/C**), all'esame, in prima lettura, in sede referente, della Commissione speciale per l'esame degli atti del Governo della Camera dei Deputati, le sue osservazioni e proposte sui contenuti del testo.
L'Associazione ha, innanzitutto, illustrato alcune proposte volte a migliorare l'efficacia delle misure contenute nel decreto legge per assicurare i **pagamenti alle imprese**.
Si tratta, in particolare:

– della necessità di **aumentare la liquidità fornita agli Enti locali** per il **pagamento di spese in conto capitale**, attraverso la riduzione, per un importo complessivo di 2.000 milioni di euro (1.500 per i Comuni e 500 milioni di euro per le Province), a favore di Comuni e Province, previsti nel biennio 2013-2014. La copertura degli oneri derivanti dalla norma sarebbe assicurata un decreto dirigenziale del Ministero dell'Economia e delle Finanze-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, che provveda a individuare gli interventi in materia di giochi pubblici utili per assicurare le maggiori entrate corrispondenti;

– di garantire **maggiore flessibilità di gestione**, da parte delle Regioni e delle Province autonome, dei maggiori **spazi finanziari** concessi nell'ambito del decreto, nel rispetto dei limiti dei 1.400 milioni di euro indicati nella relazione tecnica del provvedimento, per consentire un più rapido trasferimento agli Enti locali delle somme necessarie a pagare spese in conto capitale ed assicurare un più celere pagamento delle imprese che hanno realizzato lavori pubblici;

– di apportare una **modifica strutturale al Patto di stabilità interno** per evitare la formazione di nuovi debiti di parte capitale degli enti locali e per consentire una equilibrata politica di investimenti. A tal fine andrebbe modificata con la legge di stabilità per il 2014 le regole di patto di stabilità interno degli enti locali sostituendo il criterio del saldo finanziario in termini di competenza mista con il criterio dell'equilibrio di parte corrente associato ad un limite all'indebitamento netto, da definirsi d'intesa con la commissione permanente per la finanza pubblica;

– di consolidare la **procedura di ricognizione dei debiti delle P.A.** con l'introduzione dell'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di certificare automaticamente tutti i –futuri- debiti scaduti mediante piattaforma elettronica, entro dieci giorni dalla scadenza. Inoltre, nell'ambito della ricognizione dei debiti maturati alla data del 31 dicembre 2012, andrebbe previsto l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di predisporre elenchi completi di tutti i debiti contratti, indicando obbligatoriamente una data di pagamento. In assenza di data di pagamento, infatti, le imprese non possono compensare i crediti P.A. con i debiti fiscali ed effettuare eventuali operazioni di cessione pro soluto presso le banche o gli istituti finanziari.

l'Associazione ha, altresì, evidenziato le seguenti ulteriori proposte:

– **proroga, al 31 dicembre 2013** (invece del 31 marzo 2013) l'obbligo, per i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, di utilizzare un'**unica centrale di committenza** per l'acquisizione di lavori servizi e forniture. L'attuazione di tale disposizione sta infatti comportando notevoli difficoltà sia per l'esigenza di individuare in modo previso le fasi della procedura di acquisto da affidare alla centrale di committenza sia per gli aspetti organizzativi e di risorse. La proroga proposta allineerebbe, altresì, il termine per l'obbligo della centrale unica per i Comuni con meno di 5.000 abitanti a quello per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, riguardante gli stessi Comuni (introdotto dal DL 95/2012, convertito nella L. /2012);

– modifica del **regime transitorio per la dimostrazione dei requisiti speciali di qualificazione SOA** (art.253, comma 9-*bis* del D.Lgs 163/2006). Nello specifico, la norma illustrata interverrebbe sul regime transitorio suddetto, stabilendo che, fino al 31 dicembre 2015, sia per i requisiti economici sia per i lavori eseguiti, il periodo documentabile ai fini della qualificazione SOA includa gli ultimi dieci anni;

– **modifica dell'art.53, comma 7 (permuta nei contratti di lavori pubblici), del D.Lgs 163/2006** (Codice dei contratti pubblici), con la previsione secondo cui il passaggio di proprietà del bene possa essere immediato, senza attendere il collaudo dell'opera, previa presentazione di una fideiussione di valore pari all'immobile. La garanzia dovrebbe poi essere svincolata progressivamente secondo le modalità già previste per la cauzione definitiva (di cui all'art.113, comma 3 del D.Lgs 163/2006). La norma appare necessaria al fine di garantire la bancabilità dell'operazione, a maggior ragione in periodo di crisi di liquidità;

– inserimento di una norma transitoria (art.253, D.Lgs 163/2006), con cui si preveda, fino al 31 dicembre 2015, la possibilità per il soggetto esecutore di **sospendere i lavori in caso di mancato pagamento** da parte della stazione appaltante di un importo pari al 10 per cento dell'importo netto contrattuale (anziché al 25 per cento come attualmente previsto);

– previsione del rilascio di un **DURC regolare** da parte di INPS e INAIL anche **in presenza di una certificazione che attesti la sussistenza e l'importo di crediti certi liquidi ed esigibili vantati nei confronti delle P.A.** di importo almeno pari agli oneri contributivi ed assistenziali non ancora versati. Tale procedura di "compensazione" si rende necessaria per consentire alle imprese di proseguire la propria attività. A causa dei mancati pagamenti della pubblica amministrazione, infatti, le stesse sono impossibilitate a versare il dovuto nei confronti degli istituti Inps e Inail e di conseguenza essendo in possesso di un Documento unico di regolarità contributiva (DURC) irregolare sono escluse da qualsiasi attività lavorativa;

– **superamento** della previsione **della responsabilità solidale nel rapporto tra appaltatore e subappaltatore** in relazione al versamento all'erario delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente e dell'IVA relativa alle fatture dei lavori realizzati, **nonchè delle sanzioni amministrative a carico del committente** in caso di mancata verifica della corretta esecuzione degli adempimenti fiscali da parte di appaltatore e subappaltatore (art.35, commi 28-28-ter, del DL 223/2006, come modificato dall'art. 13 ter del DL 83/2012, convertito dalla L. 134/2012). Secondo la normativa citata la responsabilità solidale viene meno solo a seguito di apposita verifica del corretto adempimento degli obblighi da parte del subappaltatore. Inoltre, il committente è, a sua volta, suscettibile di sanzione amministrativa nel caso provveda al pagamento del corrispettivo prima di verificare che gli adempimenti fiscali siano stati correttamente eseguiti dall'appaltatore e dal subappaltatore. Tale disciplina, che affida alle imprese impropri compiti ispettivi, sta generando grandi criticità, sia per quanto riguarda l'IVA, ai cui fini, nel settore edile, già opera il "*reverse charge*" che garantisce la regolarità dell'operazione nei rapporti tra appaltatore e subappaltatore, sia per i profili concernenti le ritenute IRPEF sui redditi da lavoro dipendente, per l'estrema difficoltà

applicativa e l’onerosità degli adempimenti trasferiti sulle imprese;

– previsione di una **norma interpretativa dell’art.12, comma 1 quater, del DL 98/2011**, convertito dalla L.111/2011, che ha introdotto il divieto, per il 2013, di **acquistare immobili a titolo oneroso** da parte delle P.A.. Al riguardo, occorre, infatti, chiarire che il divieto non si applica alle procedure relative all’acquisto a titolo oneroso di immobili o terreni effettuate per pubblica utilità ai sensi del DPR 327/2001;

– **esclusione dell’attestazione della congruità del prezzo da parte dell’Agenzia del demanio** prevista dall’ **art. 12, comma 1-ter** del DL 98/2011 sulle operazioni di acquisto di immobili da parte degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario, per gli acquisti di edifici e terreni necessari alla realizzazione di opere pubbliche e per le quali sia avviata una delle procedure previste dal DPR 327/2001 (Testo unico degli espropri). Infatti per la quantificazione dell’indennità di esproprio le amministrazioni devono seguire regole predeterminate.

Le proposte ANCE hanno trovato sostanziale condivisione e per gli sviluppi occorrerà attendere il prosieguo dell’iter del decreto legge anche alla luce delle valutazioni di competenza sui contenuti propri del provvedimento.