

Iniziativa in relazione alla questione dei ritardati pagamenti della pubblica amministrazione - 2-01343

L)

I sottoscritti chiedono di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, per sapere - premesso che:

negli ultimi anni il fenomeno dei ritardati pagamenti della pubblica amministrazione ha raggiunto dimensioni significative, alimentando un dibattito serrato a livello nazionale e internazionale sui possibili effetti prodotti sul sistema economico, in particolare alla luce della recente crisi economica che, aggravando la situazione delle imprese coinvolte, ne ha accentuato le criticità;

tra l'altro, il peggioramento dei tempi medi di pagamento avvenuto negli ultimi tre anni ha coinciso con il peggioramento della crisi economico-finanziaria, che ne ha acuito gli effetti. Una situazione alla quale di certo non può porre rimedio la normativa attuale, che prevede interessi di mora che, è facilmente ipotizzabile, non verranno mai corrisposti ai fornitori;

le criticità legate ai pagamenti riguardano, in particolare, due aspetti: le tempistiche previste dai contratti, eccessivamente lunghe, e il non rispetto delle scadenze previste contrattualmente;

secondo gli ultimi dati rilevati, la puntualità dei pagamenti continua a peggiorare e, purtroppo, nessuna certezza è stata data dal Governo sull'introduzione della direttiva comunitaria che obbligherebbe tutti (Stato e imprese) a pagamenti puntuali e questa è una decisione grave e incomprensibile, temendosi addirittura un ulteriore rinvio;

il tessuto economico italiano è tradizionalmente composto da piccolissime, piccole e medie imprese e, inevitabilmente, è limitata la capacità per queste ultime di prevenire il ritardo dei pagamenti in sede di contrattazione con le pubbliche amministrazioni, è ridotta la possibilità di ricorrere alla tutela giurisdizionale, in ragione dei costi economici e sociali che comporta, e conseguentemente le aziende si trovano prive di liquidità perché soffocate dal mancato rilascio del documento unico di regolarità contributiva (durc), che è richiesto obbligatoriamente per il pagamento dei crediti da parte degli enti pubblici, ma, secondo una previsione che appare paradossale, viene rilasciato solo in presenza di una « regolarità » dell'azienda nel pagamento dei contributi previdenziali, difficilmente realizzabile in assenza del puntuale incasso dei crediti;

si evince, quindi, che il ritardo dei pagamenti da parte della pubblica amministrazione, oltre a costituire un problema per le imprese fornitrici, genera, infatti, costi per l'intera collettività, in via diretta, ma anche in via indiretta attraverso un aumento dei prezzi dei beni e servizi venduti sul mercato o direttamente alla pubblica amministrazione negli esercizi successivi;

il fenomeno del ritardo dei pagamenti coinvolge oggi, soprattutto, i fornitori della pubblica amministrazione, imprese sia italiane che europee. Gran parte dell'*exploit* negativo dell'Italia rispetto agli altri *partner* europei è, difatti, spiegabile dal comportamento tutt'altro che virtuoso del settore pubblico. La complessità dell'organizzazione delle procedure amministrative e dei criteri per il trasferimento

dei fondi tra le varie strutture, nonché l'ampio potere di mercato della pubblica amministrazione sono, infatti, fattori determinanti che contribuiscono all'allungamento delle tempistiche di pagamento. Per non parlare del patto di stabilità, che, nell'ambito del più generale processo di risanamento della finanza pubblica, impedisce agli enti locali di utilizzare la liquidità disponibile per far fronte a vecchi e nuovi impegni di spesa;

in ottica comparativa, si osserva che già nel 2010 in Italia il ritardo dei pagamenti del settore pubblico era di 86 giorni, oltre il doppio di quello del settore privato, pari a 30 giorni. A fronte degli 86 giorni di ritardo registrati in Italia corrispondono 19 giorni nel Regno Unito, 65 giorni in Spagna, 21 giorni in Francia e 11 giorni in Germania, con una media dell'Unione europea di 27 giorni;

non a caso le aziende che soffrono meno in questo momento sono quelle che lavorano con l'estero, dove i pagamenti sono più veloci e regolari. La Francia, per esempio, non appena la crisi è partita, ha introdotto stringenti regole anche per i pagamenti tra privati. Diversi Paesi hanno accelerato la loro velocità di pagamento ai fornitori della pubblica amministrazione (alcuni ormai puntano ai 10 giorni) per attenuare i problemi della crisi di liquidità bancaria;

anche la Spagna, che è considerata — unitamente all'Italia — un Paese assai lento in punto di pagamenti, ha già emanato un provvedimento volto ad accelerare il pagamento dei crediti nei confronti della pubblica amministrazione (il provvedimento, che entrerà a regime dal 2013, anticipando i contenuti della nuova direttiva, stabilisce che la pubblica amministrazione avrà trenta giorni per pagare le fatture delle imprese creditrici, senza possibilità di ammettere alcuna deroga);

continuando nell'analisi comparativa, è indispensabile riferirsi ad uno studio condotto dall'Unione europea, dal quale è emerso che, soprattutto in Italia, i ritardi di pagamento imputabili alle grandi

imprese si verificano con una frequenza doppia rispetto a quelli addebitabili alle piccole imprese. Inoltre, la durata delle dilazioni è doppia nel caso dei pagamenti effettuati dalle grandi imprese alle piccole e medie imprese, rispetto a quelli effettuati da queste ultime alle grandi imprese. Se, infatti, in Italia i tempi di pagamento hanno raggiunto i 103 giorni (+15 dal 2009), in Francia si attestano sui 59 giorni (-4 giorni), in Regno Unito sui 46 (-6 giorni) e in Germania sui 37 (-12 giorni);

analizzando nel dettaglio il peculiare e specifico caso italiano, l'esposizione della pubblica amministrazione verso le imprese per forniture o servizi erogati in esecuzione di appalti pubblici ammonta a circa 90 miliardi di euro;

solo nei confronti della sanità italiana, le imprese vantano crediti per circa 33 miliardi di euro ed i ritardi hanno dello sconcertante, poiché possono anche essere superiori ad un anno;

secondo l'Associazione nazionale costruttori edili (Ance), i tempi medi di pagamento dei lavori pubblici da parte della pubblica amministrazione, in qualità di committente, hanno raggiunto, nel secondo semestre 2011, la soglia degli otto mesi. Il ritardo medio è pari a 159 giorni;

complessivamente, nei confronti della pubblica amministrazione, le aziende private devono ancora riscuotere una somma che si aggira tra i 60 e i 70 miliardi di euro; è, di conseguenza, lampante che, pur in presenza di una crisi globale senza precedenti, sbloccare il pagamento di oltre 33 miliardi darebbe un aiuto non indifferente all'economia di migliaia di imprese;

le dimensioni del problema sono emerse chiaramente nel corso della relazione annuale del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per l'anno 2009, attraverso la quale sono stati divulgati dati numerici che appaiono eufemisticamente preoccupanti, affermando che i tempi di

pagamento oscillano in un *range* compreso tra un minimo di 92 giorni ed un massimo di 664 giorni ed il ritardo è imputabile ai tempi di emissione dei certificati di regolare esecuzione (46,3 per cento) e dei mandati di pagamento (29,6 per cento) da parte delle stazioni appaltanti e, ancor più in generale, a lentezze che derivano da vischiosità burocratiche interne alla pubblica amministrazione (32,5 per cento);

a ciò si aggiunga che la medesima autorità ha sottolineato come la problematica sia particolarmente avvertita dalle piccole e medie imprese, che, soprattutto nell'attuale congiuntura economica di difficile accesso al credito bancario, risentono in maniera grave della mancanza di liquidità e per le quali, paradossalmente, il recupero dei crediti insoluti è divenuto il vero *core business* delle aziende soggiate dalla tenaglia tra la «flessibilità» del debitore, da un lato, e l'«inflexibilità» di fisco e banche, dall'altro;

se, d'altronde, è un problema di liquidità del sistema, occorre intervenire su tutti i fronti, anche quello legislativo. Poiché i casi di crisi da pagamenti sono attualmente decine di migliaia e occorre distinguere tra quelli in cui le responsabilità non sono imputabile all'imprenditore, da altri in cui, invece, ha la responsabilità piena dei debiti e dell'insolvenza;

del resto, anche lo *Small business act* COM(2008)394 e lo *European economic recovery plan* COM(2008)800 ribadiscono l'importanza delle piccole e medie imprese per la competitività in Europa, insistendo sia sull'opportunità di creare le condizioni necessarie per agevolare l'accesso alla liquidità dei piccoli imprenditori, sia sull'importanza delle agevolazioni all'accesso alla liquidità quale condizione essenziale per favorire gli investimenti, la crescita e la creazione di posti di lavoro, e dunque il contrasto alla crisi economica e finanziaria;

con più specifico riguardo al tema dei ritardati pagamenti, occorre prendere in considerazione tre distinti documenti, ossia la risoluzione legislativa del Parla-

mento del 20 ottobre 2010, la comunicazione della Commissione europea COM 2010(712), *Reaping the benefits of electronic invoicing for Europe*, che richiama l'opportunità di introdurre entro il 2020 un sistema uniforme di fatturazione elettronica, considerandola benefica per la riduzione dei tempi delle transazioni, e *dulcis in fundo* la direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011, che modifica la precedente direttiva 2000/35/CE, modifica sostanziale ritenuta opportuna per motivi di chiarezza e di razionalizzazione, per il perseguimento del duplice obiettivo di diminuire i tempi di pagamento per le pubbliche amministrazioni nell'Unione europea e contestualmente inasprire le misure nei casi in cui i termini non vengano rispettati;

la nuova direttiva 2011/7/UE, rappresentando il baluardo e la forma più compiuta di disciplina in materia, abrogherà e sostituirà la direttiva 2000/35/CE, le cui disposizioni, per mezzo del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, risultano, di fatto, già recepite nell'ordinamento italiano, almeno per quanto attiene ai settori dei servizi e delle forniture;

relativamente alle disposizioni dotate di carattere innovativo si impone al legislatore italiano di compiere il relativo recepimento, anche se la nuova direttiva reca norme attributive di posizioni di vantaggio sufficientemente puntuali e dettagliate da potersi ritenere auto-applicative in linea con tre profili di rilevante novità, e specificamente: la previsione di un limite massimo alla facoltà di estensione del termine di pagamento, l'aumento del tasso degli interessi moratori e l'applicabilità della nuova direttiva anche al settore dei lavori pubblici;

per ciò che concerne la previsione di un limite massimo alla facoltà di estensione del termine di pagamento, occorre rilevare che questo è fissato in trenta giorni naturali e consecutivi, consentendo una deroga solo se «oggettivamente giustificata dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche, non

superando comunque sessanta giorni di calendario »;

ad ulteriore rafforzamento della tutela del creditore, la nuova direttiva aumenterà di un punto percentuale (dal precedente 7 all'8 per cento) il saggio degli interessi moratori da riconoscere in suo favore in caso di ritardato pagamento, definendo gli « interessi legali di mora » come « interessi semplici di mora ad un tasso che è pari al tasso di riferimento maggiorato di almeno otto punti percentuali »;

è urgente adottare misure strutturali al fine di sostenere la crescita, incrementare la capacità di attrarre nuovi investimenti e arginare i fallimenti in un momento particolarmente delicato per i destini delle piccole e medie imprese in asfissia di cassa —:

se il Governo intenda assumere iniziative normative per attuare la soluzione trasparente e generale di compensare i debiti della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese con i debiti che le stesse hanno nei confronti del fisco e della previdenza, poiché, attualmente, la compensazione dei crediti vantati verso la pubblica amministrazione è prevista solo con somme dovute all'erario a seguito di iscrizione a ruolo e, a fronte del ritardo con cui le amministrazioni pagano, i ritardi dell'imprenditore contribuente non sono ammessi e sono sanzionati con severità;

se intendano assumere iniziative normative per rendere possibile l'utilizzo dei crediti scaduti quale garanzia verso le pubbliche amministrazioni, non solo per la fornitura di beni e servizi, ma anche per la concessione di agevolazioni, evitando la stipula da parte degli imprenditori di costosi contratti bancari o assicurativi che certificano la loro solvibilità piena e tempestiva;

se intendano valutare l'opportunità di affidare ad un organismo *ad hoc super partes* già esistente, onde evitare ulteriori aggravati a spese della finanza pubblica, le

funzioni di tutela delle imprese e degli imprenditori vittime dei pagamenti ritardati.

(2-01343) « Germanà, Frattini, Stanca, Cossiga, Gelmini, Baccini, Garofalo, Vessa, Berruti, Rosso, Cazzola, Scalia, Savino, Picchi, Castiello, Vincenzo Antonio Fontana, Iannarilli, Vella, Gottardo, Milanese, Gioacchino Alfano, Girlanda, Catanoso Genoese, Ghiglia, Gibiino, Pili, Ceccacci Rubino, Murgia, Ciccioli, Ceroni, Pizzolante, Mazzuca, Mancuso, Castellani, Bocciardo, Abelli, Centemero, De Nichilo Rizzoli, Terranova, Pagano ».

OMISSIS

OMISSIS

(Iniziativa in relazione alla questione dei ritardati pagamenti della pubblica amministrazione – n. 2-01343)

PRESIDENTE. L'onorevole Germanà ha facoltà di illustrare la sua interpellanza n. 2-01343, concernente iniziative in relazione alla questione dei ritardati pagamenti della pubblica amministrazione (vedi l'allegato A – Interpellanze urgenti).

ANTONINO SALVATORE GERMANÀ. Signor Presidente, avrei voluto illustrare questa mia interpellanza urgente anche perché ritengo sia un tema che vada al di là degli schieramenti e del colore della casacca che ognuno di noi indossa, ma mi rendo conto del tempo e allora salto tutta la premessa consegno il mio intervento e rivolgo al sottosegretario soltanto una richiesta di delucidazioni, *in primis*, sulla compensazione dei debiti della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese con i debiti che le stesse hanno nei confronti del fisco e della previdenza.

È impensabile e assurdo che l'impresa X, che è titolare di crediti nei confronti dell'amministrazione Y, possa poi, dall'altro lato, essere inseguita da Equitalia, che giustamente svolge il suo ruolo, per cartelle esattoriali magari non pagate, possibilmente perché l'impresa non è riuscita a riscuotere il credito.

In secondo luogo, chiedo di rendere possibile l'utilizzo dei crediti scaduti quale garanzia verso le pubbliche amministrazioni.

In terzo luogo, chiedo di valutare l'opportunità di affidare ad un organismo o ad un'*Authority*, ovviamente un organismo *super partes* già esistente, onde evitare di aggravare i costi della finanza pubblica, le funzioni di tutela delle imprese e degli imprenditori che sono vittime dei pagamenti ritardati.

PRESIDENTE. Onorevole Germanà, lei sa che, ovviamente, in questo caso non si può consegnare l'intervento perché vi è già, tra l'altro, il testo dell'interpellanza urgente che lei ha presentato.

Il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca, Marco Rossi Doria, ha facoltà di rispondere.

MARCO ROSSI DORIA, *Sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca*. Signor Presidente, con l'interpellanza urgente l'onorevole Germanà ed altri pongono quesiti sul fenomeno dei ritardati pagamenti della pubblica amministrazione.

Al riguardo occorre premettere, in via generale, che l'introduzione di meccanismi, applicati in modo diffuso e indifferenziato, che permettano la compensazione tra le somme dovute dalle imprese a titolo di oneri fiscali ed i crediti da queste vantate nei confronti della pubblica amministrazione potrebbe determinare effetti finanziari negativi sulla finanza pubblica in termini amministrativi, procedurali e di riscontro, stante la numerosità dei soggetti riconducibili all'ambito della pubblica amministrazione talvolta, come nel caso di comuni, province e regioni, dotati di autonomia costituzionalmente garantita.

Inoltre, nel caso del bilancio dello Stato, talora le entrate hanno una destinazione vincolata derivante, ad esempio, dalla previsione di un'eventuale riassegnazione, per cui l'operata compensazione farebbe perdere il citato vincolo di destinazione, con conseguenti difficoltà per l'amministrazione legate all'esigenza di sistemazione contabile del venir meno dell'entrata.

Nell'ipotesi, poi, di compensazione di un credito verso un ente locale con oneri fiscali erariali, potrebbero determinarsi criticità finanziarie, specialmente ove gli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno non permettano all'ente di effettuare il pagamento.

Giova, comunque, segnalare che, in tema di crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione, sono già operative disposizioni specifiche (articolo 28-ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241), tese a garantire la possibilità per il contribuente di compensare un credito d'imposta, rispettivamente, con un debito iscritto a ruolo ovvero con taluni debiti di natura fiscale o previdenziale.

Relativamente alla richiesta che vengano rese pienamente operative, mediante l'adozione dei relativi decreti attuativi, le disposizioni di cui all'articolo 28-*quater* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, introdotto dall'articolo 31, comma 1-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, che prevedono la possibilità di compensare i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti delle regioni, degli enti locali e degli enti del servizio sanitario nazionale per somministrazione, forniture e appalti, con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo, si precisa che, al fine di pervenire all'adozione del decreto attuativo previsto dalla disposizione stessa, sono in corso di analisi e di valutazione le su espone criticità, allo scopo di permettere una

piena attuazione della norma e salvaguardare, al contempo, gli equilibri di finanza pubblica.

Va, peraltro, considerato che l'articolo 9, comma 3-*bis*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, ed il relativo regolamento di attuazione, adottato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il 19 maggio 2009, hanno introdotto e disciplinato la certificazione dei crediti, da parte delle regioni e degli enti locali debitori, relativi alla somministrazione di forniture o di servizi, al fine di favorire, per le imprese creditrici, la cessione dei crediti certificati e, in ultima analisi, di garantire una maggiore liquidità delle stesse.

Sulla questione, il Ministro dello sviluppo economico ha comunicato che la legge recante « Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese », approvata lo scorso novembre, all'articolo 10, prevede che il Governo adotti, entro 12 mesi dall'entrata in vigore, un decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo n. 231 del 2002, per l'integrale recepimento della direttiva comunitaria 2011/7/CE, relativa alla lotta contro ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: in primo luogo, il contrasto degli effetti negativi della posizione dominante di imprese sui propri fornitori o sulle imprese sub-committenti, in particolare nel caso in cui si tratti di micro, piccole e medie imprese; in secondo luogo, la possibilità per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato di procedere ad indagini ed intervenire in prima istanza con diffide e comminare sanzioni relativamente a comportamenti illeciti messi in atto da grandi aziende.

Il decreto « Cresci Italia », all'articolo 35, introduce la possibilità per i creditori delle amministrazioni statali di richiedere il pagamento in titoli di Stato e mette a disposizione un *plafond* di 5,7 miliardi di euro. In particolare, la quota di 4,7 miliardi di euro è destinata all'estinzione dei crediti connessi alle transazioni commerciali per l'acquisizione di servizi e forniture.

ture, iscritti quali residui passivi perenti, mentre la restante dote di 1 miliardo di euro è messa a disposizione per rimborsare forniture relative a consumi intermedi maturati al 31 dicembre 2011.

L'articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 ha previsto che, su istanza del creditore di somme dovute per somministrazione, forniture e appalti, le regioni e gli enti locali certificano se il credito di un'impresa nei confronti della pubblica amministrazione, sia certo, liquido ed esigibile per consentire al creditore la cessione *pro soluto* a favore di banche o intermediari finanziari.

In tale contesto normativo, il Governo è attualmente orientato a predisporre azioni, volte ad estendere la portata delle suddette norme (ad esempio, valutando l'estensione alla sanità, della certificazione dei crediti) e ad agevolarne l'applicabilità.

In particolare, l'attuale orientamento dell'Esecutivo è quello di velocizzare le procedure di pagamento a favore delle imprese, attraverso misure volte a: centralizzare la tesoreria per dare ordine all'iter dei pagamenti dei debiti, arrivando ad un'uniformità di procedure di pagamento dell'amministrazione centrale e di quella periferica; allineare, nel bilancio pubblico, competenza e cassa; rivedere il sistema di gestione delle fatture per arrivare a procedure più efficienti ed applicare un sistema di premialità verso le amministrazioni virtuose.

Sulla questione la segreteria del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio ha comunicato che il dottor Saccomanni, direttore generale della Banca d'Italia, in sede di audizione resa in data 31 gennaio 2012, ha dichiarato che: « Il Consiglio direttivo della BCE ha favorito il ricorso al suo rifinanziamento adottando misure eccezionali per preservare il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria; ha introdotto operazioni di durata triennale a tasso fisso e integrale accoglimento della domanda; ha deciso di ampliare ulteriormente la gamma di attività stanziabili per il rifinanziamento, estendendo i criteri di

accettabilità dei crediti; ha ridotto dal 2 all'1 per cento il coefficiente di riserva obbligatoria ».

A queste misure, che assieme ad altre prese in passato, attenuano in modo significativo le tensioni sul fronte della provvista, si aggiunge l'iniziativa assunta dal Governo italiano che ha introdotto garanzie pubbliche sulla raccolta a medio termine delle banche.

La liquidità che così affluisce al sistema bancario, a un costo contenuto, attenua in misura significativa le tensioni sul fronte della raccolta; permette ai nostri intermediari, nell'ambito delle loro scelte gestionali, di espandere il credito e di investire in titoli.

La Banca d'Italia, comunque, ha assicurato che controlla su base settimanale, anche giornaliera in periodi di particolare tensione, la situazione di liquidità a breve termine dei principali gruppi bancari. Nel periodo più recente, le misure sopra descritte hanno determinato un sensibile miglioramento della posizione di liquidità a breve termine.

PRESIDENTE. L'onorevole Germanà ha facoltà di replicare.

ANTONINO SALVATORE GERMANÀ. Signor Presidente, signor sottosegretario, accolgo le sue spiegazioni però mi riservo il diritto di avanzare qualche perplessità, anche perché così continuando il percorso da lei illustrato non si può ipotizzare lo sviluppo, ma in molti casi il fallimento di molte imprese. Mi permetta anche di aggiungere una considerazione: nell'ambito del più generale processo di risanamento della finanza pubblica anche il Patto di stabilità e crescita impedisce agli enti di utilizzare la liquidità disponibile per far fronte a vecchi e nuovi impegni di spesa.

Vorrei anche ricordare e far presente che secondo uno studio condotto dall'Unione europea emerge che già nel 2010 in Italia il ritardo dei pagamenti del settore pubblico era di 86 giorni, oltre il doppio di quello del settore privato, pari a 30 giorni. A fronte degli 86 giorni di ritardo registrati in Italia, corrispondono i

19 giorni del Regno Unito, i 65 giorni della Spagna, i 21 della Francia e gli 11 della Germania, con una media della Comunità europea di 27 giorni. Anche la Spagna, che è considerata unitamente all'Italia un Paese assai lento nei pagamenti, ha già emanato provvedimenti per accelerare i pagamenti dei crediti.

Concludo dicendo che così non è possibile sostenere la crescita se i nostri imprenditori non vengono tutelati e garantiti attraverso una nuova strategia che sia fondata sulla credibilità della pubblica amministrazione. Solo così potremo rilanciare l'immagine del nostro Paese anche per attrarre investimenti e capitali stranieri.

OMISSIS