



CONFINDUSTRIA

***Indagine conoscitiva 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"***

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

**Commissioni speciali per l'esame di Atti del Governo  
Camera dei Deputati e Senato della Repubblica**

**16 aprile 2013**

Illustri Presidenti, Onorevoli Deputati e Senatori, Vi ringrazio per l'invito a questa audizione su un provvedimento che Confindustria chiede con determinazione da molto tempo e al quale, quindi, tiene particolarmente visto il difficilissimo contesto in cui operano le imprese italiane. Questa situazione, peraltro, è stata chiaramente fotografata anche nella Relazione consegnata dai saggi al Presidente della Repubblica.

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

Un terzo delle imprese 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 poiché il tasso finisce 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: 3.596 nel 4° trimestre 2012 contro i circa 1.800 nel 4° trimestre del 2007.

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. Lo abbiamo indicato nel Progetto Confindustria per l'Italia presentato a gennaio: il pagamento immediato alle imprese di almeno 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 (Patto di stabilità interno) 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 PA in Francia, quasi tre volte quelli del Portogallo, oltre quattro volte quelli della Spagna e quasi cinque 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: dopo tre anni di circa l'1%. Il miglioramento del contesto macro-economico e della posizione di bilancio aziendale farebbe alzare i rating bancari attribuiti alle singole imprese, frenerebbe l'aumento delle sofferenze, 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.

#### Ma il pagamento dei debiti della PA non è solo una questione economica.

È una questione che mina alle fondamenta la certezza del diritto e il rispetto dei contratti. Pagare i debiti è un atto dovuto e, in un Paese civile, deve essere un irrinunciabile punto d'onore – soprattutto per lo Stato – e non il frutto del ricorso a un provvedimento d'urgenza.

Nella situazione attuale, va tuttavia registrata positivamente la decisione di compiere il primo, vero passo verso la soluzione del problema. Un passo che si aggiunge all'attuazione della Direttiva *Late Payments*, che è efficace in Italia dal 1° gennaio 2013 e punta a evitare che questa situazione si riproponga in futuro.

Avremmo voluto 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. Puntavamo a un'impostazione che mettesse al centro le imprese, così da ristabilire un quadro di regole certe per le loro relazioni con le PA.

È, invece, emblematico che nel provvedimento la parola "imprese" compaia per la prima volta all'articolo 11, peraltro all'interno di una norma che non riguarda il pagamento dei crediti commerciali, bensì misure per l'equilibrio finanziario di Sicilia e Piemonte.

Tuttavia, ancora una volta, dato il contesto, è necessario agire con la massima rapidità.

Pertanto è più conveniente agire con correttivi mirati, piuttosto che ribaltare l'impostazione del provvedimento.

Passando al merito delle misure, vi sono diverse criticità sulle quali auspichiamo che il Parlamento intervenga, anche alla luce delle Risoluzioni approvate, perché è indispensabile, da un lato, che l'impianto del provvedimento venga rafforzato e, dall'altro, che gli enti debitori siano privati di ogni possibile alibi per non pagare.

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.

A questo riguardo, registriamo 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 due circolari della Ragioneria Generale dello Stato che forniscono indicazioni alle PA tenute ad applicare il decreto.

Confidiamo che si continui rapidamente in questa direzione, rispettando in modo rigoroso una tabella di marcia che vorremmo fosse ancora più stringente.

Accanto alle criticità vanno però segnalati alcuni aspetti positivi. In particolare:

- l'ammontare delle risorse messe a disposizione. È uno stanziamento importante, sebbene inferiore all'enorme stock di debiti arretrati (meno della metà secondo le stime di Banca d'Italia);
- l'allentamento dei vincoli del Patto di Stabilità Interno, che permetterà agli enti virtuosi di utilizzare le risorse di cassa disponibili, rimuovendo 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. È però un peccato che tale allentamento sia ridotto nell'ammontare, 5 miliardi, 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, sebbene posticipato al 2014 e con alcune criticità sotto il profilo della copertura;
- 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 è tuttavia limitata e 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. Tuttavia, tale esclusione non è comunque sufficiente a coprire l'intera quota 2013 di cofinanziamento, pari a circa 2,2 miliardi di euro.

Se non vogliamo che venga sprecata l'occasione del provvedimento d'urgenza, è essenziale introdurre alcuni correttivi che:

- assicurino 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;
- semplifichino le procedure;
- eliminino ogni penalizzazione per le Regioni che utilizzino le anticipazioni;
- amplino la compensazione tra crediti e debiti fiscali;
- rafforzino le misure per la ricognizione del debito, anche per assicurare un monitoraggio puntuale del funzionamento delle misure.

#### **Correttivi di carattere generale**

Alcune delle correzioni che chiediamo hanno una portata trasversale ai diversi ambiti di intervento considerati dal decreto.

In particolare, va resa omogenea la definizione dei debiti da pagare per tutti i livelli di governo, per assicurare che vengano pagati i crediti commerciali delle imprese. È, infatti, importante chiarire che i debiti oggetto del decreto sono solo quelli per lavori, servizi e forniture effettuati dalle imprese a beneficio delle PA, in linea con le definizioni accolte nella recente Direttiva europea.

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 essi - 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 andrebbe esteso alle società partecipate dalle PA, dove spesso si annidano ingenti esposizioni 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.

Sotto altro profilo, è necessario assicurare che le risorse destinate ai trasferimenti da Regioni e Province in favore degli Enti locali (8 miliardi) vengano utilizzate esclusivamente per il pagamento dei crediti commerciali delle imprese verso le PA, introducendo precisi vincoli di destinazione. Questo intervento non solo consentirebbe di indirizzare in modo puntuale lo sforzo finanziario pubblico a beneficio del sistema produttivo, ma 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 debtrici.

Vanno poi resi più stringenti i meccanismi che obbligano gli enti territoriali a richiedere gli spazi finanziari e le anticipazioni, nonché a effettuare i pagamenti, una volta che li abbiano ottenuti, fissando un termine perentorio per l'estinzione dei debiti, rafforzando le sanzioni e i controlli della Corte dei Conti.

Basti solo pensare che l'attuale formulazione non individua una data precisa per i pagamenti, che sono però l'obiettivo del provvedimento.

Per le ipotesi di inerzia e inadempimento dovrebbe essere, inoltre, previsto il potere sostitutivo del Governo rispetto agli organi regionali e locali, quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica, nonché dei livelli essenziali delle prestazioni.

Al fine di assicurare tempi certi e rapidi, 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. In questo modo l'iter diventerebbe più snello.

Infine, per rendere possibili i pagamenti effettuati in attuazione del decreto, andrebbe riconsiderata 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.

### **Correttivi per i pagamenti degli Enti locali**

Con specifico riferimento alle disposizioni relative al pagamento dei debiti da parte di Comuni e Province, appare insufficiente la cifra di 5 miliardi di spesa in conto capitale liberata dai vincoli del patto di stabilità interno, anche alla luce della stima delle risorse che sono nella disponibilità degli Enti locali. Inoltre, non è un *plafond* in grado di assicurare l'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 della natura straordinaria dell'intervento, 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%.

### **Correttivi per i pagamenti di Regioni, Province autonome ed Enti SSN**

Con riferimento ai debiti di Regioni, Province autonome ed Enti SSN, va innanzitutto considerato che dei 22 miliardi messi a disposizione 14 sono destinati al pagamento dei debiti sanitari, mentre 8 principalmente a fornire liquidità agli enti locali. Di questi ultimi, però, più di 6 sono probabilmente destinati a rimanere inutilizzati perché la deroga al patto di stabilità consente di svincolare soltanto 1,4 miliardi, come indicato dalla stessa relazione tecnica.

Le risorse in eccesso devono pertanto essere destinate immediatamente al pagamento dei debiti sanitari, considerando che – come noto – il settore sanitario è tra i più colpiti dal fenomeno dei ritardati pagamenti.

Sempre con riguardo ai 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.



In primo luogo occorre intervenire sulla previsione secondo cui per l'erogazione delle anticipazioni è richiesta l'adozione di misure - anche legislative - di copertura. Questa rischia, infatti, di allungare i tempi di attuazione e andrebbe pertanto accompagnata dalla previsione di un termine ultimo per il completamento delle procedure.

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. Mi riferisco agli 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 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.

Sempre per assicurare la massima efficacia al decreto, andrebbe ripensata la norma con cui si preclude alle Regioni che abbiano avuto accesso alle anticipazioni di contrarre nuovi prestiti o mutui. Si tratta di una previsione non necessaria perché esistono già nell'ordinamento precisi obblighi di correzione degli squilibri di bilancio delle Regioni e appositi meccanismi di verifica.

È anche 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. Occorrerebbe quantomeno evitare di penalizzare le imprese creditrici di quelle amministrazioni che non attivino gli strumenti previsti dal decreto.

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, basta 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.

### **Correttivi al meccanismo di certificazione**

Un ulteriore punto su cui è necessario intervenire è il meccanismo di certificazione che va semplificato e reso pienamente operativo per favorire lo smobilizzo dei crediti che rimarranno non pagati dopo l'applicazione delle misure previste dal decreto.

In particolare la certificazione va estesa agli enti del servizio sanitario nazionale delle Regioni sottoposte a piani di rientro da deficit sanitari e ai crediti vantati dalle imprese verso le società partecipate dagli enti territoriali. Inoltre il Commissario ad acta, nominato in caso di mancata risposta da parte delle PA, va sostituito da un meccanismo di silenzio-assenso.

Per quanto concerne la ricognizione dei debiti attraverso la piattaforma elettronica, occorre 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, per essere pienamente efficace, dovrebbe comunque concludersi entro il 31 luglio 2013.

### **Crediti fiscali**

Il provvedimento interviene anche sui crediti fiscali accelerando i rimborsi d'imposta, estendendo la possibilità di compensare crediti commerciali con debiti fiscali, aumentando le soglie di compensazione.

Anche qui sono necessari alcuni correttivi per rafforzare l'impatto delle misure.

In merito ai rimborsi di imposta, occorre: modificare le procedure di rimborso IVA e rendere disponibili, all'inizio di ogni esercizio finanziario, i dati relativi al pregresso e all'importo complessivo per le autorizzazioni di cassa ai rimborsi nell'anno.

Bisogna inoltre evitare che lo stanziamento di 4 miliardi per il 2014 venga utilizzato anche per l'opportuno innalzamento della soglia delle compensazioni.

Vanno poi ampliate le ipotesi di debiti compensabili, inserito il termine massimo del 15 maggio per l'emanazione del decreto attuativo, eliminato il riferimento temporale ai crediti maturati al 31.12.2012 per consentire di compensare a regime i crediti maturati verso la PA.

Quando all'aumento della soglia di compensazione, delude la scelta di posticiparne la decorrenza al 2014, soprattutto considerato l'impegno assunto dal Governo e dal Parlamento. A questo riguardo occorre quindi:

- anticipare al 2013 dell'aumento della soglia;
- innalzare da 700 mila euro ad almeno 1 milione per la generalità dei contribuenti e oltre tale limite per quelli che dimostrino di possedere determinati requisiti.

## **TARES**

Il decreto interviene anche sulla TARES, che suscita forti dubbi di costituzionalità in ordine alla maggiorazione, destinata alla copertura dei servizi indivisibili dei Comuni (ad esempio, illuminazione strade, polizia municipale, che dovrebbero essere già coperti dall'addizionale comunale IRPEF e dall'IMU) e il cui gettito e' ora devoluto allo Stato.

Il tributo, in generale, comporta difficoltà operative per le imprese oltre che un significativo incremento del prelievo rispetto alla situazione preesistente.

Pertanto occorre:

- rinviare l'applicazione della TARES al 2014 per rivederne l'impostazione;
- abrogare a regime la maggiorazione TARES;
- escludere la TARES per i locali dove si producono rifiuti industriali e per i magazzini, dove si producono rifiuti da imballaggi terziari che sono smaltiti tramite soggetti autorizzati diversi dal servizio comunale.

## Ulteriori proposte

Infine, il decreto legge potrebbe essere lo strumento per:

- superare l'attuale disciplina in materia di responsabilità solidale fiscale, che rallenta i pagamenti tra imprese e pone in capo ai contribuenti costosi oneri che spetterebbero alla PA. Sulla norma pende già una denuncia in sede europea e in Parlamento è stata presentata un'interpellanza;
- assoggettare i ricavi relativi ai crediti commerciali nei confronti della PA a imposizione per cassa anziché per competenza, per evitare che la tassazione su ricavi non ancora incassati crei ulteriore tensione sulla struttura finanziaria delle imprese.

## Conclusioni

A completamento del quadro di interventi sui pagamenti dei debiti delineato dal decreto legge, riteniamo opportuno che siano introdotte adeguate forme di monitoraggio del funzionamento delle misure da esso previste, per verificarne gli effetti da subito e con continuità.

In quest'ottica, sarà essenziale il contributo del Parlamento, che potrà intervenire attraverso un rigoroso monitoraggio, eventualmente avvalendosi dell'attività delle categorie produttive, anche per monitorare l'andamento dei debiti commerciali delle PA.

L'obiettivo deve infatti essere quello di rimuovere definitivamente il fenomeno dei ritardati pagamenti ed eliminare alla radice le cause che lo hanno determinato, affinché non si riproponga in futuro.

Occorrerà quindi 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 debitorie, 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.

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, trasferirglielie in modo da consentire la pianificazione corretta e il pagamento tempestivo delle spese di competenza.

Confindustria fa appello a tutte le forze politiche affinché, come già avvenuto in occasione delle Risoluzioni preliminari al 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.

Confindustria non farà mancare il proprio contributo responsabile e sarà vigile rispetto all'operato delle singole amministrazioni, consapevole 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.

