



Senato della Repubblica
XVIII Legislatura

Fascicolo Iter
DDL S. 395

Modifica all'articolo 47 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, in materia di blocco delle procedure esecutive in caso di crediti verso la pubblica amministrazione da parte del fallito

18/12/2022 - 00:00

Indice

1. DDL S. 395 - XVIII Leg.....	1
1.1. Dati generali.....	2
1.2. Testi.....	4
1.2.1. Testo DDL 395.....	5

1. DDL S. 395 - XVIII Leg.

1.1. Dati generali

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge

Atto Senato n. 395

XVIII Legislatura

Modifica all'articolo 47 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, in materia di blocco delle procedure esecutive in caso di crediti verso la pubblica amministrazione da parte del fallito

Iter

25 luglio 2018: assegnato (non ancora iniziato l'esame)

Successione delle letture parlamentari

S.395

assegnato (non ancora iniziato l'esame)

Iniziativa Parlamentare

[Emanuele Pellegrini](#) (L-SP)

Cofirmatari

[Massimiliano Romeo](#) (L-SP), [Paolo Arrigoni](#) (L-SP), [Luigi Augussori](#) (L-SP), [Alberto Bagnai](#) (L-SP), [Claudio Barbaro](#) (L-SP), [Giorgio Maria Bergesio](#) (L-SP), [Anna Cinzia Bonfrisco](#) (L-SP), [Stefano Borghesi](#) (L-SP), [Lucia Borgonzoni](#) (L-SP), [Simone Bossi](#) (L-SP), [Umberto Bossi](#) (L-SP), [Luca Briziarelli](#) (L-SP), [Francesco Bruzzone](#) (L-SP), [Roberto Calderoli](#) (L-SP), [Maurizio Campari](#) (L-SP), [Stefano Candiani](#) (L-SP), [Massimo Candura](#) (L-SP), [Maria Cristina Cantu'](#) (L-SP), [Marzia Casolati](#) (L-SP), [Gian Marco Centinaio](#) (L-SP), [William De Vecchis](#) (L-SP), [Antonella Faggi](#) (L-SP), [Roberta Ferrero](#) (L-SP), [Sonia Fregolent](#) (L-SP), [Umberto Fusco](#) (L-SP), [Tony Chike Iwobi](#) (L-SP), [Raffaella Fiormaria Marin](#) (L-SP), [Roberto Marti](#) (L-SP), [Enrico Montani](#) (L-SP), [Tiziana Nisini](#) (L-SP), [Andrea Ostellari](#) (L-SP), [Giuliano Pazzagli](#) (L-SP), [Pasquale Pepe](#) (L-SP), [Simona Pergreffi](#) (L-SP), [Cesare Pianasso](#) (L-SP), [Simone Pillon](#) (L-SP), [Daisy Pirovano](#) (L-SP), [Pietro Pisani](#) (L-SP), [Mario Pittoni](#) (L-SP), [Nadia Pizzol](#) (L-SP), [Stefania Pucciarelli](#) (L-SP), [Paolo Ripamonti](#) (L-SP), [Erica Rivolta](#) (L-SP), [Gianfranco Rufa](#) (L-SP), [Maria Saponara](#) (L-SP), [Paolo Saviane](#) (L-SP), [Rosellina Sbrana](#) (L-SP), [Armando Siri](#) (L-SP), [Christian Solinas](#) (L-SP), [Erika Stefani](#) (L-SP), [Donatella Tesei](#) (L-SP), [Paolo Tosato](#) (L-SP), [Gianpaolo Vallardi](#) (L-SP), [Manuel Vescovi](#) (L-SP), [Cristiano Zuliani](#) (L-SP)

Natura

ordinaria

Presentazione

Presentato in data **18 maggio 2018**; annunciato nella seduta n. 7 del 29 maggio 2018.

Classificazione TESEO

PROCEDIMENTI CAUTELARI ED ESECUTIVI , SOSPENSIONE DI TERMINI , CREDITI ,
CONTRATTI DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI

Articoli

FALLIMENTO (Art.1), PRIMA CASA (Art.1)

Assegnazione

Assegnato alla [2^a Commissione permanente \(Giustizia\)](#) in sede redigente il 25 luglio 2018.

Annuncio nella seduta n. 26 del 25 luglio 2018.

Pareri delle commissioni 1^a (Aff. costituzionali), 5^a (Bilancio), 6^a (Finanze), 10^a (Industria)

1.2. Testi

1.2.1. Testo DDL 395

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

N. 395

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **Emanuele PELLEGRINI , ROMEO , ARRIGONI , AUGUSSORI , BAGNAI , BARBARO , BERGESIO , BONFRISCO , BORGHESI , BORGONZONI , Simone BOSSI , Umberto BOSSI , BRIZIARELLI , BRUZZONE , CALDEROLI , CAMPARI , CANDIANI , CANDURA , CANTÙ , CASOLATI , CENTINAIO , DE VECCHIS , FAGGI , FERRERO , FREGOLENT , FUSCO , IWOBI , MARIN , MARTI , MONTANI , NISINI , OSTELLARI , PAZZAGLINI , PEPE , PERGREFFI , PIANASSO , PILLON , PIROVANO , Pietro PISANI , PITTONI , PIZZOL , PUCCIARELLI , RIPAMONTI , RIVOLTA , RUFA , SAPONARA , SAVIANE , SBRANA , SIRI , SOLINAS , STEFANI , TESEI , TOSATO , VALLARDI , VESCOVI e ZULIANI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 MAGGIO 2018

Modifica all'articolo 47 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, in materia di blocco delle procedure esecutive in caso di crediti verso la pubblica amministrazione da parte del fallito

Onorevoli Senatori. - Per quanto attiene ai pagamenti della pubblica amministrazione, l'Italia è ancora maglia nera in Europa per i tempi di pagamento nei confronti delle imprese fornitrici. Se i dati Eurostat parlano di debiti commerciali pubblici pari al 3 per cento del PIL italiano, la situazione è infatti ben diversa per gli altri Paesi: in Spagna, lo Stato deve alle imprese circa 14,5 miliardi (1,3 per cento del PIL), in Germania 37,4 miliardi (1,2 per cento) e in Francia a 26,4 miliardi (1,2 per cento).

Di pochi giorni fa è la pubblicazione del *trend* degli ultimi anni della Banca Ifis, la quale certifica che lo Stato ha debiti arretrati pari ad oltre 30 miliardi di euro.

Per questo motivo, già dal mese di febbraio scorso, la Commissione europea ha riattivato, dopo due anni, la procedura d'infrazione per i ritardi con cui gli enti pubblici pagano le fatture alle imprese. Già nel 2014, Bruxelles aveva aperto una procedura nei confronti del nostro Paese sotto l'allora commissario Antonio Tajani, a cui fece seguito l'incremento del Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, di cui al decreto «sblocca debiti» (decreto-legge n. 35 del 2013).

Entro la fine di aprile 2017, l'Italia, avrebbe dovuto rispondere alla richiesta di parere motivato, decidendo di mettersi al pari con i pagamenti, oppure, rischiare il deferimento alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il problema endemico dei pagamenti al rallentatore alle imprese che lavorano con la pubblica amministrazione sembra aver esaurito la propria fortuna mediatica. Il dibattito si è infiammato fra il 2013 e il 2015, e ha prodotto provvedimenti sblocca-debiti che hanno mobilitato 50 miliardi di euro e avviato una complicata architettura di prestiti da restituire in trenta anni. Ma anche oggi, lontano dalle discussioni in Parlamento e dai dibattiti televisivi, si consumano le lunghe attese delle aziende che inviano le loro fatture agli enti pubblici: un problema non da poco, visto che ogni anno l'acquisto di beni e servizi vale oltre 120 miliardi, articolati in 20 milioni di operazioni con migliaia e migliaia di imprese.

Nel 2017, ancora, circa il 62 per cento degli enti pubblici ha pagato strutturalmente in ritardo rispetto alla scadenza scritta nella fattura e, nei casi più gravi, continuano ad essere parecchie centinaia i giorni di attesa prima del bonifico. E, spesso, a denunciare il fenomeno sono le stesse amministrazioni

pubbliche che strette nella morsa dei vincoli di bilancio non riescono a procedere con i pagamenti nei tempi dovuti.

Pertanto, appare evidente che la vicenda dei ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni alle imprese, al di là dei tecnicismi contabili, dimostra ancora una volta come sia vero che ogni grande problema amministrativo sia anche un problema economico e come ogni grande problema economico sia anche un problema politico.

È ovvio infatti che lo Stato non dovrebbe commissionare più beni e servizi di quanti è in grado di pagare e che non dovrebbe indebitarsi più di quanto è in grado di restituire, ma questo presupporrebbe una capacità di programmazione e di governo della spesa pubblica e una capacità di orientamento dell'economia che attualmente non sembrano ancora essere stati messi in atto. I centri di spesa sono innumerevoli e incontrollabili: alla spesa dei Ministeri e degli enti pubblici territoriali si unisce quella degli enti pubblici economici e delle aziende pubbliche, centrali e locali, che spesso svolgono servizi indispensabili in pesanti situazioni di passivo.

È inevitabile che la situazione sopra descritta metta inevitabilmente le imprese e gli imprenditori in grave *deficit* di liquidità, con tutte le difficoltà che ne conseguono (e che hanno spinto non poche realtà a sfiorare o dichiarare il fallimento).

Infatti, negli ultimi anni, sono sempre più numerose le sentenze pronunciate dai tribunali italiani che hanno assolto gli imprenditori, laddove il comportamento omissivo non sia stato doloso, ma provocato dall'impossibilità di adempiere ai pagamenti per carenza di liquidità dovuta in massima parte al ritardato e/o omesso pagamento da parte dei terzi clienti, specie se di parte pubblica.

Il tribunale di Milano, con due note sentenze del gennaio 2013, ha favorevolmente esaminato due casi di fornitori di materiale e servizi alle aziende sanitarie locali che, non ricevendo i pagamenti dall'amministrazione, non avevano pagato i tributi dovuti. I dispostivi pronunciati dai giudici in questi due casi hanno stabilito un principio fondamentale: se la pubblica amministrazione non paga i propri debiti verso i fornitori, non può allo stesso tempo considerare evasori questi stessi fornitori, se il mancato pagamento dei tributi è consequenziale alla mancanza di liquidità dovuta a sua volta dal tardivo e/o omesso pagamento da parte dello stesso ente pubblico.

Ovviamente non si è legittimato un diritto all'evasione fiscale, perché tali sentenze assolvono l'imprenditore dalla responsabilità penale della condotta di non aver pagato le tasse, ma non liberano il debitore dall'obbligo di farvi fronte. La novità sta piuttosto nel fatto che il giudice potrà ritenere mancante l'elemento psicologico del reato, pur nella oggettività del mancato versamento. E a maggior ragione l'imprenditore potrà far valere la propria estraneità al reato, laddove dimostri di aver addirittura cospicui crediti nei confronti della stessa pubblica amministrazione.

E così i giudici tributari, in non poche statuizioni, accogliendo i ricorsi presentati hanno stabilito che, qualora il mancato o tardivo pagamento delle imposte risulti imputabile all'esistenza di crediti incagliati vantati nei confronti di pubbliche amministrazioni, l'inadempimento del contribuente non deve essere sanzionato. Infatti, il ritardo dei pagamenti della pubblica amministrazione si configura come «causa di forza maggiore» tale da fare sì che il comportamento dell'azienda, che ha come clienti diversi centri pubblici fra comuni, aziende sanitarie, autorità portuali, eccetera, non appaia indirizzato all'elusione fiscale.

Il nuovo corso della giurisprudenza si inserisce in un più ampio quadro di riforma in materia di esproprio della prima casa in caso di credito dello Stato: con il decreto-legge n. 69 del 2013, il cosiddetto «decreto del fare», il legislatore ha voluto infatti stabilire che, a prescindere dall'entità del debito, se l'unico immobile di proprietà del debitore è adibito ad uso abitativo, e il contribuente vi risiede anagraficamente, non è possibile procedere con l'espropriazione immobiliare, eccezione fatta per le case di lusso, ville e castelli. Pur rimanendo ferma la possibilità di iscrizione dell'ipoteca per crediti nel complesso superiori a ventimila euro, anche se si tratta di casa di abitazione principale, oggi non è più possibile l'espropriazione immobiliare.

Particolare è però il caso del fallimento, per cui il secondo comma dell'articolo 47 della legge fallimentare n. 267 del 1942 stabilisce che la casa di proprietà del fallito «non può essere distratta da tale uso fino alla liquidazione delle attività», intendendo che questa possa essere finalizzata al

pagamento dei creditori, seppur quale ultimo cespite.

Come sopra accennato, in Italia sono sempre di più i casi di imprese in fallimento ed il paradosso è che in molti casi queste stesse imprese risultano essere a credito nei confronti dello Stato a seguito di prestazioni di beni e servizi: sono quasi centomila quelle che tra il 2009 e il 2016 hanno dichiarato fallimento, ma il dato ancor più allarmante riguarda il fatto che una su quattro di queste è stata costretta alla bancarotta a causa dei crediti non pagati dallo Stato.

Tale situazione è stata certificata anche da recente studio di Confimprenditori che ha confermato che una delle cause dei fallimenti delle imprese è l'impossibilità di riscuotere i crediti vantati verso la pubblica amministrazione. Questo perché, nonostante i ritardi nei pagamenti, le imprese devono continuare a pagare le tasse e ovviamente i propri dipendenti.

Ancora, una ricerca dell'Associazione artigiani e piccole imprese-CGIA di Mestre stima che i fornitori dello Stato vantano crediti per 46 miliardi di euro: si tratta dei dati elaborati nel 2016 che dipingono una situazione inaccettabile. E ancora più allarmante è che la CGIA di Mestre dichiara che l'ammontare del debito commerciale dello Stato verso le imprese sia addirittura superiore ai dati sopra riportati. Nonostante l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica ancora oggi non sono chiari i dati relativi ai debiti della pubblica amministrazione e i 56,2 miliardi di euro stanziati tra il 2013 e il 2014 non sono stati sufficienti ad estinguere il debito dello Stato verso le imprese fornitrici.

Il disegno di legge in oggetto, che interviene sull'articolo 47 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare), sancisce che il giudice dell'esecuzione, su istanza del fallito, debba procedere all'accertamento della consequenzialità del fallimento dall'esistenza di consistenti crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione non riscossi a causa del mancato o tardivo pagamento di quest'ultima. Il giudice, accertata tale fattispecie, deve dunque disporre, ex articolo 624 del codice di procedura civile, la sospensione delle procedure esecutive eventualmente predisposte sulla casa di abitazione dell'imprenditore dichiarato fallito e della sua famiglia.

Sebbene infatti il fallimento sia l'istituto giuridico attraverso il quale si tutela l'interesse dei creditori ad essere soddisfatti, è pur vero che l'ordinamento debba trovare una contemperazione con il diritto del fallito a mantenere almeno la proprietà della prima casa, disponendo l'improcedibilità dell'esproprio, qualora sia dimostrato che proprio a causa dello Stato questo non sia stato messo in condizione di onorare i propri debiti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 47 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, il secondo comma è sostituito dai seguenti: «La casa di proprietà del fallito, nei limiti in cui è necessaria all'abitazione di lui e della sua famiglia, non può essere distratta da tale uso fino alla liquidazione delle attività né può essere oggetto di procedure esecutive qualora si accerti giudizialmente che il fallimento sia stato causato dal tardivo o mancato pagamento di ingenti crediti contabilizzati da parte degli enti pubblici di cui al comma 2 dell'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il giudice dell'esecuzione, su istanza del fallito, procede all'accertamento della sussistenza del nesso di causalità tra il fallimento e l'esistenza di una posizione debitoria del fallito nei confronti degli enti pubblici di cui al secondo comma e dispone la sospensione della procedura di esproprio dell'immobile, ai sensi dell'articolo 624 del codice di procedura civile».

