



Dipartimento
delle Finanze

Camera dei deputati

VI Commissione Finanze

Esame delle proposte di legge C. 2361 e abbinate C. 3069 e C. 3081

Audizione del Direttore Generale delle Finanze

Prof.ssa Fabrizia Lapecorella

Roma, 20 luglio 2021

Signor Presidente, Onorevoli deputati,

desidero innanzitutto ringraziare questa Commissione, per l'opportunità, che mi viene offerta, di un confronto su proposte normative che cercano di affrontare un problema di assoluta rilevanza, quale quello collegato alle tempistiche di incasso dei crediti commerciali vantati dalle imprese nei confronti degli enti pubblici.

E' un tema critico, atteso che l'inefficienza del sistema dei pagamenti pubblici, rispetto alla quale negli ultimi anni sono state assunte diverse iniziative, può determinare situazioni di crisi, a volte irreversibili, per i soggetti economici fornitori della P.A., con grave danno per il contesto economico generale

Secondo i dati più recenti rilevati a maggio 2021 dalla Piattaforma per i crediti commerciali, le fatture ricevute dalla PA nel 2020 sono state pari a 27,9 milioni, per un importo totale dovuto di 152,7 miliardi. Le fatture pagate ammontano a 24,7 milioni, per un ammontare di 142,7 miliardi di euro, che corrisponde a circa il 95,9% dell'importo totale.

Il tempo medio ponderato occorso per saldare le fatture del 2020 è stato pari a 45 giorni, con un anticipo di 3 giorni rispetto alla scadenza.

In relazione alla performance delle varie categorie di soggetti in termini di tempestività dei pagamenti, gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale e il comparto delle Regioni e Province autonome hanno fatto registrare i migliori risultati, mentre tempi più lunghi sono registrati per le amministrazioni centrali.

I tempi di pagamento delle fatture emesse nel 2020 hanno confermato il trend decrescente osservato nel quinquennio precedente, in cui il tempo medio di pagamento è passato da 74 giorni nel 2015 a 48 giorni nel 2019.

Il confronto internazionale dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni pubblicato nell'European Payment Report 2021 di Intrum Justitia, sulla base di un'indagine campionaria, mostra per l'Italia nel 2020 un tempo medio di pagamento giorni pari a 64 giorni a fronte di una media europea di 62¹.

Infine, occorre segnalare, in relazione al tema dei debiti della PA, come l'articolo 21 del decreto-legge n. 73/2021 ha previsto per il 2021 un incremento di un miliardo di euro del "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili" istituito nello stato di

¹ Il Report si fonda su un sondaggio condotto in 29 paesi europei tra il 26 gennaio e il 16 aprile 2021.

previsione del MEF nel 2020 dal Decreto Rilancio². Detto Fondo è gestito dalla Cassa depositi e prestiti.

Ricostruito il contesto di riferimento, possiamo ora vedere in quale direzione si muovono i disegni di legge oggetto dell'audizione.

Le proposte di legge di cui agli A.C. 2361, 3069 e 3081 sono dirette a estendere e a rendere "strutturale" – e, pertanto, non più "straordinaria" - la compensazione di cui all'art. 12, comma 7-bis, del DL n. 145/2013. Detta disposizione prevede la possibilità per le imprese titolari di crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili - maturati (per somministrazione, forniture, appalti e servizi, anche professionali) nei confronti della Pubblica Amministrazione (nell'accezione prevista dall'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001)³ e da questa certificati secondo le modalità previste dai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze 22 maggio 2012 e 25 giugno 2012 - di compensare detti crediti con le somme risultanti a loro carico per debiti iscritti a ruolo, qualora queste siano di importo inferiore o pari al credito vantato.

Il Ministro dell'economia e delle finanze, con il decreto 24 settembre 2014, adottato di concerto con il Ministro dello sviluppo economico (pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 236 del 10 ottobre 2014) ha dettato le regole operative per effettuare tale forma di compensazione introducendo, per il 2014, un regime speciale rispetto al regime ordinario.

Nel dettaglio, il provvedimento stabilisce le modalità per la compensazione, nell'anno 2014, delle cartelle di pagamento relative a somme iscritte a ruolo (ma anche degli avvisi di accertamento esecutivi dell'Agenzia delle entrate e degli avvisi di addebito dell'Inps), notificate entro il 31 marzo 2014. La compensazione può essere effettuata su richiesta del creditore, in conformità a quanto previsto dall'art. 28 – *quater* del D.P.R. n. 602/73. In sostanza il contribuente acquisisce la certificazione dei crediti dalla piattaforma del MEF (d.m. 22 maggio 2012) e la utilizza per il pagamento, totale o parziale, delle somme dovute per i carichi a ruolo.

L'ente debitore deve rifondere le somme oggetto di compensazione entro 12 mesi dalla data indicata nella certificazione. Qualora poi la Pubblica Amministrazione non versi all'Agente della riscossione,

² Articolo 115, decreto legge n. 34/2020, convertito con modificazioni nella legge n. 77/2020.

³ "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300".

entro tale data, l'importo oggetto della certificazione stessa, l'agente della riscossione procede alla riscossione coattiva nei confronti della PA inadempiente.

Per i debiti delle Regioni, degli enti locali e degli organi del servizio sanitario nazionale è previsto che, prima di attivare la procedura esecutiva, l'agente della riscossione dia comunicazione del debito ai Ministeri dell'Interno e dell'Economia e delle Finanze, in modo che l'importo da rifondere sia recuperato mediante decurtazione delle somme dovute dallo Stato all'ente territoriale a qualsiasi titolo (con la sola esclusione delle somme destinate al finanziamento corrente del servizio sanitario nazionale).

Ciò posto, va detto che le proposte di cui agli A.C. 2361 e 3069 incidono, entrambe, sull' art. 12, comma 7-bis, del DL n. 145/2013 mediante due modifiche:

- la prima consiste nell'eliminare dalla citata disposizione l'indicazione dello specifico anno nel corso del quale si può beneficiare della compensazione in argomento, rendendola quindi strutturale. Tale indicazione, che nel testo vigente della disposizione in parola riguarda l'anno 2014, è stata invero aggiornata di volta in volta con successive, specifiche disposizioni, da ultimo con l'art. 1, comma 17-bis, del DL n. 41/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 69/2021, che ha ulteriormente ampliato la validità dell'istituto della "compensazione straordinaria", consentendo l'applicazione di quanto disposto dall'articolo 12, comma 7-bis, DI n. 145/2013, anche per l'anno 2021, con riferimento ai carichi affidati all'agente della riscossione entro il 31 ottobre 2020⁴.
- la seconda – riportata nell'A.C. 2361- prevede la possibilità di effettuare la compensazione con le somme dovute a seguito di liquidazione della dichiarazione dei redditi e a tal fine dispone che le disposizioni di cui al comma 7-bis dell'art. 12 del DL n. 145/2013 si applicano

⁴ La norma sulla "compensazione straordinaria" tra debiti tributari e crediti commerciali inizialmente prevista esclusivamente per l'anno 2014, è stata poi estesa:

- al 2015, dalla legge di stabilità 2015 (articolo 1, comma 19, legge n. 190/2014), con modalità attuative definite dal Dm 13 luglio 2015 e con riferimento alle cartelle esattoriali notificate entro il 31 dicembre 2014;
- al 2016, dalla legge di stabilità 2016 (articolo 1, comma 129, legge n. 208/2015), con modalità attuative definite dal Dm 27 giugno 2016 e con riferimento alle cartelle esattoriali notificate entro il 31 dicembre 2015;
- al 2017, dalla manovra correttiva (articolo 9-quater, DI n. 50/2017), con modalità attuative definite dal Dm 9 agosto 2017 e con riferimento con riferimento ai carichi affidati gli Agenti della riscossione entro il 31 dicembre 2016;
- al 2018, dal "decreto Dignità" (articolo 12-bis, DI n. 87/2018) con riferimento ai carichi affidati agli agenti della riscossione entro il 31 dicembre 2017;
- agli anni 2019 e 2020, dal collegato fiscale alla legge di bilancio 2020 (articolo 37, comma 1-bis, DI n. 124/2019) con riferimento ai carichi affidati agli agenti della riscossione entro il 31 ottobre 2019;
- al 2021, dal "DL sostegni" (comma 17-bis dell'articolo 1 del decreto legge n. 41/2021, convertito in legge n. 69/2021) con riferimento ai carichi affidati agli agenti della riscossione entro il 31 ottobre 2020.

nella fase di liquidazione dell'imposta dovuta in base alla dichiarazione dei redditi (art.1, comma 1, lett. b); l'A.C. 3069, persegue lo stesso fine e rinvia per le modalità di compensazione *al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 settembre 2014*. Nella sostanza, con tali previsioni si intenderebbe anticipare la possibilità di compensare debiti e crediti esistenti nei confronti della P.A. già nella fase precedente l'iscrizione a ruolo, e dunque nella fase di liquidazione dell'imposta dovuta in base alla dichiarazione dei redditi anziché in quella di pagamento delle somme affidate in carico all'agente della riscossione (art. 1, comma 1, lett. b).

Con riguardo a tale ultima proposta, si osserva che il richiamo alla compensazione "in fase di liquidazione dell'imposta dovuta in base alla dichiarazione" sembrerebbe riferirsi alla fase di controllo automatico e di liquidazione formale delle dichiarazioni dei redditi posta in essere dall'Agenzia delle entrate ai sensi degli articoli 36-bis e 36-ter del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600. Se questa fosse l'intenzione dei proponenti, occorrerebbe integrare le proposte con l'esplicito riferimento a tali norme; nel caso in cui, oltre alle imposte sul reddito, si intendesse estendere la possibilità di compensazione di detti crediti anche alle somme dovute in base alla liquidazione dell'imposta sul valore aggiunto si renderebbe necessario il richiamo anche all'art. 54-bis del d.P.R. n. 633/72.

Se invece l'intenzione dei proponenti fosse quella di consentire ai contribuenti creditori della P.A. di avvalersi della compensazione in fase di autoliquidazione del debito tributario, occorrerebbe che la terminologia utilizzata fosse in tal senso adeguata. Non può sottacersi al riguardo, che la possibilità data al contribuente di effettuare la compensazione in F24, senza un previa verifica dell'esistenza e della bontà del credito, amplificherebbe il rischio di pratiche fraudolente, e comporterebbe effetti negativi per la finanza pubblica, come meglio dirò nel prosieguo del mio intervento.

Ciò premesso, è necessario sottolineare che il citato all'art. 12, comma 7-bis, del DL n. 145/2013 ha previsto che le modalità operative per la compensazione fossero stabilite nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica. A tal fine sia il DM 24.09.2014, attuativo delle disposizioni di cui all'art. 12, comma 7-bis, del DL n. 145/2013, sia le singole norme di legge che nel corso degli anni ne hanno esteso l'ambito temporale di applicazione, hanno previsto un termine entro il quale le cartelle di pagamento avrebbero dovuto essere notificate (ovvero il ruolo avrebbe dovuto essere

affidato in carico all'agente della riscossione, secondo la normativa più recente) affinché le relative somme potessero essere compensate. Infatti, ad oggi, l'applicazione dell'istituto è stata subordinata all'adozione, di anno in anno, di un decreto ministeriale e, da ultimo, di apposite disposizioni di legge ove sono stati individuati i debiti *ratione temporis* estinguibili. Allo stato, pertanto, l'introduzione "a regime" dell'istituto della compensazione straordinaria determinerebbe effetti negativi per la finanza pubblica, in termini di minore gettito per gli enti impositori, per cui sarebbe necessario individuare idonei mezzi di copertura finanziaria.

Va tenuto presente, infatti, che, in ragione delle regole procedurali applicabili, il recupero delle somme da parte degli enti impositori potrebbe intervenire nel corso di anni successivi a quello in cui la compensazione è stata operata.

Valutazioni finanziarie

Sotto il profilo degli aspetti finanziari evidenzio che il Dipartimento delle finanze non ha mai ascritto effetti finanziari alla norma originaria e alle successive proroghe annuali, in considerazione della circostanza che è sempre possibile effettuare l'accertamento e il versamento delle entrate oggetto di compensazione.

Al riguardo, vale la pena di ricordare che sono stati presentati diversi emendamenti a provvedimenti normativi tributari con i quali si intendeva estendere la compensazione dei crediti commerciali con i debiti fiscali emersi nella fase di autoliquidazione dell'imposta da parte del contribuente (mediante modello F 24) ovvero con i debiti correnti, ossia con le imposte che devono essere versate nel corso dell'anno alle scadenze previste (IRPEF, IRES, IRAP, IVA, IMU). In questi casi si genererebbero effetti negativi sui saldi di finanza pubblica.

Così come per gli emendamenti, la prospettiva di una compensazione "a regime" e con un ambito di applicazione più ampio come quello delineato dalle proposte di legge in esame, genererebbe rilevanti effetti negativi sui saldi di finanza pubblica.

Gli enti debitori dovrebbero versare alla contabilità speciale 1778 intestata alla struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate (entro 60 giorni) importi significativi, corrispondenti ai crediti commerciali, che troverebbero compensazione nei versamenti tributari correnti.

Tenendo conto delle significative compensazioni tra crediti commerciali e debiti fiscali, potrebbe verificarsi che l'ente (Regione, provincia, comune), nei cui confronti l'impresa vanta il credito commerciale, non abbia liquidità sufficiente per l'accredito alla predetta contabilità.

Tale circostanza determinerebbe a carico dello Stato la necessità di anticipare le somme dovute dagli enti debitori, con conseguenze negative sui saldi di finanza pubblica.

Inoltre, si deve ricordare che sul conto della P.A. le entrate sono registrate al netto dei rimborsi e delle compensazioni e, pertanto, le maggiori compensazioni determinano minori entrate nette.

Occorre, infine, rilevare che per effetto dell'estensione della compensazione potrebbero ridursi significativamente le somme accreditate sul conto disponibilità gestito da Banca d'Italia per lo svolgimento del servizio di tesoreria; questa circostanza potrebbe compromettere il servizio stesso di tesoreria e quindi i pagamenti della P.A.

Si deve infine osservare che l'estensione dell'ambito di applicazione dell'istituto potrebbe avere effetti indesiderati sugli incentivi delle P.P.A.A. al miglioramento della performance circa i tempi di pagamento delle P.P. A. A.⁵.

⁵ La Commissione europea ha avviato tre distinte procedure d'infrazione relative alla disciplina sui ritardi di pagamento:

- la prima procedura di infrazione n. 2014/2143 relativa al mancato adempimento dell'obbligo, previsto dall'articolo 4 (paragrafi 3 e 4) della direttiva n. 2011/7/UE, di assicurare il rispetto dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni, ha portato alla sentenza della Corte di Giustizia (causa C-122/18) che ha dichiarato l'Italia inadempiente perché non assicurava che le sue pubbliche amministrazioni rispettassero i termini di pagamento previsti;
- la seconda procedura di infrazione n. 2017/2090, avviata con lettera di costituzione in mora a cui ha fatto seguito un parere motivato (giugno 2018), riguarda la compatibilità dell'articolo 113-bis, comma 1, del codice dei contratti pubblici che disciplina i termini di pagamento per le stazioni appaltanti relativi agli acconti del corrispettivo di appalto, con la direttiva 2011/7/UE11. L'Italia per rispondere alla procedura di infrazione ha completamente riformulato l'art. 113-bis, comma 1, del codice dei contratti pubblici con la legge n. 37/2019 (Legge Europea 2018), stabilendo che il termine di pagamento relativo agli acconti è di trenta giorni dall'adozione di ogni stato di avanzamento lavori, salvo che sia espressamente concordato nel contratto un termine diverso, comunque non superiore a sessanta giorni e purché ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche;
- il 9 giugno 2021 è stata avviata una nuova procedura di infrazione n. 2021/4037, inviando all'Italia una lettera di costituzione in mora (ex articolo 258 TFUE) per ritardi di pagamento relativi alle spese di giustizia, con particolare riferimento al noleggio di apparecchiature per intercettazioni telefoniche nelle indagini penali.