



Camera dei deputati

XVIII Legislatura

VI Commissione Finanze

**Documento di osservazioni alla Relazione presentata il 12
luglio 2021 al Parlamento dal Ministro dell'Economia e
delle Finanze Daniele Franco sui criteri per la revisione del
meccanismo di controllo e di discarico dei crediti non
riscossi**

Roma, 16 settembre 2021

Si esprime, innanzitutto, un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato di dare un proprio contributo di osservazioni alla Relazione presentata al Parlamento dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Daniele Franco sui criteri per la revisione del meccanismo di controllo e di discarico dei crediti non riscossi.

1. ALCUNI DATI DI CONTESTO: LA SITUAZIONE DELL'ACCESSO AL CREDITO DA PARTE DELLE IMPRESE E DELL'ESPOSIZIONE CREDITORIA DELLE STESSE NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La situazione della riscossione coattiva nei confronti delle imprese dei debiti tributari/contributi e, più in generale, dei versamenti fiscali, è **fortemente condizionata dalla possibilità di accesso al credito e dalla celerità dei pagamenti della pubblica amministrazione in relazione ai beni e servizi dalla stessa acquisiti sul mercato**, fenomeno accentuato dalla **crisi di liquidità** senza precedenti prodotta dalla pandemia. A fronte di una **perdita di ricavi nel 2020 per le imprese italiane non inferiore a 400 miliardi di euro**, a novembre più di un terzo (33,9%) delle micro e piccole imprese rimane esposta, almeno fino all'estate di quest'anno, a seri problemi di liquidità.

Gli interventi pubblici per contrastare la carenza di fondi liquidi sono stati ingenti. Secondo il report della Task Force per assicurare l'efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità al 27 agosto 2021, **le moratorie attive a favore di società non finanziarie riguardano prestiti per circa 55 miliardi di euro**. Per quanto riguarda le PMI, **sono ancora attive sospensioni** ai sensi dell'art. 56 del DL 'Cura Italia' **per 52 miliardi di euro**, proseguendo il trend di riduzione.

Il Ministero dello Sviluppo economico e Mediocredito Centrale (MCC) segnalano che nel periodo dal 17 marzo 2020 al 7 settembre 2021 **le richieste di garanzie pervenute al Fondo di Garanzia sui finanziamenti in favore di imprese, artigiani, autonomi e professionisti ammontano ad oltre 191,1 miliardi di euro**. In particolare, le domande arrivate e relative alle misure introdotte con i decreti 'Cura Italia' e 'Liquidità' sono 2.312.869, pari ad un importo di circa 189,9 miliardi di euro.

Come evidenziato dall'Ufficio parlamentare di bilancio, le imprese che hanno fatto domanda fino al 21 maggio 2021 rappresentano circa il 29% del totale di quelle che possiedono i requisiti, con un finanziamento richiesto pari al 28% dell'importo potenziale complessivo di finanziamento garantito dallo Stato messo a disposizione delle imprese con la normativa straordinaria.

Con il sostegno della garanzia pubblica, le imprese **hanno sostituito la liquidità derivante dai ricavi con prestiti bancari**. L'analisi dei dati sull'andamento del **mercato del credito alle imprese** a marzo 2021 evidenzia un aumento dell'8,9% dei prestiti alle micro e piccole imprese, in accentuazione rispetto al +6,8% registrato a fine 2020. Con la ripresa in corso, il trend dei prestiti è in attenuazione: gli ultimi dati disponibili per le società non finanziarie, indicano a luglio 2021 una crescita dell'1,7% dei prestiti, corretti per tener conto delle cartolarizzazioni e degli altri crediti ceduti e cancellati dai bilanci bancari, in riduzione rispetto al +3,8% di giugno e al picco del +8,3% di fine 2020.

L'indagine qualitativa dell'Istat sul settore manifatturiero evidenzia a giugno 2021 una attenuazione della **difficoltà di accesso al credito**, anche se per le micro, piccole e medie imprese rimane più accentuata rispetto alle grandi.

La maggiore domanda di credito per sostituire la mancata liquidità generata dai ricavi, lo ricordiamo, determina un aumento degli oneri finanziari e la riduzione del valore aggiunto.

I ritardi dei **pagamenti delle forniture alla Pubblica amministrazione** influiscono sui fondi liquidi disponibili per le imprese. Seppur in miglioramento, la situazione dei debiti commerciali della PA registra alcune criticità. I ritardi di pagamento da parte della PA rappresentano una criticità nella relazione tra Amministrazioni pubbliche e i suoi fornitori privati, in particolare in condizioni di crisi di liquidità conseguente all'emergenza sanitaria. Il **confronto internazionale** evidenzia che l'Italia è il primo Paese nell'Unione europea nel 2020 per peso sull'economia dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche, per la sola parte di spesa corrente e comprese le anticipazioni, pari a 3,1 punti di PIL, una quota pressoché doppia rispetto all'1,6% della media dell'UE e cresce rispetto al 2,7% del 2019 e al 2,6% del 2017 e del 2018. Il peso dei debiti commerciali della PA dell'Italia diverge ampiamente rispetto all'1,6% del PIL della Germania e all'1,4% della Francia, ed è quasi quattro volte lo 0,8% della Spagna.

Con la pandemia il debito verso i fornitori delle Amministrazioni pubbliche è salito. Secondo quanto indicato nell'ultima Relazione annuale di Banca d'Italia nel 2020 i debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche sono di circa 58 miliardi di euro, con un aumento di 4 miliardi rispetto ai 54 miliardi del 2019.

L'analisi dei dati del MEF sui pagamenti della PA evidenzia un progressivo miglioramento nel corso degli ultimi anni, ma persistono alcune criticità. Focalizzando l'attenzione sulle Amministrazioni

comunali, nel 2020 il **tempo medio di pagamento dei Comuni** per pagare i propri fornitori è di 41 giorni – con il Mezzogiorno che raggiunge una media di 56 giorni e il Centro-Nord che si ferma a 35 giorni –, 11 giorni in più rispetto al limite di legge di 30 giorni fissati dalla Direttiva europea dei pagamenti in vigore dal 1° gennaio 2013.

Il limite di legge viene rispettato da quattro Comuni su dieci (39,7%): si tratta di 3.134 Comuni a cui fanno capo 15,4 miliardi di euro di fatture ricevute pari al 39,6% del relativo importo totale. Le maggiori criticità riguardano 1.904 Comuni – il 24,1% dei Comuni, che hanno ricevuto fatture per 7,0 miliardi di euro, pari al 18,1% dell'importo delle fatture ricevute dai Comuni paganti – che impiegano oltre 60 giorni per pagare, limite doppio rispetto al limite di legge di 30 giorni e in aumento rispetto alla nostra precedente analisi sui primi nove mesi del 2020 (si trattava di 1.440 comuni con fatture ricevute pari al 13% del totale). A completare il quadro 648 Comuni (7,9% dell'importo delle fatture ricevute dai Comuni paganti) pagano tra 51 e 60 giorni, 867 Comuni (9,3%) pagano tra 41 e 50 giorni e 1.334 Comuni (25,0%) pagano tra 31 e 40 giorni.

L'**analisi territoriale** evidenzia delle forti criticità, concentrate nel Mezzogiorno, dove la quota di Comuni che paga oltre i 60 giorni sale al 44,4%. Pagano, infatti, oltre i 60 giorni i due terzi (67,1%) dei Comuni della Calabria, sei Comuni su dieci (60,4%) in Sicilia e oltre la metà dei Comuni del Molise (52,9%), della Campania (51,6%) e del Lazio (51,6%).

Questi maggiori ritardi penalizzano ulteriormente le imprese meridionali che per procurarsi la liquidità alternativa da fonti bancarie devono pagare tassi di interesse più elevati: nel primo trimestre 2021 il tasso di interesse pagato dalle imprese del Mezzogiorno è del 4,77%, 126 punti base sopra il 3,33% del Centro-Nord. Nel dettaglio regionale i tassi più alti si rilevano per Calabria (6,54%, quasi il doppio rispetto alla media nazionale, +303 punti base), Molise (5,67%, +216 punti), Sardegna (5,24%, +173 punti) e Sicilia (5,11%, +160 punti). Credito relativamente meno costoso in Trentino-Alto Adige (2,92%, -59 punti sotto la media), Lombardia (3,10%, -41 punti) e Veneto (3,13%, -38 punti).

2. OSSERVAZIONI IN MERITO ALLA POSSIBILITA' DI STRALCIO DEI CREDITI ORMAI INESIGIBILI

Nella Relazione viene evidenziato che al 31 dicembre 2020, in capo all'Agente della riscossione, sono presenti **999 miliardi di euro di crediti affidati, nel corso degli anni, dai diversi enti creditori**. Tale importo, sempre secondo quanto riportato nel documento, per circa il 40% (**401 miliardi** di euro

circa) appare di difficile recuperabilità (**152,2 miliardi di euro sono dovuti da soggetti interessati da procedure concorsuali, 133,1 miliardi di euro da persone decedute e imprese cessate, 115,8 miliardi da nullatenenti**, in base ai dati presenti nell'Anagrafe tributaria). Un ulteriore 45% (**445 miliardi di euro circa**) è riferito a **contribuenti nei confronti dei quali l'Agente della riscossione ha già svolto azioni esecutive e/o cautelari che non hanno consentito il recupero integrale dell'attuale loro debito.**

La restante parte del magazzino, è composta per:

- **52,6 miliardi di euro** (5% del totale residuo) da crediti vantati nei confronti di soggetti che presentano una sospensione dell'attività di riscossione per provvedimenti di autotutela emessi dagli enti creditori in forza di sentenze dell'autorità giudiziaria o, ancora, perché gli importi residui rientrano tra le quote oggetto degli istituti di definizione agevolata in corso;
- **15,7 miliardi di euro** da crediti oggetto di rateizzazione;
- **84,6 miliardi di euro** di crediti risultano comprensivi anche di posizioni per le quali, in ragione di previsioni normative a tutela dei contribuenti, sono inibite, o limitate, per l'Agente della riscossione le azioni di recupero.

Più di tre quarti (**79%**) del magazzino è relativo a **crediti affidati all'Agente della riscossione dall'Agenzia delle entrate, l'11% da INPS, il restante 10% da INAIL, Comuni, Camere di Commercio, Regioni, Consorzi, Casse di previdenza e Ordini professionali.**

L'imponente magazzino, unitamente all'attuale normativa che impone ai fini del discarico una complessa procedura di rendicontazione e controllo (l'Agente della riscossione deve dimostrare a ciascun ente creditore di non aver trascurato nessuna possibile azione idonea al recupero del credito), comporta che **un'ingente quota di operatività è assorbita da attività che, di fatto, difficilmente assicurano entrate agli enti creditori.**

Va valutata, quindi, la possibilità di prevedere, al fine di "smaltire" il magazzino pregresso, una procedura straordinaria che, in considerazione non solo delle attività già svolte dall'Agente della riscossione ma anche della "qualità" del creditore e dell'anno di affidamento del credito all'Agente, **permetta all'Agente stesso di procedere a un discarico semplificato dei crediti.**

Per evitare, inoltre, **per il futuro la creazione di ingenti magazzini** va, in ogni caso, rivista l'attuale disciplina per **permettere, a regime, in maniera agevole, al ricorrere di determinate condizioni anche legate alla natura del creditore, un più facile discarico dei crediti inesigibili.** La procedura, anche in considerazione della natura pubblica del soggetto incaricato della riscossione che di per sé

è elemento di garanzia, dovrebbe essere incentrata su criteri di maggior flessibilità e managerialità. Reiterare azioni di recupero nei confronti di soggetti falliti o nullatenenti è, sotto un versante squisitamente aziendalistico, antieconomico in quanto distoglie risorse che potrebbero essere più proficuamente indirizzate.

3. LE GIUSTE LIMITAZIONI DEI POTERI DELL'AGENTE DELLA RISCOSSIONE E L'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI DELL'ANAGRAFE DEI RAPPORTI FINANZIARI E ALLA BANCA DATI DELLA FATTURAZIONE ELETTRONICA

Nella Relazione sono evidenziate (§ 2.2.2) le limitazioni in vigore ai poteri dell'Agente della riscossione, che si ritiene debbano essere mantenute in quanto poste a garanzia di un'attività della riscossione coattiva imperniata sulla salvaguardia dei diritti delle persone. Si è dell'avviso, inoltre, che **debba, anche, essere mantenuto l'obbligo di notificare al debitore un avviso di intimazione, da parte dell'Agente, nel caso sia passato più di un anno dalla notifica della cartella esattoriale, prima di avviare una delle possibili procedure esecutive.** Tale adempimento rappresenta una forma di garanzia e di tutela per cittadini e imprese.

Per quanto concerne la **condivisione con Agenzia delle entrate-riscossione delle banche dati oggi nella sola disponibilità dell'Agenzia delle entrate** si svolgono le seguenti osservazioni.

La **banca dati della fatturazione elettronica**, ancor prima della sua possibile condivisione con l'Agenzia delle entrate-riscossione, dovrebbe essere pienamente utilizzata da Agenzia delle entrate al fine di intercettare, in maniera tempestiva, i fenomeni evasivi specie in ambito IVA, con conseguente abrogazione di una serie di adempimenti che si sono stratificati nel tempo proprio per finalità di contrasto all'evasione IVA (quali: *reverse charge*, *split payment*, limitazioni alle compensazioni dei crediti IVA, invio comunicazioni liquidazioni periodiche IVA). L'utilizzo della medesima banca dati per individuare celermente i soggetti terzi con cui il debitore intrattiene rapporti commerciali, al fine di operare il pignoramento dei rapporti commerciali medesimi, con le limitazioni di utilizzo individuate al paragrafo 3.1.2, **potrebbe aumentare l'efficacia dell'azione di riscossione coattiva.** Va, in ogni caso, garantito il massimo rispetto della *privacy* attraverso una "rigida" politica di profilazione dei soggetti ammessi all'accesso della banca dati avendo presente che la stessa è fonte di primarie informazioni sui rapporti commerciali posti in essere dalle singole attività economiche.

La condivisione dei dati contenuti nell'Anagrafe dei rapporti finanziari", considerata l'estrema delicatezza delle informazioni ivi contenute e la necessaria riservatezza che deve essere garantita

alle stesse, **non appare proporzionata in relazione alla finalità del suo utilizzo**. È bene, pertanto, che **le informazioni oggi disponibili restino nella sola disponibilità di Agenzia delle entrate** che deve continuare a garantire la massima vigilanza sugli accessi effettuati dai suoi incaricati per finalità di servizio.

4. MODIFICHE ALL'ISTITUTO DELLA RATEIZZAZIONE

Il mancato pagamento dei carichi iscritti a ruolo viene, in parte, recuperato attraverso lo strumento della rateizzazione. Come emerge dalla Relazione, circa il 50% della riscossione annuale “ordinaria” deriva dai piani di rateizzazione.

È del tutto ovvio che tale istituto rappresenti una soluzione per buona parte dei contribuenti che presentano iscrizioni a ruolo: già prima dell'iscrizione a ruolo i soggetti avrebbero potuto “saldare” il loro debito ma, con ogni probabilità, solo un'ampia rateizzazione permette loro di sopportare il conseguente esborso finanziario. In tale logica si concorda, con la proposta avanzata nella Relazione, di affiancare alle attuali due forme di pagamento dilazionato (rateizzazione ordinaria: 72 rate mensili, concessa fino a 60.000 euro di debito a semplice richiesta ovvero previa dimostrazione di obiettiva difficoltà economica per cifre superiori; rateizzazione straordinaria: sino a 120 rate mensili se ricorrono le condizioni del D.M. 6 novembre 2013) ulteriori modalità già sperimentate durante la fase della pandemia. In particolare, **si valuta positivamente la possibilità sino a 100.000 euro di debito di essere ammessi alla rateazione ordinaria a semplice richiesta**.

5. SULL'INCORPORAZIONE DI AGENZIA DELLE ENTRATE-RISCOSSIONE IN AGENZIA DELLE ENTRATE

Seppur l'attuale Agente della riscossione svolga il suo ruolo in maniera preponderante a favore dell'Agenzia delle entrate e quindi, almeno per tale tipologia di crediti, possa essere auspicabile un accorpamento dei due enti, va, comunque, mantenuta l'operatività di un soggetto pubblico, a carattere nazionale, che possa garantire la riscossione coattiva per conto degli altri soggetti (INPS, INAIL, Comuni, Regioni, Camere di Commercio, ecc.) che sinora hanno utilizzato i servizi di Agenzia delle entrate-riscossione. In tale ottica si ritiene che, anche senza addivenire ad una incorporazione di Agenzia delle entrate-riscossione in Agenzia delle entrate, **possano essere posti in essere atti normativi** tesi, in relazione ai crediti affidati all'Agente da parte di Agenzia delle entrate, a **permettere una forte sinergia fra i due enti, anche in termini di interoperabilità delle banche dati oggi a disposizione, che possa garantire al contribuente di avere un unico interlocutore evitando**

di dover far sempre riferimento agli uffici dell’Agenzia delle entrate per ricostruire la posizione che ha dato titolo alla sua iscrizione a ruolo.

6. LA REMUNERAZIONE DELL’ATTIVITA’ DI RISCOSSIONE

La remunerazione dell’Agente della riscossione avviene attraverso il riconoscimento dell’aggio (pari al 6% delle somme riscosse) e dei rimborsi forfetari dei diritti di notifica e delle spese della procedura.

Nella Relazione viene avanzata la proposta di porre, come accade in altri Paesi europei (Germania, Francia, Spagna e Regno Unito), **l’intero costo del servizio di riscossione a carico della fiscalità generale**, costo che viene stimato in **circa 850 milioni all’anno**.

È evidente che tale scelta, privilegiando l’aspetto pubblicistico dell’attività, pone, però, l’intero onere anche a carico dei tanti contribuenti onesti. Andrebbe valutata la possibilità di ridurre l’aggio dal 6% al 2%, lasciando, quindi, almeno in parte l’onere a carico dei contribuenti nei confronti dei quali viene avviata la riscossione coattiva. Nella relazione non vengono, peraltro, fornite comparazioni in merito ai risultati della riscossione coattiva in altri Paesi come pure confronti sul costo della riscossione in rapporto ai recuperi effettuati. Il trasferimento dell’intero onere del sistema della riscossione alla fiscalità **generale richiede**, in ogni caso, **un’attenta valutazione dei costi di gestione dell’ente** anche in rapporto alle attività svolte, come pure **l’analisi e la comparazione con i modelli organizzativi in essere negli altri Paesi**.