



**Parere di Confprofessioni alle Commissioni parlamentari per
l'esame degli atti del Governo in merito al Ddl di conversione del
Decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, sul pagamento dei debiti della
Pubblica Amministrazione**

Roma – 18 aprile 2013

1. Premessa

Confprofessioni ha accolto con favore l'emanazione del Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, con cui il Governo ha sbloccato il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione, allentando i vincoli del patto di stabilità interno, ed ha ripreso il processo di certificazione e compensazione dei crediti vantati dai privati con la Pubblica Amministrazione.

Il provvedimento si inserisce nell'ambito di un complesso di interventi normativi volti a dare concreta attuazione alle problematiche connesse ai ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, affrontate a livello comunitario con l'adozione della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2000/35/CE del 29 giugno 2000, recepita nell'ordinamento nazionale con il D.Lgs. n. 231 del 2002, e sostituita dalla più recente direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2011/7/UE, a sua volta recepita con il D.Lgs. n. 192 del 2012.

In Italia, nel luglio 2012 sono entrati in vigore i decreti ministeriali del 22 maggio 2012 (per gli Enti statali) e del 25 giugno 2012 (per le Regioni, Enti locali ed

Enti del SSN) attuativi dell'art. 9 del Decreto-legge 185/2008, regolante la certificazione dei crediti verso la Pubblica Amministrazione, finalizzata a favorirne lo smobilizzo presso il sistema finanziario e la compensazione dei crediti certificati con debiti iscritti a ruolo (quest'ultima disciplinata dal Decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 e dalla Legge 94/2012 di conversione del Decreto-legge 52/2012).

L'odierno provvedimento recepisce l'orientamento del Consiglio Europeo del 14 marzo 2013 che ha indicato, tra l'altro, nel pagamento dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione la leva specifica su cui operare. Si consideri, infatti, la misura allarmante dell'esposizione debitoria del settore pubblico: lo stesso dato fornito dalla Banca d'Italia – che ha quantificato il debito delle PA in essere al 31 dicembre 2011 in 90 miliardi di Euro¹ – appare sottostimato, perché tiene conto soltanto dei crediti vantati dalle aziende medie e grandi, mentre non considera i crediti di minore entità individuale ma diffusi su larghissima scala, di piccole imprese e singoli professionisti.

Benché l'impegno finanziario avrebbe potuto essere da subito più incisivo, la misura rappresenta anzitutto il segnale di un doveroso rispetto degli impegni sottoscritti dallo Stato con i suoi cittadini, nonché, nell'attuale fase recessiva dell'economia italiana, un utile strumento di sviluppo e ripresa. Ciò nonostante, è nostra opinione che il provvedimento debba essere perfezionato, affinché rappresenti effettivamente una misura economica di sviluppo e crescita in grado di incrementare la produzione e l'occupazione. Con il presente documento Confprofessioni intende, dunque, richiamare l'attenzione su alcune criticità presenti nel testo normativo che potrebbero essere superate in sede di conversione parlamentare.

2. L'inclusione dei liberi professionisti tra i destinatari dei pagamenti della PA

Confprofessioni ha particolarmente apprezzato la tecnica normativa prescelta dal Governo, che ha espressamente considerato le «obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a prestazioni professionali» nell'ambito dei debiti immediatamente solvibili da parte delle Amministrazioni dello Stato (art. 5), e che ha evitato di distinguere tra «imprese», «professionisti» o altre tipologie di creditori della P.A. ai fini del dovuto pagamento da parte degli Enti locali (art. 1).

¹ Cfr. l'Audizione presso le Commissioni speciali per l'esame degli atti del Governo di Camera e Senato del Direttore centrale per la ricerca economica di Banca d'Italia (28 marzo 2013), spec. p. 8.

Questa distinzione, che era invece penetrata nei citati decreti ministeriali del 2012 riguardanti la certificazione e la compensazione dei crediti con la PA, aveva creato diverse difficoltà interpretative, e il rischio di ingiuste discriminazioni a danno dei professionisti. Occorre, infatti, prendere atto che l'universo dei liberi professionisti è pienamente coinvolto dal fenomeno del ritardato pagamento dei debiti della PA. Si pensi alle professioni tecniche – geometri, architetti, ingegneri, che forniscono prestazioni alla PA –, alle professioni sanitarie che intrattengono rapporti con il Servizio Sanitario Nazionale, agli onorari degli avvocati che vanno liquidati dallo Stato: sono solo gli esempi più evidenti e diffusi delle relazioni che i professionisti intrattengono quotidianamente con il settore pubblico. E sugli studi professionali di dimensioni medie e piccole il ritardo nel pagamento delle prestazioni ha l'effetto più incisivo, con evidenti ricadute sull'economia nazionale.

Per questo, Confprofessioni ha in molteplici occasioni sollecitato al Parlamento, nella scorsa Legislatura, correzioni dei precedenti provvedimenti su certificazione e compensazione dei crediti, ed ha sempre sostenuto la necessità e la correttezza di interpretazioni estensive di quella normativa, coerentemente con l'approccio prevalente nel diritto dell'Unione europea, che riconduce l'attività professionale ad attività economica. Un approccio condiviso dall'Autorità di vigilanza sui Contatti Pubblici e dalla Corte dei Conti, che hanno sempre interpretato la disciplina del Codice dei contratti pubblici in senso conforme alla nozione europea di impresa.

A ulteriore conferma di questo orientamento interpretativo, la recente Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2011/7/UE sui ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali afferma esplicitamente che «le professioni liberali ricadono nell'ambito di applicazione della presente direttiva», precisando tra l'altro che tale equiparazione «non dovrebbe obbligare gli Stati membri a trattare [le libere professioni] come imprese o attività commerciali per fini diversi da quelli della presente direttiva», con ciò confermando la garanzia apprestata dal diritto dell'Unione per le specificità della libertà professionale.

Sulla base di questa interpretazione, la “Guida pratica alla certificazione dei crediti” pubblicata della Ragioneria dello Stato a fine novembre 2012 citava espressamente i liberi professionisti tra i soggetti che potevano certificare i loro crediti, dando pienamente ragione alle richieste in tal senso della nostra Confederazione.

L'inclusione dei liberi professionisti tra i soggetti beneficiari delle misure adottate dal Governo è oggi pienamente confermata dalla scelta del nuovo registro normativo e dalle parole del Presidente del Consiglio Monti e del Ministro

dell'Economia Grilli, che hanno confermato pari considerazione di tutti gli operatori economici ai fini del pagamento dei debiti².

Non è chiaro tuttavia per quale ragione, dopo che l'art. 5 ha ritenuto di annoverare esplicitamente le «obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a prestazioni professionali» che vengono affiancate alle «obbligazioni relative a somministrazioni, forniture e appalti», l'articolo 7, che disciplina la certificazione dei debiti ai fini della ricognizione degli stessi, l'articolo 8, che regola la cessione dei crediti, e l'articolo 9, che regola la compensazione dei crediti con somme dovute in base agli istituti definatori della pretesa tributaria, richiamino esclusivamente le «obbligazioni relative a somministrazioni, forniture ed appalti», non menzionando espressamente le obbligazioni relative a prestazioni professionali. Poiché la mancanza del riferimento alle obbligazioni derivanti da prestazioni professionali è frutto certamente di una mera svista – in quanto non avrebbe senso, dopo aver incluso tali obbligazioni nell'ambito di quelle oggetto di pagamento da parte della PA, escludere le stesse dalla disciplina della certificazione, cessione e compensazione, anche alla luce di quanto detto sopra circa l'orientamento europeo che si è affermato in proposito –, si suggerisce di superare tale ambiguità e di indicare espressamente anche tali obbligazioni nell'ambito del testo degli articoli 7, 8 e 9, al fine di evitare interpretazioni contraddittorie delle norme.

3. “Sburocratizzare”: l'apporto dei professionisti alla semplificazione delle procedure di pagamento, certificazione e compensazione

La lettura del Decreto solleva anche perplessità per l'oscurità della tecnica normativa e la complessità delle procedure burocratiche necessarie all'attivazione dei pagamenti.

Pur consapevole della particolare complessità della materia, Confprofessioni segnala l'esigenza di semplificare e snellire anzitutto il testo normativo, quindi, le procedure ivi contemplate. Come è noto, proprio per la complessità delle procedure di finanza pubblica, e per le resistenze di parte dell'apparato burocratico, si arenò il già citato provvedimento sulla certificazione e compensazione dei crediti varato nel 2012. Di fronte al rischio del rinnovarsi di questo stallo burocratico, si propone a tutti gli interlocutori istituzionali, a cominciare dalle Camere coinvolte nella

² Cfr. l'Audizione del Ministro Grilli presso le Commissioni speciali per l'esame degli atti del Governo di Camera e Senato (28 marzo 2013).

conversione del Decreto, interventi volti a snellire le procedure previste dalla normativa.

In questo ambito, un ruolo fondamentale può essere svolto proprio dal mondo dei professionisti, secondo un orientamento ispirato al principio di sussidiarietà che informa il nostro ordinamento costituzionale (art. 118, co. 4, Cost.) e che risponde ad un'esigenza di modernizzazione e di controllo diffuso su di un apparato amministrativo in larga parte invecchiato. I liberi professionisti rappresentano la risorsa più preziosa per agevolare lo snellimento delle procedure amministrative in una vicenda tanto essenziale ed urgente per la società italiana: essi uniscono alla loro elevata competenza, una vocazione alla semplificazione della dialettica tra Stato e cittadino, ed una deontologia, soggetta anche ai necessari controlli istituzionali, che ne garantisce condotte trasparenti. Essi sono, in questa prospettiva, intermediari e facilitatori nei rapporti tra pubblico e privato.

Sono tendenze che, pur timidamente, sembrano già in atto anche nel nostro ordinamento legislativo: basti pensare alla valorizzazione sussidiaria dei dottori commercialisti, cui si è riconosciuta la funzione di attestare i piani finalizzati alla soluzione della crisi d'impresa. Nel decreto legge n. 83 del 2012 (c.d. "decreto sviluppo"), convertito con l. 11 agosto 2012 n. 134, il professionista è chiamato ad attestare la veridicità dei dati aziendali e la fattibilità del piano di risanamento (ex art. 67 L. F.), dei piani di concordato preventivo (ex art. 160 e 161 L.F.), la veridicità e attuabilità dei piani degli accordi di ristrutturazione dei debiti ex art. 182-*bis* L.F. Con le modifiche introdotte dalle nuove norme, le attestazioni si estendono anche alle integrazioni dei piani di concordato che possono rendersi necessarie nel corso della procedura.

Anche nel decreto in oggetto gli spazi per promuovere l'apporto dei liberi professionisti – specialmente notai, avvocati e commercialisti – alla più efficace realizzazione del piano dei pagamenti della P.A. sono molteplici:

- Anzitutto andrebbe valorizzato l'ausilio dei professionisti privati nell'ambito di procedure di certificazione e interlocuzione tra pubbliche amministrazioni: si consideri che il comma 14 dell'art. 1 prevede la certificazione degli avvenuti pagamenti da parte degli Enti locali alla Cassa depositi e prestiti; così, il comma 5 dell'art. 2 e il comma 6 dell'art. 3 prevedono una medesima incombenza in capo alle Regioni, sia per i pagamenti generali sia per i pagamenti gravanti sul Servizio Sanitario. Ora, è proprio il comma 6 dell'art. 3 che consente il rilascio della certificazione anche da parte di «altra persona formalmente indicata dalla Regione», senza preclusione, dunque, per il

conferimento della funzione certificatoria a soggetti privati, come i professionisti.

Si tratta, dunque, di estendere tale possibilità anche alle altre certificazioni appena citate, e di valorizzarla nella prassi, in ragione della sua convenienza in termini di efficienza e trasparenza.

- Il comma 1 dell'art. 5 impone a ciascun Ministero di predisporre «l'elenco dei debiti scaduti». In questo caso, il termine strettissimo (30 aprile p.v.) per la predisposizione di tali elenchi non consente interventi correttivi volti a prevedere l'avvalimento da parte dell'amministrazione pubblica di professionisti privati nella compilazione dell'elenco, attraverso la segnalazione dei creditori. Ma di questa alternativa occorrerà tenere conto per ulteriori, futuri, interventi analoghi.
- I vantaggi più consistenti di un'intermediazione dei professionisti tra amministrazioni e cittadini si apprezzano nei procedimenti di certificazione-compensazioni dei crediti.

Il comma 4 dell'art. 7 è volto a rimettere in moto il processo di certificazione dei crediti vantati nei confronti delle pubbliche amministrazioni, già avviato con i citati decreti del 2012, poi arenatosi per ritardi e contrasti interni al Governo. La piattaforma telematica che è stata costituita diviene ora anzitutto la sede in cui ogni pubblica amministrazione debitrice è tenuta a pubblicare l'elenco dei debiti maturati, con ogni indicazione utile a monitorare lo stato del pagamento.

Anche in questa procedura, soggetta a termini perentori ragionevolmente circoscritti e doverosa per le amministrazioni, il ruolo dei professionisti può essere fondamentale: è possibile infatti conferire ai professionisti i dati in possesso della P.A., attraverso accesso ai sistemi informativi della p.a., sottoporre a verifica con i privati creditori l'esattezza dei dati, e procedere conseguentemente alla predisposizione del relativo elenco prima della messa in rete, così sgravando le amministrazioni dall'onere, molto ingente, ed assicurando la tempestività nella pubblicazione delle liste ed una loro verifica preliminare con i soggetti creditori. Si riuscirebbe in tal modo anche a prevenire la sostituzione commissariale, regolata con procedura assai complessa dal comma 7 dell'art. 7, semplificando ancora una volta il lavoro delle amministrazioni e delle imprese.

4. Ulteriori contributi per la semplificazione delle procedure

Fin qui le osservazioni di carattere generale e le proposte di modifica rispondenti ad esigenze di valorizzazione del ruolo dei liberi professionisti, specie nella prospettiva di un'integrazione sussidiaria tra settore pubblico e settore privato.

La lettura del Decreto suggerisce poi altre preoccupazioni e necessari interventi correttivi che riguardano i professionisti così come gli altri operatori economici, e che muovono nel senso di semplificare le procedure finalizzate al pagamento, alla certificazione ed alla compensazione dei crediti.

- Quanto alla procedura relativa alla registrazione sulla piattaforma elettronica delle Amministrazioni al fine della certificazione dei crediti, si teme che si continuino a verificare le carenze nella programmazione e gestione di tale adempimento da parte delle Amministrazioni coinvolte, in particolar modo quelle di modeste dimensioni strutturali ed organizzative, carenze che sono state riscontrate negli ultimi mesi, da quando a fine 2012 la piattaforma è stata attivata.

A una prima fase, di fatto coincidente con l'anno 2012, in cui le certificazioni sono state rilasciate secondo una procedura cartacea, ha fatto seguito una seconda nella quale, a seguito dell'entrata in funzione di una apposita piattaforma elettronica, il sistema opera esclusivamente attraverso una procedura telematica. In tale periodo risultano essersi abilitate ad operare sulla piattaforma circa 1.700 Amministrazioni Pubbliche, numero chiaramente inferiore a quello degli Enti interessati (circa 20.000).

In base alle comunicazioni pervenute, sono state rilasciate certificazioni cartacee per un importo superiore ai 300 milioni di euro, con una adesione al monitoraggio pari a circa il 25 per cento. Con riferimento alle certificazioni gestite tramite la piattaforma elettronica, alla data del 26 marzo 2013, sono state rilasciate 479 certificazioni per un valore di 31 milioni (a fronte di 1.310 istanze presentate, per un importo di 127 milioni).

Con riferimento agli importi relativi ai crediti certificati utilizzati in compensazione con somme iscritte a ruolo, ai sensi dell'articolo 28-quater del DPR 602/1973, in base ai dati del monitoraggio avviato presso gli agenti della riscossione, risultano al 28 febbraio 2013 completate circa cento operazioni per un importo poco superiore ai 20 milioni.

Certamente queste cifre sono ben lontane sia rispetto ai miliardi di euro stanziati per i pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione in Italia,

sia rispetto ai 27 miliardi sia sono stati certificati e pagati in Spagna in cinque mesi alle imprese creditrici.

Pur evidenziando che nei tre mesi di piena funzionalità della piattaforma elettronica la procedura dei volumi gestiti tramite la stessa è progressivamente migliorata, a conferma di una graduale entrata a regime del meccanismo, appare opportuno, tuttavia, introdurre alcuni correttivi ed individuare interventi migliorativi al fine di indurre le Amministrazioni ad accreditarsi sulla piattaforma, superando quell'atteggiamento di resistenza a volte adottato dall'Amministrazione nel rilasciare la certificazione.

A tale proposito si potrebbero, innanzitutto, prevedere sanzioni più specifiche certe e predefinite, a carico delle Amministrazioni per la mancata certificazione dei crediti al pari della mancata registrazione, così come è regolato in Spagna.

Come nel comma 2 dell'art. 7 viene prevista a carico dei dirigenti responsabili una sanzione pecuniaria per ogni giorno di ritardo nella registrazione della piattaforma elettronica, potrebbe prevedersi analogo sanzione pecuniaria, in luogo della generica responsabilità a carico dei dirigenti prevista al quinto comma del medesimo articolo, per l'inadempimento alla comunicazione di cui al quarto comma dell'art. 7, che equivale, ai sensi del successivo sesto comma, a certificazione per i crediti diversi da quelli già oggetto di cessione o certificazione.

- Controverso è anche il nodo delle compensazioni tra certificazioni e crediti tributari. Il decreto stabilisce che i crediti possano essere compensati con le somme dovute a seguito di accertamento con adesione, acquiescenza, definizione agevolata delle sanzioni, conciliazione giudiziale, mediazione.

Tale disposizione normativa suscita non poche perplessità in ordine al corretto rapporto tra fisco e privato. Così come vergata, infatti, la norma non consentirebbe al contribuente che non ha alcuna pendenza con il fisco la possibilità di compensare i propri debiti con la pubblica amministrazione con i crediti tributari, mentre il contribuente che ha ricevuto un accertamento e definisce con il fisco le richieste può compensare. Occorre pertanto tornare su questa disposizione ed includere nella compensazione tutti gli importi dovuti al fisco, rendendo compensabili non solo le somme accertate e definite a seguito di adesione o definizione agevolata ma bensì anche i debiti che emergono dalle dichiarazioni periodiche o liquidazioni periodiche e annuali di imposte. In tal modo si eviterebbe di penalizzare i contribuenti ligi

alle norme e si compensano giustamente le posizioni credito/debito tra lo Stato e i suoi fornitori.

- Un'ulteriore criticità su cui si richiama l'attenzione è relativa alla possibilità data agli Enti locali, ai sensi del secondo comma dell'art. 2 del D.M. 25 giugno 2012 “di non indicare una data di pagamento nei certificati di credito” ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, facoltà che limita ovviamente il ricorso agli strumenti utilizzabili dalle imprese quali la compensazione con somme iscritte a ruolo e la cessione pro soluto. Il comma 9 dell'art. 6 del Decreto in esame dispone, invece, che “ entro il 30 giugno 2013 le Pubbliche Amministrazioni comunicano ai creditori l'importo e la data entro la quale provvederanno ai pagamenti”; ci si chiede, dunque, se gli Enti locali, al pari delle Amministrazioni statali, dovranno anch'essi indicare necessariamente la data del pagamento, e in caso affermativo, se lo dovranno fare nei limiti ovviamente dell'importo complessivo di 5 milioni di euro, previsto nel primo comma dell'art. 1 per l'esclusione dei pagamenti dal vincolo di stabilità interno.
- Si riscontra, inoltre, una contraddizione tra il nono comma dell'art. 6 in cui viene fatto riferimento al termine del 30 giugno 2013 per la comunicazione da parte delle Amministrazioni dell'importo e della data entro la quale provvederanno ai pagamenti dei debiti, ed il quarto comma dell'art. 7 in cui viene fatto riferimento al lasso di tempo tra il 1 giugno e il 15 settembre 2013 come termine per la comunicazione dell'elenco completo dei debiti con l'indicazione dei dati identificativi del creditore, senza però alcuna indicazione della data del pagamento, a differenza del citato comma nono dell'art. 6”.
- Un'ultima osservazione relativa ad un'ulteriore criticità del Decreto-legge riguarda la mancata previsione della possibilità di rilascio automatico del Documento unico di regolarità contributiva (DURC) pur in presenza di crediti certificati ai sensi del comma 3-bis dell'art. 9 del DL 185/2008, di importo pari almeno agli oneri contributivi non pagati. È noto che ai sensi del comma 5 dell'art. 13-bis della Legge 94/2012, che ha convertito il DL 52/2012, si è in attesa del Decreto attuativo del Ministro dell'Economia e delle Finanze che fissi le modalità attuative di tale disposizione. Senza attendere tale ultimo provvedimento, si potrebbe nell'ambito del presente Decreto-legge già prevedere un meccanismo automatico di rilascio del DURC che tenga conto del credito certificato dall'Amministrazione per un importo almeno pari agli oneri contributivi non pagati. Pertanto il contribuente

dovrebbe ricevere il DURC regolare nei casi in cui i debiti contributivi siano inferiori alle proprie posizioni creditorie. D'altronde, occorre considerare che proprio i ritardati pagamenti da parte della PA hanno senz'altro contribuito ad aggravare le difficoltà delle imprese nella regolarizzazione degli adempimenti contributivi, per cui il proposto meccanismo compensativo rappresenterebbe un doveroso riequilibrio.