



Compensazione e certificazione dei crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni

A.C. 3411

Dossier n° 555 - Schede di lettura
28 marzo 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3411
Titolo:	Introduzione dell'articolo 28-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e modifica all'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, in materia di compensazione e di certificazione dei crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Cancelleri
Numero di articoli:	2
Date:	
presentazione:	9 novembre 2015
assegnazione:	24 febbraio 2016
Commissione competente :	VI Finanze
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio, VIII Ambiente, X Attività Produttive (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento), XI Lavoro (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, relativamente alle disposizioni in materia previdenziale) e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La proposta di legge in esame intende **estendere l'ambito operativo** delle norme che **consentono** di compensare i **crediti vantati con le Pubbliche Amministrazioni coi debiti nei confronti delle stesse**.

In particolare, la proposta consente di compensare i predetti crediti coi **debiti relativi a imposte erariali, contributi previdenziali e assicurativi**, ivi comprese le **ulteriori somme** individuate da **apposito decreto ministeriale**.

Si ricorda che la **compensazione dei debiti con l'erario** è disciplinata dagli **articoli da 28-bis a 28-quinquies del D.P.R. n. 602 del 1973** in materia di riscossione, come modificati nel tempo.

L'art. 28-bis consente il **pagamento delle imposte dirette mediante cessione di beni culturali**.

L'articolo 28-ter prevede il **pagamento mediante compensazione volontaria con crediti d'imposta**. A tal fine, in sede di erogazione di un rimborso d'imposta, l'Agenzia delle entrate verifica se il beneficiario risulta iscritto a ruolo e, in caso affermativo, trasmette in via telematica apposita segnalazione all'agente della riscossione che ha in carico il ruolo. Ricevuta la segnalazione, l'agente della riscossione notifica all'interessato una proposta di compensazione tra il credito d'imposta ed il debito iscritto a ruolo, sospendendo l'azione di recupero ed invitando il debitore a comunicare entro sessanta giorni se intende accettare tale proposta. In caso di accettazione della proposta, l'agente della riscossione effettua la compensazione, entro i limiti dell'importo complessivamente dovuto a seguito dell'iscrizione a ruolo.

L'articolo 28-quater consente, a partire dal 1° gennaio 2011, che i **crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili**, maturati nei confronti dello Stato, degli enti pubblici nazionali, delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale per somministrazione, forniture e appalti, **possano essere compensati con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo**, previa presentazione di apposita **certificazione**; l'estinzione del debito a ruolo è condizionata alla verifica dell'esistenza e validità della certificazione.

Il successivo articolo 28-quinquies disciplina invece l'ipotesi di **compensazione dei crediti** - certificati - vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche con le somme dovute nelle varie fasi del **procedimento tributario**:

- **accertamento con adesione** ai sensi dell'[articolo 8, del D.Lgs. n. 218 del 1997](#) in materia di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale;
- **definizione** ai sensi dell'articolo 5, comma 1-bis, dell'articolo 5-bis, e dell'articolo 11, comma 1-bis, del medesimo [D.Lgs. n. 218 del 1997](#);
- **acquiescenza** ai sensi dell'[articolo 15 del medesimo D.Lgs. n. 218 del 1997](#);

- definizione agevolata delle sanzioni ai sensi degli articoli 16 e 17 del [D.Lgs. n. 472 del 1997](#) in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie;
- **conciliazione giudiziale** ai sensi dell'[articolo 48, del D.Lgs. n. 546 del 1992](#) sul processo tributario;
- **mediazione** ai sensi dell'[articolo 17-bis del citato D.Lgs. n. 546 del 1992](#).

Si ricorda, infine, che ai sensi all'[articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), 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, 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 [D.Lgs. n. 300/1999](#).

Il D.M. 27 giugno 2016 ha esteso la normativa illustrata alle cartelle esattoriali notificate entro il 31 dicembre 2015.

L'articolo 1 introduce al [D.P.R. n. 602 del 1973](#) un nuovo **articolo 28-sexies**.

Le norme introdotte anzitutto lasciano impregiudicate le vigenti disposizioni in tema di compensazione, ovvero le ipotesi disciplinate dagli articoli 28-ter (compensazione volontaria con crediti d'imposta), 28-quater (compensazione con debiti iscritti a ruolo) e 28-quinquies (compensazione di crediti con somme dovute in base agli istituti definatori della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario).

Al di fuori di tali ipotesi, la disciplina in esame consente di compensare, su esclusiva **richiesta del creditore**, i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti delle amministrazioni pubbliche e delle società a prevalente partecipazione pubblica, per **somministrazioni e forniture di beni e servizi**, con i **debiti relativi a imposte erariali, contributi previdenziali e assicurativi**.

Più in dettaglio, detti crediti sono compensabili (**comma 1 dell'articolo 28-sexies**) con le somme dovute all'erario a titolo di:

- a. **imposte sui redditi**, relative addizionali e alle ritenute alla fonte riscosse mediante versamento diretto;
- b. **imposta sul valore aggiunto**;
- c. **imposte sostitutive** delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto;
- d. **imposta regionale sulle attività produttive**;
- e. **contributi previdenziali** dovuti da **titolari di posizione assicurativa** in una delle gestioni amministrate da enti previdenziali, comprese le quote associative;
- f. **contributi previdenziali e assistenziali** dovuti dai datori di lavoro e dai committenti di prestazioni di collaborazione coordinata e continuativa (di cui all'articolo 59, comma 2, lettera a), del TUIR - testo unico delle imposte sui redditi, di cui al [D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917](#));
- g. premi per **l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro** e le malattie professionali;
- h. **altre entrate** di natura tributaria, previdenziale e assicurativa **individuate con decreto** del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri competenti per settore.

Per i **crediti** di ammontare **inferiore al debito (comma 2)**, la compensazione è ammessa solo **fino a capienza dell'intero credito**. Per i crediti di ammontare superiore al debito, invece, si prevede la possibilità di **compensare** il credito **in tutto o in parte**, su indicazione del creditore.

Ai sensi del **comma 3**, per la compensazione è comunque necessaria la preventiva **certificazione del credito** ai sensi della disciplina generale in materia (dettata dall'articolo 9, comma 3-bis, del [decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185](#), che in estrema sintesi individua gli organi preposti a tale compito) o ai sensi dell'articolo 9, comma 3-ter, lettera b), secondo periodo, del medesimo decreto-legge (che reca la disciplina specifica per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari). E' inoltre necessario che la relativa certificazione rechi **l'indicazione della data prevista per il pagamento**.

Il **comma 4** si occupa delle modalità della compensazione, disponendo che essa è realizzata nell'ambito delle **ordinarie scadenze dichiarative e di versamento** con l'utilizzo del **modello F24** (sistema previsto dall'[articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241](#)), ed esclusivamente attraverso i **servizi telematici** messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate e dall'ente previdenziale, assistenziale e assicurativo.

La compensazione è **trasmessa** immediatamente con **flussi telematici alla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni**, predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con modalità idonee a garantire **l'utilizzo univoco del credito certificato**.

Ai sensi del **comma 5 dell'articolo 28-sexies**, entro sessanta giorni dal termine indicato nella certificazione, l'amministrazione pubblica debitrice deve provvedere al versamento dell'importo certificato oggetto di compensazione. Nel caso di mancato versamento, si procede al recupero del credito secondo le modalità stabilite dal primo comma del citato articolo 28-quinquies e dal **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 14 gennaio 2014**.

Si rileva che il primo comma dell'articolo 28-*quinquies* è la norma che definisce l'ambito di applicazione della compensazione tra crediti nei confronti della PA e somme dovute dai contribuenti in diverse fasi del procedimento tributario e le procedure per l'eventuale recupero delle somme non versate con iscrizione a ruolo; il [D.M. 14 gennaio 2014](#) del MEF ha definito i termini e le modalità di attuazione di tali norme.

Ai sensi del citato **articolo 28-quinquies**, qualora l'ente pubblico nazionale, la regione, l'ente locale o l'ente del Servizio sanitario nazionale non effettui tempestivamente i versamenti (ossia non versi l'importo certificato entro sessanta giorni dal termine indicato nella certificazione) la struttura di gestione trattiene l'importo certificato mediante riduzione delle somme dovute all'ente a qualsiasi titolo, a seguito della ripartizione delle somme riscosse. Nel caso in cui il recupero non sia possibile, la suddetta struttura di gestione ne dà comunicazione ai Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze e l'importo è recuperato mediante riduzione delle somme dovute dallo Stato all'ente a qualsiasi titolo, incluse le quote dei fondi di riequilibrio o perequativi e le quote di gettito relative alla compartecipazione a tributi erariali. Qualora residuino ulteriori importi da recuperare, i Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze **formano i ruoli** per l'agente della riscossione, che procede alla riscossione coattiva secondo le norme generali.

L'articolo 1, comma 2 della proposta in commento affida la determinazione dei termini e le modalità di attuazione delle nuove norme a un **decreto** del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

L'articolo 2 della proposta reca la decorrenza del provvedimento in esame, che si applicano ai **redditi maturati e certificati** alla data di entrata in vigore della presente legge.

*Il riferimento ai "redditi" appare un errore materiale; la Relazione illustrativa chiarisce che le nuove norme si applicano ai **crediti** maturati e certificati a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge". Occorre dunque sostituire la parole "redditi" con "crediti".*

Si rileva che la **proposta in commento non reca una copertura finanziaria**. La Relazione illustrativa chiarisce che le disposizioni in esame non comportano oneri finanziari per lo Stato, dal momento che si tratta di una semplice compensazione che garantisce in ogni caso l'accertamento e il versamento delle entrate oggetto di compensazione.

Compatibilità comunitaria

Procedure di contenzioso

Il 17 febbraio 2017 la Commissione europea ha inviato all'Italia, nell'ambito della procedura di infrazione 2014/2143, un **parere motivato** nel quale contesta la violazione di talune disposizioni della [direttiva 2011/7/UE](#) relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Nella iniziale lettera di messa in mora, inviata il 18 giugno 2014, La Commissione europea ha contestato la violazione degli artt. 2, 4 e 7 [direttiva 2011/7/UE](#).

L'art. 2 dispone infatti che le **Amministrazioni debbano corrispondere "interessi legali di mora"** - vale a dire definiti ad un **tasso pari a quello di riferimento** (che è quello della Banca Centrale Europea) **maggiorato di almeno 8 punti percentuali** - in caso di **ritardo nel pagamento**.

Tale **ritardo sussiste** quando il pagamento stesso viene effettuato oltre i termini di cui all'art. 4 par. 3, fissati in **30 giorni a decorrere dalla data del ricevimento**, da parte della P.A, **della fattura del debitore**, o dalla data del ricevimento delle merci o dell'effettuazione del servizio, secondo i casi. Ove, poi, la legge o il contratto prevedano che il servizio o la merce siano soggetti ad un'"accettazione" o "verifica" da parte della stessa P.A, i 30 gg. predetti decorrono dalla data di tali attestazioni, le quali non possono, a loro volta, essere rilasciate dalla P.A. oltre i 30 gg. dal ricevimento della merce o dalla prestazione del servizio.

Il **periodo** di 30 giorni, di cui sopra, può essere **prorogato a 60 giorni** per determinate Amministrazioni (art. 4, par. 4).

L'art. 7, infine, qualifica come **inefficaci eventuali pattuizioni o prassi, che prolunghino i termini suddetti o decurtino la suddetta misura degli interessi di mora, se gravemente iniqui per il debitore**.

La Commissione ha rilevato che molti contratti tra la P.A. e gli operatori privati prevedono che, ove l'Amministrazione debitrice non paghi entro il termine stabilito, decorrano **interessi inferiori a quelli legali** (questi ultimi sono fissati al saggio dell'1% annuo, come dal combinato disposto dell'art. 1284, 1° comma del codice civile e dell'articolato del Decreto ministeriale 12 dicembre 2013).

Infine, si osserva che, nonostante la stessa Direttiva sia stata correttamente recepita con il D. Lgs. Del 9 novembre 2012, n. 192, altre norme italiane - segnatamente il D.P.R. del 5 ottobre 2010, n. 207 - vi apportano **deroghe non consentite**. Lo stesso [D.P.R. 207/2010](#), infatti, consente che - ove una P.A. commissioni ad un'impresa la **realizzazione di lavori** - venga pattuito un **pagamento in corso di esecuzione**, per **scaglioni corrispondenti ai successivi livelli di avanzamento dei lavori** stessi. In tal caso, il pagamento della singola tranche è subordinato all'emissione, da parte della P.A. committente e

debitrice del prezzo, di un certificato indicato come "S.A.L." (Stato di avanzamento lavori), attestante l'avvenuta realizzazione di un certo segmento dei lavori pattuiti. La norma del D.P.R. tuttavia, non obbliga la P.A. ad emettere i menzionati S.A.L. entro un termine preciso, con la conseguenza che detta emissione e, quindi, i **pagamenti** ad essa subordinati, **possono essere dilazionati a tempo indefinito** (in contrasto con il citato art. 7 della direttiva 2011/7/UE).

Il 18 agosto 2014 l'Italia ha inviato una **risposta alla lettera di costituzione in mora** in cui citava una serie di **misure destinate a conformare i tempi di pagamento** delle amministrazioni pubbliche italiane **al disposto della direttiva**, tra le quali è menzionata anche la **compensazione tra le fatture non pagate e i debiti di natura tributaria e contributiva**.

Nel **parere motivato** del 17 febbraio 2017 la Commissione europea registra dei **progressi** in termini di **riduzione del tempo medio** impiegato dagli enti pubblici italiani per saldare le fatture ricevute. Il **quadro** rimane tuttavia incompleto e **non conforme alla legislazione vigente**. Le stesse **autorità italiane**, infatti, hanno comunicato alla Commissione che il **tempo medio di pagamento è di 105 giorni**. **Altre fonti**, citate dalla Commissione europea nel parere motivato, registrano tempi medi ancora più elevati:

- **Banca d'Italia: 115 giorni;**
- Associazione nazionale costruttori edili (**ANCE**): **168 giorni;**
- **Assobiomedica** (la federazione di Confindustria che rappresenta le imprese che forniscono alle strutture sanitarie italiane): **149 giorni** in media sull'intero territorio nazionale, con **picchi**, che gli enti pubblici della sanità con le peggiori *performances*, che andavano **da 481 a 1.147 giorni**.

Nonostante il *trend* in miglioramento, la Commissione rileva dunque che le **autorità italiane continuano a violare l'art. 4 della direttiva 2011/7/UE**.

Inoltre, la Commissione sottolinea che non tutte le misure menzionate dalle autorità italiane come risolutive delle criticità in questione abbiano prodotto i risultati attesi. Con riferimento alla specifica materia della **compensazione e certificazione dei crediti** nei confronti delle pubbliche amministrazioni, la Commissione evidenzia che gli Enti pubblici continuano a certificare i crediti seguendo le istruzioni di due **circolari emanate dal Ministero dell'economia e delle finanze** nel 2012, in base alle quali gli enti pubblici hanno la possibilità di **certificare crediti scaduti**, vantati dalle imprese, indicando una **data di pagamento entro i 12 mesi successivi alla richiesta di certificazione**.

Inoltre, secondo la Commissione **la possibilità di compensazione tra crediti e debiti di natura tributaria e contributiva** non avrebbe prodotti i risultati previsti e, sulla base del *feedback* ricevuto dall'ANCE, **rimarrebbe uno strumento non accessibile per la maggior parte delle imprese private**.

In conclusione, sulla base degli elementi disponibili, la **Commissione europea conferma che l'Italia si trova ancora in stato di non ottemperanza** alle disposizioni della direttiva. In uno degli ultimi rapporti, le stesse autorità italiane, confermando che le diverse **misure intraprese "consentiranno il rispetto dei termini di pagamento** sanciti dalla direttiva", **senza peraltro indicare un termine preciso** riconoscono, *de facto*, che la problematica esiste ancora e che non è chiaro quando l'Italia sarà in grado di conformarsi alla direttiva sui ritardi di pagamento.

Ritardi dei pagamento dei debiti commerciali da parte della P.A.

Il superamento del problema dei ritardi dei pagamenti dei debiti commerciali da parte delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei propri creditori è costituisce uno dei primi problemi affrontati nella attuale legislatura, nel corso della quale nel biennio 2013-2014 sono stati stanziati complessivamente circa 57 miliardi di euro allo scopo (circa 40 miliardi con il D.L. n. 35/2013, quasi 8 miliardi nel 2014, con il D.L. 102/2013 e la legge di stabilità, e oltre 9 miliardi con il D.L. n. 66/2014).

Sulla base dei dati forniti in un [documento](#) dell'ottobre 2015 della Banca d'Italia, il totale dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche, inclusi quelli di parte capitale, sono costantemente aumentati nel quadriennio 2009-2012, in quanto dai circa 70 miliardi nel 2008 hanno poi superato i 90 miliardi nel 2012. Nel biennio successivo se ne è realizzata una consistente riduzione, in quanto, grazie alle richiamate risorse messe a disposizione dallo Stato per le amministrazioni debentrici, si è registrato un calo di oltre 20 miliardi dello stock dei debiti, che è tornato ai livelli del 2008.

Secondo quanto emerge sul sito a ciò dedicato presso il [Ministero dell'economia e delle finanze](#) (dati aggiornati all'agosto 2015), in presenza del complessivo stanziamento di circa 57 miliardi sopra detto, risultano pagati ai creditori 38,6 miliardi, a fronte di un finanziamento complessivo in favore degli enti della P.A. interessati di 44,6 miliardi. Come precisato nel sito, considerato che rispetto al picco del debito commerciale dei circa 91 miliardi stimato dalla Banca d'Italia a fine 2012 una quota di poco superiore alla metà costituirebbe il debito da considerare scaduto e in ritardo di pagamento, sembra potersi ritenere gli enti debitori abbiano al 31 gennaio 2015 ricevuto (ed in buona parte liquidato) una somma sostanzialmente corrispondente a tale debito, al cui smaltimento hanno ovviamente fatto fronte anche con risorse ordinarie.

A tal fine va rammentato come, sulla base della disciplina dettata dai decreti- legge intervenuti in materia, al pagamento dei debiti in questione si sia potuto procedere secondo diverse modalità, vale a dire:

- con risorse finanziarie, anticipate direttamente dal Tesoro ovvero attraverso la Cassa Depositi e Prestiti
- con la concessione di spazi di disponibilità finanziaria sul patto di stabilità interno

- attraverso l'attribuzione di risorse ai concessionari per i rimborsi fiscali
- attraverso la possibilità per i fornitori di compensare debiti e crediti
- assistendo la cessione del credito dalle imprese agli intermediari finanziari con la garanzia dello Stato.

Con riguardo a tale ultimo aspetto va ricordato come con il decreto-legge n.66 del 2014 sia stata introdotta la **garanzia dello Stato** sui crediti di parte corrente certi, liquidi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2013, purché certificati dai debitori. La garanzia consente che qualora l'ente debitore non risulti in grado di rispettare i termini di pagamento, l'intermediario finanziario cui il creditore abbia ceduto il proprio credito può cedere a sua volta il credito alla Cassa Depositi e Prestiti, che ha stanziato a questo scopo 10 miliardi di euro.

Sull'apposito sito del Ministero dell'economia e delle finanze sono disponibili le informazioni sulla [certificazione](#) e sulle procedure di attivazione.

Oltre a mettere a disposizione risorse finanziarie per il pagamento dei debiti pregressi delle PA, sul piano normativo si è anche intervenuti sul **decreto legislativo n. 231/2002**, che disciplina il ritardo di pagamento nelle transazioni commerciali.

Con le modifiche introdotte dieci anni dopo dal **decreto legislativo n. 192/2012** (in recepimento della direttiva 2011/7/UE) – applicabili alle transazioni commerciali concluse a partire dal 1° gennaio 2013 - è stata introdotta una disciplina differenziata a seconda che il debitore sia un'impresa o una pubblica amministrazione, che rinforza la tutela del creditore in quest'ultimo caso.

In particolare, riguardo ai termini di pagamento, secondo l'articolo 4 del decreto legislativo n. 231/2002 le imprese devono ricevere il corrispettivo entro trenta giorni dalla consegna del bene o dalla prestazione del servizio, consentendosi tuttavia che le parti possono derogare a tale termine con dei limiti, e con prova scritta. Nelle transazioni commerciali tra imprese le parti possono pattuire un termine per il pagamento superiore a 30 giorni. Termini superiori a sessanta giorni, purché non siano gravemente iniqui per il creditore, devono essere pattuiti espressamente. Nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore solo quando ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche e, in ogni caso i termini non possono essere superiori a sessanta giorni.

Sul versante dei **tempi medi di pagamento**, si segnala che il [Documento](#) di lavoro dei servizi della Commissione, che accompagna il [Rapporto](#) dell'agosto 2016 della Commissione europea al Parlamento e al Consiglio sull'attuazione della [direttiva 2011/7/EU](#) relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, rileva (a pagina 20) come l'Italia, pur continuando ad essere in forte ritardo nei tempi di pagamento, sia risultato il paese con la più forte contrazione dei tempi medi di pagamento, diminuiti di 15 giorni dal 2011 al 2014).

FI0570	Servizio Studi Dipartimento Finanze Ufficio Rapporti con l'Unione europea	st_finanze@camera.it - 066760-9496 cdrue@camera.it - 066760-2145	 CD_finanze
--------	---	---	--