



Camera dei Deputati

VI Commissione Finanze

Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate e Presidente dell'Agenzia delle entrate-
Riscossione

Avv. Ernesto Maria Ruffini

**Progetti di legge in materia di compensazione di crediti maturati dalle imprese nei
confronti della Pubblica Amministrazione**

C. 2361 – C. 3069 – C. 3081

Roma, 21 luglio 2021

Sommario

1. Premessa.....	3
2. La compensazione dei crediti verso la P.A. con i debiti derivanti dai carichi affidati all'Agenzia delle entrate-Riscossione	3
3. La certificazione del credito da parte delle P.A.....	8
4. Le proposte di legge per la modifica dell'istituto della compensazione.....	10
5. Conclusioni	13

1. Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

desidero ringraziare questa Commissione per l'opportunità concessa all'Agenzia delle entrate e all'Agenzia delle entrate-Riscossione di fornire il proprio contributo nell'esame dei progetti di legge in materia di compensazione di crediti maturati dalle imprese e dai professionisti nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Ritengo, innanzitutto, opportuno premettere una breve ricognizione dell'attuale quadro normativo di riferimento, per poi esaminare dettagliatamente gli aspetti peculiari e le principali criticità connesse alle proposte di legge in discussione.

2. La compensazione dei crediti verso la P.A. con i debiti derivanti dai carichi affidati all'Agenzia delle entrate-Riscossione

L'istituto della compensazione dei crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti delle amministrazioni pubbliche, con i debiti derivanti da carichi affidati all'agente della riscossione – riportati in cartelle di pagamento, avvisi di addebito e avvisi di accertamento esecutivo – è reso possibile, a normativa vigente, in base a due discipline che differiscono parzialmente tra loro, sia con riferimento all'ambito soggettivo e oggettivo di applicabilità sia per le tempistiche di possibile utilizzo dell'istituto stesso.

In particolare, si tratta:

- della cd. “**disciplina ordinaria**” prevista dall'articolo 28-*quater* del DPR n. 602 del 1973, rubricato “*Compensazioni di crediti con somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo*”;
- della cd. “**disciplina speciale**” prevista dall'articolo 12, comma 7-*bis*, del decreto-legge n. 145 del 2013¹, rubricato “*Misure per favorire il credito alla piccola e media impresa*”.

2.1 La disciplina ordinaria

La cd. “disciplina ordinaria” della compensazione dei crediti commerciali per il pagamento dei carichi affidati all'agente della riscossione è stata prevista dal decreto-legge n. 78 del 2010 che, con l'articolo 31, comma 1-*bis*, ha introdotto l'articolo 28-*quater* del DPR n. 602

¹ Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2014.

del 1973².

Le modalità attuative della disciplina sono state definite dai successivi decreti del Ministero dell'economia e delle finanze³ e gli elementi caratteristici che definiscono il relativo perimetro applicativo possono così riassumersi:

- con riferimento alla **tipologia di crediti compensabili**, possono essere compensati tutti i crediti non prescritti, certi liquidi ed esigibili, maturati nei confronti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001⁴, per **somministrazione, forniture e appalti**, inseriti

² L'articolo 28-*quater* del DPR n. 602 del 1973, rubricato "Compensazioni di crediti con somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo", nella sua attuale formulazione, recita: "A partire dal 1° gennaio 2011, i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni per somministrazione, forniture e appalti, possono essere compensati con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo. A tal fine la certificazione prevista dall'articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e le certificazioni richiamate all'articolo 9, comma 3-ter, lettera b), ultimo periodo, del medesimo decreto, recanti la data prevista per il pagamento, emesse mediante l'apposita piattaforma elettronica, sono utilizzate, a richiesta del creditore, per il pagamento, totale o parziale, delle somme dovute a seguito dell'iscrizione a ruolo, effettuato in data antecedente a quella prevista per il pagamento del credito. L'estinzione del debito a ruolo è condizionata alla verifica dell'esistenza e validità della certificazione. Qualora la regione, l'ente locale o l'ente del Servizio sanitario nazionale non versi all'agente della riscossione l'importo oggetto della certificazione entro sessanta giorni dal termine nella stessa indicato, l'agente della riscossione ne dà comunicazione ai Ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze e l'importo oggetto della certificazione è recuperato mediante riduzione delle somme dovute dallo Stato all'ente territoriale a qualsiasi titolo, incluse le quote dei fondi di riequilibrio o perequativi e le quote di gettito relative alla compartecipazione a tributi erariali. Dai recuperi di cui al presente comma sono escluse le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Nel caso in cui il recupero non sia stato possibile, l'agente della riscossione procede, sulla base del ruolo emesso a carico del titolare del credito, alla riscossione coattiva secondo le disposizioni di cui al titolo II del presente decreto. Le modalità di attuazione del presente articolo sono stabilite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze anche al fine di garantire il rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica".

³ Originariamente, le modalità attuative dell'istituto sono state definite con due decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, entrambi adottati in data 25 giugno 2012 e pubblicati nella G.U. del 2 luglio 2012, n. 152: uno, il "decreto certificazioni Regioni", stabilisce le modalità di certificazione dei crediti scaduti nei confronti delle Regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale; l'altro, "il decreto compensazioni", riguarda le modalità con cui i crediti non prescritti, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti di tali enti possono essere compensati con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo. Tale regolamentazione è stata rivista e integrata dal successivo d.m. 19 ottobre 2012, al fine di recepire le novità *medio tempore* apportate all'articolo 28-*quater* dal citato decreto-legge n. 95 del 2012 (ovvero la previsione della compensazione anche nei confronti dello Stato e degli enti pubblici nazionali rispetto alla disposizione originaria per cui i debiti iscritti a ruolo potevano compensarsi solo con i crediti nei confronti delle Regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale). Inoltre, sia il "decreto compensazioni" del 25 giugno 2012, sia il d.m. 19 ottobre 2012 hanno precisato che i titolari dei crediti commerciali possono utilizzare tali crediti per il pagamento delle somme dovute per cartelle di pagamento e atti di cui agli articoli 29 e 30 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge, n. 122 del 2010, notificati entro il 30 aprile 2012. Tale termine è stato in seguito modificato dal comma 2 dell'articolo 9 del decreto-legge n. 35 del 2013, il quale ha prorogato, prima al 31 dicembre 2012 e, da ultimo (in virtù delle modifiche allo stesso apportate dall'articolo 40, comma 1, del decreto-legge n. 66 del 2014), al 30 settembre 2013, la data - indicata nel citato d.m. 19 ottobre 2012 - entro cui devono essere state notificate le cartelle di pagamento e gli atti per i quali si intende fruire della compensazione in argomento.

⁴ 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

nella piattaforma del Ministero dell'economia e delle finanze dei **crediti commerciali certificati**;

- con riferimento alla **tipologia di debiti compensabili**, il credito può essere compensato con le somme dovute per carichi affidati all'agente della riscossione e riportati in **cartelle di pagamento, avvisi di addebito INPS e avvisi di accertamento esecutivi**; la compensazione può essere effettuata **anche nel caso in cui la somma iscritta a ruolo sia superiore all'importo del credito vantato**;
- infine, con riferimento alla **tempistica per poterne fruire**, la compensazione dei crediti è stata consentita a decorrere dal 1° gennaio 2011 e può riguardare i debiti derivanti da **cartelle di pagamento e avvisi notificati entro e non oltre il 30 settembre 2013**⁵.

2.2 La disciplina speciale

La cd. "disciplina speciale" della compensazione dei crediti vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche è prevista dall'articolo 12, comma 7-bis, del decreto-legge n. 145 del 2013 il quale ha ampliato anche ai **crediti per prestazioni professionali** la possibilità di compensazione, a decorrere dall'anno 2014, con i debiti derivanti da cartelle di pagamento, avvisi di addebito dell'INPS e avvisi di accertamento esecutivi, **purché la somma iscritta a ruolo sia inferiore o pari al credito vantato nei confronti della P.A.**⁶

Le modalità attuative di tale disposizione sono state demandate ad un decreto interministeriale (Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico) – adottato il 24 settembre 2014 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale

rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie di cui al decreto legislativo n. 300 del 1999.

⁵ Termine così da ultimo prorogato dall'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 35 del 2013, in virtù delle modifiche apportate allo stesso articolo 9 dall'articolo 40, comma 1, del decreto-legge n. 66 del 2014.

⁶ L'articolo 12, comma 7-bis, del decreto-legge n. 145 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2014, rubricato "Misure per favorire il credito alla piccola e media impresa", recita: "Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, le modalità per la compensazione, nell'anno 2014, delle cartelle esattoriali in favore delle imprese titolari di crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, per somministrazione, forniture, appalti e servizi, anche professionali, maturati nei confronti della Pubblica Amministrazione e certificati secondo le modalità previste dai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze 22 maggio 2012 e 25 giugno 2012, pubblicati, rispettivamente, nella Gazzetta Ufficiale n. 143 del 21 giugno 2012 e nella Gazzetta Ufficiale n. 152 del 2 luglio 2012, qualora la somma iscritta a ruolo sia inferiore o pari al credito vantato. Con il decreto di cui al primo periodo sono individuati gli aventi diritto, nonché le modalità di trasmissione dei relativi elenchi all'agente della riscossione".

n. 236 del 10 ottobre 2014 – che ha definito l’ambito applicativo della compensazione, secondo la cd. “disciplina speciale”, tra i crediti certificati e i debiti relativi alle cartelle di pagamento, agli avvisi di addebito e agli avvisi di accertamento esecutivi, con notifica perfezionata entro il 31 marzo 2014.

In seguito, con **diversi provvedimenti normativi**, la “disciplina speciale” della compensazione è stata **estesa agli anni successivi al 2014**, prevedendo, contestualmente, il differimento della data limite della notifica delle cartelle e degli avvisi per i quali si rende possibile tale modalità di compensazione.

In particolare:

- l’articolo 1, comma 19, della legge n. 190 del 2014 (legge di bilancio 2015) ha esteso l’applicazione delle disposizioni della “disciplina speciale” all’anno **2015** e il successivo decreto attuativo – adottato il 13 luglio 2015 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 176 del 31 luglio 2015 – ha disposto l’applicazione del d.m. 24 settembre 2014 alle cartelle e agli avvisi notificati entro il 31 dicembre 2014;
- l’articolo 1, comma 129, della legge n. 208 del 2015 (legge di bilancio 2016) è intervenuto per estendere all’anno **2016** la possibilità di compensazione secondo la disciplina in argomento e il relativo decreto attuativo – adottato il 27 giugno 2016 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 161 del 12 luglio 2016 – ha previsto l’applicazione del d.m. 24 settembre 2014 alle cartelle e agli avvisi notificati entro il 31 dicembre 2015, ampliando così il relativo ambito applicativo.

Successivamente, anche al fine di favorire l’utilizzo dell’istituto della compensazione dei crediti commerciali vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche con le somme dovute per definire in via agevolata i debiti derivanti dai carichi affidati all’agente della riscossione (cd. Rottamazione):

- l’articolo 9-*quater* del decreto-legge n. 50 del 2017 ha esteso all’anno **2017** la possibilità di utilizzo della disciplina in argomento e il relativo decreto attuativo, nel confermare le modalità di attuazione stabilite dal d.m. 24 settembre 2014, ha ampliato la possibilità di compensazione alle cartelle e agli avvisi derivanti da carichi affidati all’agente della riscossione entro il 31 dicembre 2016, a prescindere dalla data di notifica della cartella o dell’avviso di addebito/accertamento; tale decreto ha, pertanto, superato il precedente parametro della data limite di notifica della cartella e degli avvisi compensabili,

sostituendolo con quello della data di consegna dei relativi ruoli/carichi, da parte dell'ente creditore all'agente della riscossione;

- l'articolo 12-*bis* del decreto-legge n. 87 del 2018 ha esteso direttamente – senza prevedere quindi l'emanazione di un apposito decreto interministeriale di attuazione e rimandando per le modalità attuative al d.m. 24 settembre 2014 – la possibilità di compensazione, secondo la “disciplina speciale”, ai pagamenti dell'anno **2018** e per i carichi affidati all'agente della riscossione entro il 31 dicembre 2017;
- l'articolo 37, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 124 del 2019 ha ulteriormente esteso l'applicazione dell'istituto in argomento anche ai pagamenti degli anni **2019** e **2020**, con riferimento ai carichi affidati all'agente della riscossione entro il 31 ottobre 2019; anche in questo caso le modalità di attuazione non sono state rimandate ad un nuovo decreto interministeriale, confermando quelle già previste dal d.m. 24 settembre 2014;
- infine, l'articolo 1, comma 17-*bis*, del recente decreto-legge n. 41 del 2021⁷ ha esteso anche per l'anno **2021**, con riferimento ai carichi affidati agli agenti della riscossione **entro il 31 ottobre 2020**, l'applicazione delle disposizioni relative alla compensazione secondo la “disciplina speciale”.

Tenendo conto di tutti i provvedimenti normativi che hanno modificato il perimetro applicativo della compensazione secondo la “disciplina speciale”, gli elementi caratteristici di tale disciplina possono così riassumersi:

- con riferimento alla **tipologia di crediti compensabili**, oltre a quelli previsti dalla “disciplina ordinaria”, ovvero relativi a **somministrazione, forniture e appalti**, la disciplina speciale si estende ai crediti derivanti da **prestazioni professionali** inseriti nella piattaforma del Ministero dell'economia e delle finanze dei crediti commerciali certificati;
- per quanto concerne la **tipologia di debiti compensabili**, il credito può essere compensato con le somme dovute per carichi affidati all'agente della riscossione, riportati in **cartelle di pagamento, avvisi di addebito INPS e avvisi di accertamento esecutivi**, purché, differentemente della “disciplina ordinaria”, **la somma iscritta a ruolo sia inferiore o pari al credito vantato**;

⁷ Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 69 del 2021.

- con riferimento alla **tempistica per poter fruire della compensazione**, la “disciplina speciale” è applicabile ai pagamenti, a favore dell’agente della riscossione ed effettuati fino al **31 dicembre 2021**, riguardanti i debiti relativi a cartelle di pagamento e avvisi che derivano da **ruoli/carichi affidati entro il 31 ottobre 2020** al medesimo agente della riscossione; ciò a differenza dalla disciplina ordinaria, che prevede, invece, la possibilità di utilizzare in qualunque momento i crediti certificati ma solo per il pagamento delle cartelle e degli avvisi notificati entro il 30 settembre 2013.

3. La certificazione del credito da parte delle P.A.

Il processo di certificazione del credito⁸, propedeutico all’eventuale utilizzo in compensazione del credito medesimo con le somme dovute per cartelle di pagamento e avvisi, è gestito, fin dal 2013, tramite la piattaforma elettronica appositamente predisposta dal Ministero dell’economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato, denominata **“Piattaforma dei Crediti Commerciali”**.

Tramite tale piattaforma, i creditori della Pubblica Amministrazione (società, imprese individuali o persone fisiche), dopo essersi accreditati, possono presentare la **richiesta di certificazione** dei propri crediti.

L’amministrazione debitrice, ricevuta l’istanza e dopo aver effettuato i riscontri di competenza, certifica il credito⁹ e rilascia l’apposita certificazione¹⁰, riportando la data entro la quale provvederà al pagamento (tale data non deve essere successiva ai 12 mesi dalla data della certificazione).

Il soggetto creditore, una volta ottenuta la certificazione può, alternativamente:

- **attendere il pagamento del credito certificato** che la P.A. deve effettuare entro la data indicata nella certificazione;
- **utilizzare la certificazione:**
 - richiedendo all’agente della riscossione la **compensazione** del credito certificato **con le somme dovute per cartelle di pagamento, avvisi di**

⁸ D.m. 22 maggio 2012 (G.U. n. 143 del 21 giugno 2012), come modificato dal d.m. 24 settembre 2012 (G.U. n. 256 del 2 novembre 2012) e d.m. 25 giugno 2012 (G.U. n. 152 del 2 luglio 2012), come modificato dal d.m. 19 ottobre 2012 (G.U. n. 259 del 6 novembre 2012).

⁹ Ovvero ne rileva l’inesigibilità o l’insussistenza, anche parziale.

¹⁰ Qualora la Pubblica Amministrazione non provveda al rilascio della certificazione entro 30 giorni dalla ricezione dell’istanza, il creditore può chiedere, sempre tramite la piattaforma, la nomina di un commissario *ad acta*.

addebito dell'INPS o avvisi di accertamento, fermi restando i limiti previsti dalle due discipline precedentemente rappresentate;

- **compensando** il credito certificato con le **somme dovute** all'Agenzia delle entrate, **in base agli istituti definitivi della pretesa tributaria e deflattivi del contenzioso tributario**¹¹, indicando gli estremi della certificazione nel modello F24 *on-line*;
- recarsi presso una banca o un intermediario finanziario abilitato per **cedere il credito certificato** ovvero per richiedere un'**anticipazione** di liquidità a valere sul medesimo credito.

Nel caso in cui il credito certificato venga utilizzato in compensazione con le **somme dovute per cartelle di pagamento e avvisi**, l'ente debitore è tenuto al pagamento all'Agente della riscossione dell'importo compensato.

Decorsi 12 mesi dalla data della certificazione, l'Agente della riscossione segnala al Ministero dell'interno e al Ministero dell'economia e delle finanze (nonché all'Agenzia delle entrate) le somme per le quali non si è verificato il pagamento spontaneo da parte dell'ente debitore e gli estremi della certificazione, affinché gli stessi, ciascuno per quanto

¹¹ Ai sensi dell'articolo 28-*quinquies* del DPR n. 602 del 1973 "I crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, nei confronti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni per somministrazioni, forniture e appalti, possono essere compensati, solo su specifica richiesta del creditore, con l'utilizzo del 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, con le somme dovute a seguito di accertamento con adesione ai sensi dell'articolo 8, del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, di definizione ai sensi dell'articolo 5, comma 1-bis, dell'articolo 5-bis, dell'articolo 11, comma 1-bis, e di acquiescenza ai sensi dell'articolo 15, dello stesso decreto legislativo, di definizione agevolata delle sanzioni ai sensi degli articoli 16 e 17, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, di conciliazione giudiziale ai sensi dell'articolo 48, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, di mediazione ai sensi dell'articolo 17-bis, dello stesso decreto. A tal fine è necessario che il credito sia certificato ai sensi dell'articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, o ai sensi dell'articolo 9, comma 3-ter, lettera b), ultimo periodo, del medesimo decreto e che la relativa certificazione rechi l'indicazione della data prevista per il pagamento. La compensazione è trasmessa immediatamente con flussi telematici dall'Agenzia delle entrate 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. Qualora l'ente pubblico nazionale, la regione, l'ente locale o l'ente del Servizio sanitario nazionale non versi sulla contabilità speciale numero 1778 "Fondi di bilancio" l'importo certificato entro sessanta giorni dal termine indicato nella certificazione, la struttura di gestione di cui all'articolo 22, comma 3, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, trattiene l'importo certificato mediante riduzione delle somme dovute all'ente a qualsiasi titolo, a seguito della ripartizione delle somme riscosse ai sensi dell'articolo 17, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. 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 disposizioni di cui al titolo II. I termini e le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, sono stabiliti, entro il 30 giugno 2013, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze".

di competenza, avviino le procedure di recupero¹² nei confronti degli enti e, in caso di esito positivo, effettuino il successivo versamento all'agente della riscossione¹³.

4. Le proposte di legge per la modifica dell'istituto della compensazione

Con le proposte di legge **A.C. 2361**, **A.C. 3069** e **A.C. 3081** i proponenti si pongono la finalità di rendere **strutturali e non più temporanee** le disposizioni di legge che riconoscono la possibilità di compensare i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti della Pubblica Amministrazione, con i debiti, derivanti da carichi affidati all'agente della riscossione e contenuti in cartelle di pagamento, avvisi di addebito e avvisi di accertamento esecutivo. Inoltre, le proposte di legge **A.C. 2361** e **A.C. 3069** mirano ad **estendere** l'ambito applicativo dell'istituto della compensazione in argomento **anche al pagamento delle imposte correnti dovute in base alle dichiarazioni dei redditi**.

In particolare, la proposta di legge **A.C. 3081** è diretta:

- a rimuovere dalla cd. "disciplina speciale" l'indicazione dell'anno nel corso del quale si può beneficiare della compensazione dei crediti maturati nei confronti della Pubblica Amministrazione – e da quest'ultima certificati – con i debiti derivanti da cartelle di pagamento, avvisi di addebito dell'INPS o avvisi di accertamento;
- a rendere applicabili le disposizioni della cd. "disciplina ordinaria" secondo le modalità stabilite dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 settembre 2014.

Anche le proposte di legge **A.C. 2361** e **A.C. 3069** sono dirette a rimuovere il riferimento all'anno nel corso del quale può essere utilizzata la compensazione prevista dalla "disciplina speciale" mentre, a differenza della proposta di legge **A.C. 3081**, non intervengono sulla "disciplina ordinaria".

Ciò premesso, con riguardo alle proposte di modifica della "**disciplina speciale**" di cui all'articolo 12, comma 7-*bis*, del decreto-legge n. 145 del 2013¹⁴, si osserva che la

¹² Secondo le modalità disciplinate dalla circolare n. 23 del 4 agosto 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato di concerto con il Dipartimento delle finanze del medesimo Ministero.

¹³ Nell'ipotesi di esito negativo delle attività di recupero, il competente ministero ne dà notizia all'agente della riscossione per il conseguente avvio delle procedure di riscossione coattiva.

semplice rimozione del riferimento all'anno nel corso del quale si può beneficiare dell'istituto in argomento – che nel testo vigente investe l'anno 2014, seppure, con successive specifiche disposizioni, il riferimento a tale anno sia stato aggiornato per permettere l'utilizzo dell'istituto anche in annualità successive – **non risulterebbe di automatica applicazione**, in quanto, per poter rendere operativo l'utilizzo permanente della “disciplina speciale”, fermo restando l'attuale limite in ordine all'importo del credito certificato rispetto al debito compensabile – che di fatto impedisce l'utilizzo di tale credito per pagamenti parziali – occorrerebbe un'**ulteriore disposizione**, ovvero l'emanazione di un nuovo decreto ministeriale, integrativo o sostitutivo del d.m. 24 settembre 2014, che ha previsto un termine massimo entro il quale deve essere avvenuta la notifica delle cartelle di pagamento, nonché degli avvisi di addebito o di accertamento esecutivi, che si intendono pagare tramite compensazione.

Inoltre, la procedura delineata dal predetto decreto ministeriale del 2014 è orientata all'estinzione dei debiti tributari affidati all'agente della riscossione e **non può essere automaticamente estesa** ai debiti risultanti dalla liquidazione delle imposte dovute in base alle dichiarazioni, di competenza esclusiva dell'Agenzia delle entrate.

Anche con riferimento alla proposta di modifica della “**disciplina ordinaria**”, prevista dall'articolo 28-*quater* del DPR n. 602 del 1973 (di cui alla proposta di legge **A.C. 3081**), si osserva che l'intervento non sarebbe di per sé sufficiente a rendere permanente l'utilizzo di tale disciplina in quanto il richiamo al d.m. 24 settembre 2014 – peraltro attuativo dell'articolo 12, comma 7-*bis*, del decreto-legge n. 145 del 2013 e, quindi, di diversa disposizione di legge – comporterebbe la permanenza del limite di utilizzo della facoltà di compensazione del credito certificato correlato alla data entro la quale deve essersi perfezionata la notifica della cartella di pagamento, degli avvisi di addebito o di accertamento esecutivi.

Si evidenzia, inoltre, che tutte le proposte di legge in argomento manterrebbero vigenti entrambe le discipline attualmente previste per compensare i crediti vantati dalle amministrazioni pubbliche con i debiti riferiti a cartelle di pagamento e avvisi, le quali, tra di loro, presentano alcune **incongruenze**, nonché una **parziale sovrapposizione** del relativo ambito applicativo.

¹⁴ Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2014.

Per quanto concerne la previsione relativa all'utilizzo dei crediti commerciali verso la Pubblica Amministrazione anche "***in fase di liquidazione dell'imposta dovuta in base alla dichiarazione dei redditi***", contenuta nelle proposte normative **A.C. 2361** e **A.C. 3069**, si evidenzia che la stessa sembrerebbe ammettere l'utilizzo in compensazione dei crediti commerciali anche ai fini del pagamento delle imposte auto-liquidate in base alla dichiarazione dei redditi.

A questo proposito, si osserva che l'ampliamento dell'ambito oggettivo di applicazione dell'istituto della compensazione dei crediti commerciali verso la Pubblica Amministrazione anche ai fini del pagamento delle imposte dovute in base alla dichiarazione dei redditi potrebbe interessare, potenzialmente, un ammontare di gettito tributario di **alcune decine di miliardi di euro all'anno**.

Al riguardo, si fa presente che i versamenti dei tributi sono effettuati, in genere, tramite modello F24, e, pertanto, in caso pagamento mediante l'utilizzo in compensazione dei crediti commerciali verso la Pubblica Amministrazione, andrebbero preventivamente rese disponibili alla Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate le risorse finanziarie per regolare contabilmente le compensazioni medesime, al fine di accreditare allo Stato, all'INPS, alle Regioni e ai Comuni il gettito riscosso al lordo dei crediti compensati.

In altri termini, nell'attesa che gli enti pubblici debitori versino le corrispondenti somme, l'Amministrazione finanziaria dovrebbe **anticipare** altrettanti fondi (a carico del bilancio dello Stato) per accreditare agli enti percettori (Stato, INPS, Regioni e Comuni) il gettito riscosso al lordo dei crediti compensati.

Si rappresenta, inoltre, che l'Amministrazione finanziaria dovrebbe occuparsi anche dell'**attività di recupero**, presso gli enti pubblici debitori, dei crediti utilizzati in compensazione (con fondi anticipati dall'Agenzia delle entrate) e delle relative interlocuzioni con i medesimi enti (ad esempio Regioni, Aziende sanitarie, Province, Comuni).

In particolare, la Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate dovrebbe intrattenere continui rapporti con **migliaia di enti pubblici debitori**, al fine di riconciliare le operazioni di compensazione effettuate, verificare la restituzione delle somme compensate, fornire assistenza, informazioni e chiarimenti agli enti debitori, nonché gestire eventuali contenziosi.

In caso di mancata restituzione delle somme anticipate, la Struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate dovrebbe procedere al recupero rivalendosi sull'eventuale gettito riscosso tramite F24 spettante agli enti debitori inadempienti. Al riguardo si rileva che, nei confronti di alcuni di questi, come le Aziende sanitarie e altri enti pubblici diversi da Comuni e Province, la Struttura di gestione **non avrebbe la possibilità di recuperare tali somme**, in quanto i suddetti enti non riscuotono alcun tributo tramite F24.

Si tratta di un'**attività continua e potenzialmente molto onerosa**, in quanto risentirebbe di tutte le criticità che determinano il tardivo pagamento dei debiti commerciali da parte degli enti pubblici nei confronti dei propri fornitori di beni e servizi. In altre parole, la proposta normativa in esame non contribuirebbe a rimuovere i problemi strutturali che ritardano il pagamento dei debiti commerciali della Pubblica Amministrazione, ma ne traslerebbe gli effetti negativi dai fornitori degli enti pubblici alla Struttura di gestione e al bilancio dello Stato.

5. Conclusioni

In conclusione, ferme restando le **criticità segnalate** in merito all'estensione della compensazione anche ai fini del pagamento delle imposte auto-liquidate in base alla dichiarazione dei redditi e le **valutazioni in ordine ai possibili effetti finanziari** che si determinerebbero con il superamento degli attuali limiti al perimetro applicativo delle disposizioni vigenti – valutazioni che si rendono necessarie per **garantire gli equilibri della finanza pubblica** – al fine di razionalizzare e semplificare l'utilizzo dell'istituto in argomento, **si potrebbe ipotizzare un intervento** che, nel rendere strutturale e permanente la possibilità di pagamento delle **somme dovute a seguito dell'iscrizione a ruolo** mediante compensazione con i crediti commerciali, certi, liquidi, esigibili e regolarmente certificati, **elimini la disomogeneità e le incongruenze** delle due attuali distinte discipline. A tal fine si potrebbe intervenire sulle disposizioni di cui all'articolo 28-*quater* del DPR n. 602 del 1973 (cd. disciplina ordinaria):

- **includendo**, nella tipologia di crediti compensabili, anche quelli derivanti da **prestazioni professionali**;
- **rimuovendo il limite della data** entro la quale deve essersi perfezionata la notifica della cartella e degli avvisi, per i quali è possibile effettuare il pagamento in compensazione.

Contestualmente, potrebbero essere **eliminate** le disposizioni della “disciplina speciale” di cui all’articolo 12, comma 7-*bis*, del decreto-legge n. 145 del 2013.

In tal modo sarebbe possibile utilizzare l’istituto della compensazione dei crediti commerciali – non prescritti, certi, liquidi ed esigibili – di qualsiasi tipologia, vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche, per il pagamento, in qualunque anno, **delle somme iscritte a ruolo**, di qualsiasi importo e a prescindere dalla data di notifica della cartella di pagamento.

Grazie per l’attenzione.