

CREDITO E FINANZA - Circolare

Certificazione e compensazione dei crediti verso la PA

1. INTRODUZIONE	2
2. LA CERTIFICAZIONE DEI CREDITI VERSO LA PA	3
2.1. Enti certificanti	4
2.2. Oggetto e validità della certificazione	4
2.3. L'istanza di certificazione	5
2.4. Il rilascio della certificazione	5
2.5. La procedura telematica	6
3. LA COMPENSAZIONE CON DEBITI ISCRITTI A RUOLO	7
3.1. I debiti oggetto della compensazione	7
3.2. Le modalità di compensazione	7
3.3. I casi in cui non è possibile avvalersi della compensazione	8
4. LE MODIFICHE DEL DL 52/2012	8

1. Introduzione

Il tema dei ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni (PA) per somministrazione, forniture e appalti è stato oggetto, negli ultimi due anni, di diversi interventi normativi.

Tali interventi hanno riguardato in particolare:

- la certificazione dei crediti verso la PA, finalizzata a favorirne lo smobilizzo presso il sistema finanziario,
- la compensazione dei crediti certificati con debiti iscritti a ruolo.

Le disposizioni in materia di **certificazione dei crediti verso la PA** sono state introdotte con il decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 (articolo 9, comma 3-bis), ma la loro efficacia si è inizialmente rivelata decisamente modesta: prevedevano infatti la mera facoltà per gli enti debitori di rilasciare la certificazione. In considerazione di ciò, con la Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di Stabilità 2012) sono state modificate le disposizioni del DL 185/2008 ed è stato introdotto l'obbligo per gli enti debitori di rilasciare la certificazione entro 60 giorni dalla richiesta dei creditori.

Inoltre, al fine di estendere a tutti gli enti della PA le norme sulla certificazione, il decreto legge 22 marzo 2012, n. 16 ha previsto (articolo 12, comma 11-quinquies) che anche le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali sono tenuti a rilasciare la certificazione di cui al DL 185/2008.

La possibilità di **compensazione con debiti iscritti a ruolo dei crediti certificati verso Regioni, enti locali ed enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN)** è stata invece introdotta dal decreto legge 31 maggio 2010, n. 78.

Le disposizioni sopra richiamate in materia di certificazione e compensazione erano tuttavia rimaste inattuata in mancanza dei necessari provvedimenti di attuazione.

Di recente - come anticipato con [circolare dell'area Fisco, Finanza e Welfare \(FFW\) n. 19539 del 5 Luglio 2012](#) - tali provvedimenti sono stati emanati. Si tratta dei seguenti decreti:

- [decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze \(MEF\) del 22 maggio 2012](#) che, in attuazione del DL 185/2008 e del DL 16/2012, disciplina le "Modalità di certificazione del credito, anche in forma telematica, di somme dovute per somministrazione, forniture e appalti da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 143 del 21 giugno 2012 e in vigore dal 6 luglio);
- [decreto MEF del 25 giugno 2012](#) recante "Modalità di certificazione del credito, anche in forma telematica, di somme dovute per somministrazione, forniture e appalti, da parte delle Regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, di cui all'articolo 9, commi 3-bis e 3-ter del DL 185/2008" (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 152 del 2 luglio 2012 e in vigore dal 17 luglio);

- [decreto MEF del 25 giugno 2012](#) recante "Modalità con le quali i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti delle Regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale per somministrazione, forniture e appalti, possono essere compensati, con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo, ai sensi dell'articolo 31, comma 1-bis, del DL 78/2010" (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 152 del 2 luglio 2012 e in vigore dal 17 luglio).

Tali decreti sono disponibili, insieme ai loro allegati, in un'apposita [sezione del sito del MEF](#).

Si segnala inoltre che, al fine di rendere maggiormente efficaci gli istituti della certificazione e della compensazione, il recente decreto legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito dalla legge 6 luglio 2012, n. 94 (G.U. n. 156 del 6 luglio 2012) ha apportato ulteriori modifiche al DL 185/2008 e al DL 78/2010. Perché tali modifiche diventino operative occorrerà però attendere l'emanazione di un apposito decreto attuativo del MEF.

Nella presente circolare sono analizzati i contenuti dei decreti del MEF di attuazione delle norme in materia di certificazione e compensazione dei crediti verso la PA, nonché quelli delle nuove disposizioni introdotte dal DL 52/2012.

La circolare non riguarderà invece il decreto MEF del 22 maggio 2012, che, in attuazione dell'articolo 35 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 ha definito le modalità per il pagamento mediante titoli di Stato dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle sole amministrazioni statali (Ministeri): per i contenuti di quest'ultimo provvedimento si rinvia alle comunicazioni FFW del [22 giugno](#) e del [9 luglio](#) 2012.

2. La certificazione dei crediti verso la PA

Il DL 185/2008, articolo 9, comma 3-bis e il DL 16/2012, articolo 12, comma 11-quinquies stabiliscono - come sopra ricordato - l'obbligo per amministrazioni dello Stato, enti pubblici nazionali, Regioni, enti locali ed enti del servizio sanitario nazionale (SSN) di certificare, su istanza dei creditori di somme per somministrazioni, forniture e appalti, se i relativi crediti siano certi, liquidi ed esigibili.

In attuazione di tali norme sono stati emanati i sopra richiamati decreti attuativi del 22 maggio e del 25 giugno che disciplinano le modalità di rilascio della certificazione dei crediti rispettivamente da parte di:

- amministrazioni dello Stato ed enti pubblici nazionali,
- Regioni, enti locali ed enti del SSN.

Tali decreti hanno contenuti molto simili e la circostanza che il MEF abbia emanato due diversi provvedimenti, pubblicati con tempi diversi, dipende dal fatto che, come previsto dalla legge di Stabilità, il decreto sul rilascio della certificazione da parte di Regioni, enti locali ed enti del SSN doveva essere adottato sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni.

Nei paragrafi da 2.1. a 2.5. sono descritte le modalità di certificazione dei crediti evidenziando, ove sussistano, le differenze tra il caso in cui a rilasciare il certificato siano amministrazioni statali ed enti pubblici nazionali

e quello in cui il rilascio avvenga da parte di Regioni, enti locali ed enti del SSN.

2.1. Enti certificanti

La certificazione verrà rilasciata, su istanza dei creditori, da:

- amministrazioni dello Stato,
- enti pubblici nazionali,
- Regioni,
- enti locali,
- enti del SSN; in merito a questi ultimi si ricorda che il decreto MEF del 25 giugno, nel definire le modalità di attuazione del DL 185/2008, li ha espressamente inclusi tra i soggetti tenuti a rilasciare la certificazione anche se lo stesso DL 185/2008 non li elencava tra tali enti. Successivamente - come si dirà al paragrafo 4 della presente circolare - il DL 52/2012 ha comunque inserito gli enti del SSN tra quelli elencati all'articolo 9, comma 3-bis del DL 185/2008.

La certificazione non può al momento essere rilasciata, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 9, comma 3-ter del DL 185/2008, da:

- enti locali commissariati;
- Regioni sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari.

Quanto a quest'ultima esclusione si segnala che - anche a seguito della richiesta avanzata da Confindustria, insieme all'ABI e alle altre associazioni imprenditoriali - il DL 52/2012 ha modificato il DL 185/2008 al fine estendere l'istituto della certificazione anche alle Regioni sottoposte a piani di rientro dai disavanzi sanitari. In proposito si rinvia al paragrafo 4.

2.2. Oggetto e validità della certificazione

La certificazione riguarderà crediti non prescritti relativi a somministrazioni, forniture e appalti a favore dei soggetti sopra indicati e attesterà che il credito è certo, liquido ed esigibile, ovvero ne rileverà l'insussistenza o l'inesigibilità, anche parziale.

Sarà valida ai fini della cessione, pro-soluto e pro-solvendo, dei crediti nonché della richiesta di anticipazioni alle banche.

A tal fine, lo scorso 22 maggio, Confindustria ha firmato con ABI e le altre associazioni imprenditoriali il Protocollo "Smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA" finalizzato a favorire, attraverso la messa a disposizione da parte del sistema bancario di un plafond di 10 miliardi, lo smobilizzo dei crediti certificati verso la PA attraverso operazioni di:

- sconto pro soluto,
- sconto pro solvendo,
- anticipazione del credito con o senza cessione dello stesso.

Il tasso d'interesse/sconto di tali operazioni sarà legato a quello di accesso per la banca alla provvista BCE.

Per maggiori dettagli sul Protocollo - che diverrà operativo a breve a seguito dell'adesione delle banche - si rinvia alla [comunicazione FFW del 29 maggio 2012](#).

2.3. L'istanza di certificazione

L'istanza di certificazione può essere presentata dai creditori:

- dal 6 luglio 2012 per quanto riguarda i crediti verso lo Stato e gli enti pubblici nazionali;
- dal 17 luglio 2012 per quanto riguarda i crediti verso Regioni, enti locali ed enti del SSN.

Dovrà essere redatta sugli appositi moduli allegati ai decreti sulla certificazione (allegato 1 ai decreti) e disponibili nella [sezione del sito del MEF](#) richiamata in precedenza.

In dettaglio, i creditori potranno compilare il modello di domanda inserendo i dati e le informazioni richieste nei relativi campi, firmarlo in calce e inviarlo all'amministrazione debitrice.

La domanda indicherà i dati del creditore, quelli dell'amministrazione debitrice e quelli relativi al credito da certificare (ad es. estremi fattura e parcella) nonché l'eventuale importo dei crediti da compensare con debiti iscritti a ruolo (si veda in proposito il paragrafo 3.2).

Si segnala inoltre che l'istanza conterrà l'impegno dell'impresa a non attivare procedimenti in sede giurisdizionale fino alla data del pagamento indicata dalla certificazione.

Per le certificazioni rilasciate senza l'indicazione della data di pagamento, di cui si dirà al successivo paragrafo 2.4., l'impegno sarà per 12 mesi dalla data di certificazione. Resta comunque salva la possibilità per i creditori di non chiedere la certificazione e di attivare procedimenti ingiuntivi.

Nel caso in cui l'ente debitore non certifichi entro i termini di legge, il creditore potrà presentare alla competente Ragioneria territoriale dello Stato istanza di nomina di un Commissario ad acta (allegato 1-bis ai decreti) che dovrà adempiere nei termini indicati al paragrafo 2.4..

2.4. Il rilascio della certificazione

La certificazione, come già ricordato, dovrà essere rilasciata obbligatoriamente entro 60 giorni dalla richiesta dei creditori. Si anticipa tuttavia che il DL 52/2012 - i cui contenuti verranno descritti nel paragrafo 4 - prevede la riduzione di tale termine a 30 giorni.

Come indicato al paragrafo 2.2., in caso di mancato rilascio della certificazione da parte dell'amministrazione debitrice la Ragioneria territoriale dello Stato nominerà - su istanza del creditore ed entro 10 giorni da tale istanza - un Commissario ad acta tenuto a certificare entro 50 giorni dalla sua nomina.

La certificazione verrà rilasciata sugli appositi moduli resi disponibili dal MEF (allegato 2 ai decreti; 2-bis in caso di certificazione da parte del Commissario ad acta) e indicherà una data di pagamento certa che comunque non potrà essere superiore a 12 mesi dalla data della domanda di certificazione dell'impresa.

Il decreto del 25 giugno 2012, che disciplina le modalità di certificazione da parte di Regioni, enti locali ed enti del SSN, stabilisce che, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, detti enti possano emettere certificazioni che non contengano l'indicazione della data di pagamento (articolo 2).

In tal caso gli enti debitori dovranno però indicare espressamente che la data non può essere indicata per incompatibilità con i vincoli del Patto, selezionando l'apposita opzione nel modello di cui all'allegato 2 del decreto stesso.

Per tali crediti - che come si dirà al successivo paragrafo 3 non potranno essere compensati con debiti iscritti a ruolo - la tempistica dei pagamenti avverrà in conformità con gli obiettivi di finanza pubblica.

Per i crediti di importo superiore ai 10.000 euro la certificazione indicherà, ai sensi dell'articolo 48-bis del D.P.R. 602/1973, i debiti iscritti a ruolo dell'impresa certificata. Gli importi di credito e debito saranno indicati al lordo e non ne verrà effettuata la compensazione d'ufficio, così da lasciare all'impresa la scelta di richiedere la compensazione. Nel caso di esposizione debitoria nei confronti della stessa amministrazione la certificazione sarà invece resa al netto di tali debiti.

La certificazione non potrà essere rilasciata in caso in cui, in relazione allo stesso credito per il quale è richiesta, risultino procedimenti giurisdizionali pendenti. Resta inteso che i debitori potranno rinunciare a tali azioni e richiedere la certificazione.

Nella certificazione non verrà indicato l'ammontare degli interessi di mora maturati dal termine contrattuale di pagamento. Tuttavia - a tutela delle imprese e per assicurare che non si comprometta la possibilità di esercitare eventuali azioni - entrambi i decreti sulla certificazione prevedono che il rilascio della certificazione *"non pregiudica il diritto del creditore agli interessi relativi ai crediti.....in qualunque modo definiti, come regolati dalla normativa vigente o, ove possibile e indicato, dalle pattuizioni contrattuali tra le parti"*.

Infine si segnala che la certificazione conterrà l'accettazione da parte dell'ente debitore alla cessione del credito.

2.5. La procedura telematica

La certificazione verrà chiesta e rilasciata in forma ordinaria (cartacea), utilizzando i modelli allegati ai decreti in commento, fino a quando non verrà predisposta l'apposita piattaforma elettronica prevista dei decreti stessi.

Una volta predisposta la piattaforma - che è in corso di realizzazione con l'apporto di CONSIP S.p.a. - i creditori potranno presentare domanda di certificazione abilitandosi sulla piattaforma e utilizzando i moduli di domanda generati dal sistema. Anche l'istanza di nomina del Commissario ad acta potrà essere avanzata utilizzando tale piattaforma.

All'utilizzo della piattaforma elettronica si collegheranno semplificazioni nella cessione dei crediti: in particolare non sarà necessaria la cessione nella forma di atto pubblico o di scrittura privata autenticata e sarà eliminato l'obbligo di notificazione alle amministrazioni debitorie.

Della realizzazione della piattaforma verrà data tempestiva comunicazione.

3. La compensazione con i debiti iscritti a ruolo

L'articolo 31, comma 1-bis del DL 78/2010 - inserendo l'articolo 28-quater al decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973, n. 602 - ha previsto che i crediti certificati maturati nei confronti delle Regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale per somministrazione, forniture e appalti, possono essere compensati con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo.

Tale disposizione, come sopra ricordato è stata attuata con il decreto MEF del 25 giugno 2012.

3.1. I debiti oggetto della compensazione

Il suddetto decreto MEF del 25 giugno 2012 ha stabilito che i titolari di crediti certificati non prescritti, certi, liquidi ed esigibili maturati nei confronti delle Regioni, degli enti locali e degli enti del SSN per somministrazione, forniture e appalti, possono utilizzare tali crediti per il pagamento, totale o parziale, delle somme dovute per cartelle di pagamento e atti di cui agli articoli 29 e 30 del DL 78/2010 per:

- tributi erariali, regionali e locali;
- contributi assistenziali e previdenziali e per premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali;
- entrate spettanti all'amministrazione che ha rilasciato la certificazione.

Tali **atti e cartelle dovranno essere stati notificati entro il 30 aprile 2012.**

Con successivo decreto del MEF la compensazione potrà essere estesa ad altre entrate riscosse mediante ruolo.

La compensazione è ammessa anche per gli oneri accessori, gli aggi e le spese a favore dell'agente della riscossione ed è applicabile per le imposte la cui riscossione è affidata a detto agente secondo quanto previsto dall'articolo 29 del DL 78/2010.

3.2. Le modalità di compensazione

Ai fini della compensazione i creditori dovranno acquisire la certificazione prevista dal DL 185/2008: quest'ultima potrà essere utilizzata per il pagamento, totale o parziale, delle somme dovute a seguito dell'iscrizione a ruolo.

In proposito si sottolinea che:

- nel modulo di richiesta della certificazione il creditore indicherà se intende utilizzare il credito in compensazione e per quale ammontare;
- nella certificazione rilasciata dagli enti debitori verrà dato riscontro della suddetta scelta del creditore.

Il creditore, qualora intenda pagare attraverso la compensazione solo una parte dei suoi debiti iscritti a ruolo, dovrà indicare all'agente della riscossione le posizioni debitorie che intende estinguere. In caso contrario l'imputazione dei pagamenti sarà effettuata dall'agente della riscossione.

Per avvalersi della compensazione il creditore dovrà presentare la certificazione all'agente della riscossione che trattiene l'originale, ne rilascia copia timbrata per ricevuta al titolare del credito e procede alla verifica dell'esistenza e validità di tale certificazione utilizzando, ove possibile, la piattaforma elettronica di cui si è detto al precedente paragrafo 2.5..

In caso di esito positivo della verifica, il debito si estingue limitatamente all'importo corrispondente al credito certificato e utilizzato in compensazione e il titolare del credito ritira l'attestazione di avvenuta compensazione presso l'agente della riscossione.

L'agente della riscossione comunica all'ente debitore e all'ente impositore l'avvenuta compensazione.

L'importo del credito utilizzato in compensazione per il pagamento delle somme iscritto a ruolo è annotato sulla copia della certificazione rilasciata dall'agente della riscossione. Il credito residuo può essere utilizzato solo se la copia della certificazione è accompagnata dall'attestazione di avvenuta compensazione.

3.3. I casi in cui non è possibile avvalersi della compensazione

Ai sensi dell'articolo 2, comma 3 del decreto MEF in materia di certificazione del 25 giugno 2012 - non è possibile utilizzare in compensazione i crediti certificati da Regioni, enti locali ed enti del SSN senza l'indicazione della data di pagamento (si veda in proposito il precedente paragrafo 2.4.).

Inoltre, non è al momento possibile compensare i crediti verso:

- Regioni sottoposte a piani di rientro da deficit sanitari che, come ricordato al paragrafo 2.1., non possono ad oggi rilasciare le certificazioni di cui al DL 185/2008;
- Stato e enti pubblici nazionali.

In entrambi i casi l'impossibilità di compensare verrà però superata a breve. L'articolo 13-bis del DL 52/2012, che dovrà essere attuato con decreto del MEF, ha infatti:

- stabilito che le Regioni sottoposte a piani di rientro da deficit sanitari possono certificare i debiti diversi da quelli degli enti del servizio sanitario, che saranno dunque compensabili;
- previsto la possibilità di compensare i crediti certificati ai sensi dei piani e programmi di rientro da deficit sanitari;
- modificato l'articolo 28-quater del DPR 602/73, introdotto dal DL 78/2010, prevedendo la possibilità di compensare anche i crediti verso Stato e enti pubblici nazionali.

4. Le modifiche del DL 52/2012

L'articolo 13-bis del DL 52/2012 contiene importanti disposizioni - in larga parte anticipate nei paragrafi precedenti - volte ad ampliare, correggendone alcune criticità, la portata delle norme in materia di certificazione e compensazione.

Tali disposizioni non sono ancora operative: per la loro attuazione dovrà infatti essere emanato, come previsto dal comma 4 del suddetto articolo 13-bis, un decreto del MEF sentita la Conferenza unificata.

Di seguito le principali modifiche apportate dal DL 52/2012.

- Il termine entro il quale la certificazione deve essere rilasciata obbligatoriamente da parte degli enti debitori è stato ridotto da 60 a 30 giorni.

- È stato chiarito che le norme in materia di certificazione di cui al DL 185/2008 riguardano anche gli enti del SSN. Si sottolinea comunque che, ai sensi del decreto MEF del 25 giugno scorso, tali enti sono già tenuti a rilasciare la certificazione.
- Per consentire il rilascio della certificazione anche da parte delle Regioni sottoposte a piani di rientro da deficit sanitari, è stato modificato l'articolo 9, comma 3-ter del DL 185/2008.
In particolare, una volta emanato il suddetto provvedimento attuativo delle disposizioni introdotte dall'articolo 13-bis del DL52/2012, ai sensi delle modifiche apportate:
 - le Regioni sottoposte a piani di rientro da deficit sanitari potranno certificare i debiti diversi da quelli degli enti del servizio sanitario;
 - per quanto riguarda i debiti degli enti del servizio sanitario, saranno fatte salve le certificazioni rilasciate nell'ambito di operazioni di gestione e smaltimento del debito ai sensi di piani o programmi di rientro dal deficit sanitario nonché, in caso in cui tali regioni siano state commissariate, dai Commissari ad acta ai sensi dei suddetti piani o programmi operativi.
 Tali certificazioni saranno di fatto equiparate a quelle rilasciate ai sensi dell'articolo 9, comma 3-bis del DL 185/2008 ai fini della compensazione con debiti iscritti a ruolo nonché dell'ammissione al Fondo di Garanzia per le PMI.
- Al fine di sostenere le imprese dell'edilizia, il DL 185/2008 è stato modificato prevedendo che sono fatte salve, esclusivamente per consentire la cessione dei crediti, le certificazioni di pagamento rilasciate per stati di avanzamento lavori di contratti pubblici di appalto ai sensi del Codice dei contratti pubblici (Decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163) e del relativo Regolamento di attuazione ed esecuzione (DPR 5 ottobre 2010, n.207).
- È stata introdotta la possibilità di compensare con debiti iscritti a ruolo anche i crediti verso lo Stato e gli enti pubblici nazionali.

Dell'emanazione del decreto di attuazione delle suddette disposizioni verrà data tempestiva comunicazione.

Si segnala infine che l'articolo 13-bis del DL 52/2012 contiene **disposizioni in materia di DURC**.

In particolare il comma 5 del suddetto articolo prevede che qualora i contribuenti non abbiano ancora provveduto al versamento di oneri contributivi accertati, il DURC possa essere comunque rilasciato in presenza di crediti certificati ai sensi dell'articolo 9, comma 3-bis, del DL 185/2008 di importo almeno pari ai suddetti oneri contributivi.

Le modalità attuative di tale disposizione dovranno essere adottate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

* * * *

Si segnala infine che nelle pagine del [sito del MEF](#) dedicate alla certificazione e compensazione dei crediti verso la PA sono pubblicate le risposte alle domande più frequenti (FAQ). Il MEF ha inoltre attivato la casella di posta certificazionecrediti@tesoro.it alla quale potranno essere segnalati eventuali problemi tecnici.