



CONSIGLIO NAZIONALE DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI E
DEGLI ESPERTI CONTABILI

Osservatorio Enti Locali

Ottobre 2009

a cura
DELL' ISTITUTO DI RICERCA DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI



Maria Elena Puzzo

In collaborazione con
Pasquale Saragò

Roma, 10 novembre 2009

INDICE

LEGISLAZIONE **3**

PAGAMENTI **3**

LEGISLAZIONE

PAGAMENTI

Con Circolare n. 29 dell'8 ottobre 2009 la Ragioneria Generale dello Stato si è espressa in tema di pagamenti oltre soglia a favore di soggetti debitori nei confronti del fisco chiarendo le norme contenute del Decreto ministeriale 18 gennaio 2008, n. 40, concernente "Modalità di attuazione dell'articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante disposizioni in materia di pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni".

L'articolo 48-bis del D.P.R. n. 602/1973, nella sua attuale formulazione, prevede che le Amministrazioni Pubbliche e le società a prevalente partecipazione pubblica (attualmente si fa riferimento alle Amministrazioni Pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, ed alle società a totale partecipazione pubblica. Si rinvia ad un successivo regolamento la disciplina per la relativa attuazione nei confronti delle società a prevalente partecipazione pubblica) prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, debbano verificare se il beneficiario sia inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a detto importo. In caso affermativo, gli Enti, da un lato, non devono procedere al pagamento, e dall'altro sono tenuti a segnalare la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, al fine dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo.

Ma vediamo le problematiche affrontate.

Pagamento concomitante di più fatture

Un problema che si è posto immediatamente alle varie Amministrazioni è stato quello relativo alla esatta individuazione dell'importo da sottoporre alla verifica prevista dall'articolo 48-bis nel caso di pagamento di una pluralità di fatture, anche di importo inferiore a diecimila euro, emesse dal medesimo fornitore e relative a diversi contratti, ma di importo superiore a detta soglia se complessivamente considerate.

Sul punto la RGS, in linea con quanto già richiamato nella circolare n. 22/2008, ritenendo che le diverse fatture identificano distinti pagamenti è dell'avviso di riferire la

soglia di operatività della verifica prevista dal citato articolo 48-*bis* alla somma degli importi indicati nello stesso mandato di pagamento.

Sullo stesso piano è trattato, inoltre, il caso in cui le diverse fatture, pur riferendosi ad un identico contratto, vengano emesse, nell'ipotesi di appalto di lavori, in coincidenza con i diversi stati di avanzamento lavori (SAL) e con il saldo finale, ovvero, nell'ipotesi di fornitura di beni o servizi (in virtù di più contratti di somministrazione o comunque ad esecuzione periodica).

Raggruppamenti temporanei di imprese

Come già enunciato nella Circolare n. 22/2008, nel caso di associazione temporanea di imprese e, ora, di raggruppamento temporaneo di imprese (articolo 37 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163), la verifica sul tetto soglia va effettuata sia in capo all'impresa mandataria sia nei riguardi dell'impresa mandante. In dettaglio, il controllo previsto dall'articolo 48-*bis* va effettuato sugli importi di pertinenza di ogni singola impresa sulla base dei lavori eseguiti da ciascuna, a prescindere dalla rispettiva quota di partecipazione.

Al riguardo va precisato che tale soluzione è valida sia nel caso in cui il mandato di pagamento è intestato alla mandataria che riscuote in nome e per conto della mandante, sia, ovviamente, nel caso in cui è la stessa impresa mandante a curare direttamente la riscossione del proprio credito.

Chiarimenti in tema di *leasing*

La già richiamata Circolare n. 22/2008 ha precisato che relativamente ai pagamenti concernenti l'ammortamento dei mutui concessi da società bancarie e dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. nonché altre operazioni di indebitamento della Pubblica Amministrazione, non debba essere attivata la procedura di verifica prevista dall'articolo 48-*bis*. Ciò in quanto esistono specifiche disposizioni di legge per la tutela di tali crediti.

Stesse considerazioni possono essere svolte nei confronti di altre operazioni di indebitamento, tra le quali il *leasing* o contratto di locazione finanziaria.

Anche tale tipo di contratto, infatti, consentendo di spalmare su un determinato arco temporale, spesso di lungo periodo, l'onere finanziario derivante dall'acquisizione della disponibilità di un bene, costituisce per la Pubblica Amministrazione una forma di indebitamento.

Rapporto tra l'articolo 48-bis e l'articolo 72-bis del Dpr n. 602/1973

Interessanti chiarimenti attengono il rapporto esistente tra l'articolo 48-bis e l'articolo 72-bis del D.P.R. n. 602/1973. E' stato più volte rappresentato che le disposizioni contenute nell'articolo 3 del decreto ministeriale n. 40/2008, volte a disciplinare gli effetti della verifica in caso di inadempimento da parte del beneficiario, sembrerebbero riguardare solo i crediti per i quali l'agente della riscossione competente per territorio possa procedere alla notifica dell'ordine di versamento di cui all'articolo 72-bis del D.P.R. n. 602/1973.

Se così fosse sarebbero esclusi i crediti pensionistici, per i quali, stante l'inapplicabilità agli stessi della procedura di pignoramento delineata dal citato articolo 72-bis, si è giunti a prefigurarne un'esclusione dalla verifica.

Con parere n. 2834/2007 - espresso nell'adunanza del 22 ottobre 2007 - il Consiglio di Stato ha, però, ritenuto in via generale che le somme su cui può esercitarsi la sospensione sono quelle sulle quali, ai termini e nei limiti previsti dalla legge, è esperibile l'azione di recupero coattivo ad opera dell'agente della riscossione. Sulla base di una pronuncia della Corte Costituzionale (sentenza n. 506 del 4 dicembre 2002 e, già sulla medesima linea, sentenza n. 468 del 22 novembre 2002) i giudici di Palazzo Spada hanno affermato che sono, in genere, soggetti alla verifica di cui all'articolo 48-bis i pagamenti di somme sulle quali l'agente della riscossione è legittimato ad intraprendere l'azione di recupero coattivo, mentre, per la Corte Costituzionale, sarebbe incostituzionale una previsione di legge volta ad escludere completamente la pignorabilità dei trattamenti pensionistici.

Da ciò deriva che i crediti pensionistici rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 48-bis.

Atri chiarimenti sono forniti in materia di cessione del credito. Sul punto, è stato precisato che, in caso di cessione del credito - effettuata ai sensi degli articoli 1260 e seguenti del codice civile e della legge 21 febbraio 1991, n. 52, per la cessione dei crediti d'impresa - la verifica prevista dall'articolo 48-bis deve essere eseguita nei confronti del creditore originario (cedente).

Più in particolare, nella cornice della disciplina codicistica, se la cessione del credito è avvenuta senza il consenso del soggetto pubblico debitore (ceduto) - indipendentemente da una eventuale conoscenza o semplice notificazione della cessione - la verifica prevista dall'articolo 48-bis deve essere effettuata esclusivamente nei confronti del creditore originario (cedente).

In assenza del consenso del debitore - non necessario ai sensi dell'articolo 1260 del codice

civile, purché il credito non abbia carattere strettamente personale - la Pubblica Amministrazione può opporre al cessionario tutte le eccezioni che poteva far valere nei confronti del creditore originario.

Nel caso in cui la Pubblica Amministrazione (ceduto) sia stata adeguatamente resa partecipe dell'avvenuta cessione del credito a mezzo notifica della stessa, la RGS è dell'avviso che, sussistendo determinati presupposti, la *ratio* della norma recata dall'articolo 48-*bis* possa ritenersi egualmente soddisfatta attraverso l'effettuazione di una prima verifica volta ad accertare la posizione del beneficiario (cedente) all'atto della predetta notifica, seguita da una successiva verifica nei confronti del cessionario da effettuare al momento del pagamento.

Pertanto, si ritiene che - anche al fine di liberare il cessionario da eventuali futuri rischi connessi a possibili azioni di recupero coattivo poste in essere dall'agente della riscossione per effetto di una sopraggiunta situazione di inadempienza del cedente stesso, rilevabile ex articolo 48-*bis* - dovrà essere richiesta all'Amministrazione debitrice, in occasione della notifica della cessione, l'espressa accettazione della cessione del credito con esplicito riferimento all'insussistenza di situazioni di inadempienza.

Errata attivazione dell'articolo 48-bis

In tema di articolo 48-*bis* è stato, inoltre, più volte posto il problema di quale fosse la condotta da assumere da parte dell'Amministrazione, laddove il beneficiario del pagamento sia risultato inadempiente a seguito della verifica inopinatamente effettuata. Sul punto, è precisato che l'Amministrazione, al fine di non recare un indebito nocumento al beneficiario, possa comunque dare seguito al pagamento senza attendere il termine di trenta giorni di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto ministeriale n. 40/2008.

L'Amministrazione dovrà comunicare formalmente a Equitalia Servizi S.p.A. (e, nel caso sia già stato notificato l'atto di pignoramento anche al competente agente della riscossione) di aver proceduto o di essere in procinto di procedere al pagamento a favore del beneficiario, affinché possa essere evitata l'attivazione della prevista procedura esecutiva.

L'agente della riscossione, in tal modo, disporrà l'estinzione della procedura già avviata, e provvederà ad avviare le opportune iniziative dirette alla riscossione dei crediti indicati nelle cartelle di pagamento inesitate.

Trattamento di fine rapporto

Nell'ipotesi di morte del prestatore di lavoro, le indennità di mancato preavviso e di fine rapporto (articoli 2118 e 2120 del codice civile), che sarebbero spettate al lavoratore se il

rapporto di lavoro si fosse sciolto prima del decesso, spettano nella stessa misura ai superstiti indicati al primo comma dell'articolo 2122 del codice civile.

Le indennità di fine rapporto e di mancato preavviso non vengono ripartite, infatti, in base alla disciplina in materia di successione *mortis causa*.

La verifica prevista dall'articolo 48-*bis* dovrà essere effettuata solamente in capo al soggetto (o ai soggetti) cui, in base all'articolo 2122 del codice civile, spettano le indennità in discorso (o quota parte di esse), mentre, in mancanza delle persone indicate nel primo comma del citato articolo 2122 del codice civile, si applicano le regole ordinarie.

Validità della liberatoria

Utili chiarimenti sono forniti anche con riferimento alla validità temporale della verifica effettuata secondo le modalità indicate dal decreto ministeriale n. 40/2008.

Ciò perché è possibile che l'Amministrazione eroghi le somme relative ad un determinato pagamento anche a distanza di tempo dall'effettuazione della predetta verifica. Sul punto, è precisato che la verifica di cui all'articolo 48-*bis* vada effettuata a ridosso del mandato di pagamento stesso e che nell'ipotesi di una pluralità di pagamenti nei confronti del medesimo beneficiario – ad eccezione del caso di pagamenti contestuali, per i quali potrà ritenersi sufficiente la stessa liberatoria – non può procedersi con un'unica liberatoria. La verifica ai sensi dell'art. 48-*bis*, dovrà essere espletata con riguardo a ciascuno dei pagamenti da effettuare.