

# PAGAMENTI delle P.A. e PREVENTIVE VERIFICHE di VERSAMENTO

*Pagamenti delle pubbliche Amministrazioni e preventiva verifica dell'assolvimento degli obblighi di versamento legati alle cartelle di pagamento notificate al contribuente-creditore alla luce dei chiarimenti forniti dalla C.M. 8 ottobre 2009, n. 29.*

di **LUIGI FERRAJOLI**

avvocato e dottore commercialista – Studio Ferrajoli legale tributario in Bergamo e Brescia

Con la recente C.M. 8 ottobre 2009, n. 29 il Ministero dell'Economia e delle Finanze si propone di fare chiarezza sul preventivo obbligo di verifica, in capo all'Amministrazione pubblica debitrice di un contribuente, circa i versamenti riferiti ad una o più cartelle di pagamento che il beneficiario avrebbe dovuto effettuare.

## RIFERIMENTO NORMATIVO

La fattispecie oggetto della circolare è disciplinata dall'art. 48-bis, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 [CFF 7248a], inserito dall'art. 2, co. 9, D.L. 3 ottobre 2006, n. 262, conv. con modif. con L. 24 novembre 2006, n. 286. Il testo attuale è il risultato di successive integrazioni introdotte dall'art. 19, co. 1, lett. a) e c), D.L. 1° ottobre 2007, n. 159, conv. con modif. con L. 29 novembre 2007, n. 222.

La disciplina risultante prevede che le Amministrazioni pubbliche e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore ad € 10.000, debbano

obbligatoriamente verificare se il beneficiario abbia adempiuto al versamento di quanto dovuto secondo quello che risulta dalle cartelle di pagamento notificategli.

Non tutti gli obblighi di versamento riferiti a cartelle di pagamento devono però essere presi in considerazione; la disposizione, infatti, specifica che tale inadempimento del contribuente deve riguardare un importo pari ad almeno € 10.000. Nel caso in cui la pubblica Amministrazione riscontri, in tal senso, un inadempimento del beneficiario, la stessa non potrà procedere al pagamento, ma dovrà attivarsi per segnalare la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, che provvederà di conseguenza all'esercizio della riscossione delle somme iscritte a ruolo.

La verifica sarà effettuata inoltrando apposita richiesta ad Equitalia Servizi S.p.a.; tale soggetto provvederà, avvalendosi del servizio informativo, a controllare se risultino inadempimenti in capo al beneficiario. In caso di esito positivo, ne darà comunicazione al soggetto pubblico interessato entro i cinque giorni feriali successivi alla ricezione della richiesta.

La mancata risposta da parte di Equitalia



Servizi S.p.a. entro il termine indicato sarà equiparabile ad una risposta contenente un verdetto favorevole al contraente; pertanto, la pubblica Amministrazione potrà provvedere al pagamento.

L'art. 48-bis, D.P.R. 602/1973 individua con precisione i soggetti passivi destinatari dell'obbligo di preventiva verifica, individuando a tale scopo, le Amministrazioni pubbliche, tramite richiamo all'art. 1, co. 2, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e le società a prevalente partecipazione pubblica; per quanto concerne queste ultime, la C.M. 29/E/2009 rileva che, per ora, sono da considerarsi soggetti interessati, oltre alle citate Amministrazioni pubbliche, solo le società a totale partecipazione pubblica, poiché il D.M. 18 gennaio 2008, n. 40 [CFF 7700], emanato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dispone in tal senso.

Testualmente, infatti, all'art. 1, co. 1, lett. a), del suddetto documento si legge: «*soggetti pubblici: le Amministrazioni pubbliche (...) e le società a totale partecipazione pubblica*»; pertanto, pare pacifico che, fino a nuova disposizione, le società a prevalente partecipazione pubblica siano sollevate dall'obbligo imposto dall'art. 48-bis.

## PIÙ FATTURE LIQUIDATE con un UNICO PAGAMENTO

Dopo una prima parte introduttiva, la circolare entra nel vivo dell'analisi dell'art. 48-bis, D.P.R. 602/1973, soffermandosi su quelle che sono le doglianze espresse da alcune Amministrazioni. Invero, si ritiene opportuno segnalare che la circolare in esame continua un lavoro d'interpretazione cominciato dalla precedente C.M. 29 luglio 2008, n. 22/E, con la quale è stata fornita una lettura interpretativa in merito ad alcune delle problematiche apparse di comune interesse.

La prima fattispecie presa in esame dalla C.M. 29/E/2009 riguarda l'esatta individuazione dell'importo da sottoporre a verifica nel caso di pagamento di una pluralità di fatture; in altre parole, la situazione si realizza quando,

per motivi di praticità, l'Amministrazione voglia disporre un unico pagamento per far fronte a più fatture emesse dal medesimo beneficiario.

La circolare si sofferma sul caso specifico nel quale i singoli adempimenti non raggiungano la soglia degli € 10.000, cosa che invece accade se considerati complessivamente; a ragione, secondo chi scrive, l'interpretazione che viene fornita ritiene che nel caso *de quo* non sussista l'obbligo di esperire la preventiva verifica. In caso contrario, infatti, la prassi estenderebbe oltremodo il dato letterario contenuto nell'art. 48-bis, esponendo, tra l'altro, tale disposizione a disparità applicative anche rilevanti tra diverse Amministrazioni.

Quanto sopra vale anche nel caso di fatture diverse, riferite ad un unico contratto o lavoro, che siano emesse in coincidenza con i diversi stati di avanzamento dei lavori (Sal), ovvero con riferimento a contratti di somministrazione o ancora di fornitura-esecuzione periodica.

In questa sede è conveniente ricordare che il soggetto pubblico non deve procedere al pagamento delle somme dovute al beneficiario fino alla concorrenza dell'ammontare del debito comunicato da Equitalia Servizi S.p.a.; conseguentemente pare pacifico ritenere che l'ente sia obbligato a corrispondere la quota parte di quanto dovuto eccedente l'inadempimento del contribuente.

In altre parole, l'Amministrazione bloccherà i pagamenti fino alla completa copertura dell'importo per il quale il beneficiario risulta debitore dell'Erario.

## RAGGRUPPAMENTI TEMPORANEI di IMPRESE e VERIFICA ex art. 48-bis

La circolare prosegue poi soffermandosi sulla questione dei raggruppamenti temporanei di imprese, dichiarando che, in questi casi, la verifica preventiva vada effettuata sia nei confronti dell'impresa mandante sia di quella mandataria, poiché «*le imprese raggruppate, nell'esecuzione del contratto, non perdono l'auto-*



*nomia gestionale nei complessi rapporti giuridici (...) e pertanto, relativamente ad ognuna di esse, permane l'obbligo di fatturazione delle operazioni direttamente alla stazione appaltante».*

La verifica va perciò effettuata sugli importi riferibili ad ogni singola impresa, sulla base dei lavori eseguiti da ciascuna.

### **PAGAMENTO di MUTUI e CANONI di LEASING: OBBLIGO di VERIFICA?**

La terza problematica affrontata riguarda poi le operazioni d'indebitamento della pubblica Amministrazione mediante mutui ed altre operazioni simili (ad esempio, contratti di leasing o contratto di locazione finanziaria); la circolare in oggetto richiama, a sua volta, quanto precisato nella C.M. 22/E/2008, secondo la quale la procedura di verifica non deve essere avviata in questi casi perché tali operazioni ricadono già sotto il controllo di specifiche disposizioni di legge per la tutela di tale tipologia di crediti.

### **Artt. 48-bis e 72-bis: AUTONOMIA APPLICATIVA o DIPENDENZA?**

Altro elemento di dubbio evidenziato nella circolare riguarda il rapporto tra l'art. 48-bis e l'art. 72-bis [CFF 7272a], D.P.R. 602/1973; i dubbi interpretativi, derivano da una lettura poco attenta delle disposizioni contenute nell'art. 3, D.M. 40/2008 [CFF 7700b], dalla quale potrebbe trarsi il convincimento che l'applicazione dell'art. 48-bis venga avviata esclusivamente in funzione propedeutica all'attivazione dell'art. 72-bis.

La circolare *de qua* si prodiga in un'analisi della materia, evidenziando le tendenze espresse dal Consiglio di Stato e dalla Corte Costituzionale per poi giungere alla conclusione che non può che riconoscersi una sostanziale autonomia percettiva e applicativa dei due articoli in argomento.

### **CESSIONE del CREDITO d'IMPRESA e RAPPORTI tra CESSIONARIO e DEBITORE CEDUTO**

In tema di cessione dei crediti d'impresa ex art. 1260, Codice civile ed ex L. 21 febbraio 1991, n. 52, la circolare diventa meno chiara; preliminarmente, ritiene che la verifica vada eseguita solo nei confronti del creditore originario (cedente) nel caso in cui l'Amministrazione sia rimasta estranea al rapporto di cessione.

I problemi sorgono, però, se calati nel periodo economico che stiamo vivendo, caratterizzato dall'utilizzo della cessione dei crediti quale strumento per poter reperire la liquidità necessaria, con riguardo al momento in cui effettuare la prescritta verifica presso l'agente riscossore.

In assenza del consenso rilasciato dalla pubblica Amministrazione alla cessione del credito è da ritenere pacifico che l'ente possa opporre al cessionario tutte le eccezioni che poteva far valere nei confronti del creditore originario; se così non fosse la posizione dell'Amministrazione subirebbe, infatti, una modifica peggiorativa rispetto a quella iniziale.

Considerato quanto esposto, le cose si complicano nel caso in cui l'ente sia stato informato della cessione, a mezzo notifica, perché in questo caso, maturando il credito anche a distanza di anni dal momento della cessione, il cessionario resterebbe esposto al rischio di possibili comportamenti fiscali e amministrativi poco virtuosi del cedente. Se, infatti, quest'ultimo risultasse inadempiente alla data di maturazione dei crediti, la pubblica Amministrazione, avendo verificato tale situazione, sarebbe obbligata a bloccare il pagamento nei confronti di chiunque. Nel caso in cui, invece, si consideri la posizione del cessionario come autonoma, la fattispecie presterebbe il fianco a comportamenti elusivi dei contribuenti in danno all'Erario.

Pertanto, la soluzione a cui perviene la circolare in esame è quella di prevedere, al fine di liberare il cessionario da eventuali futuri rischi, la necessaria espressa accettazione della



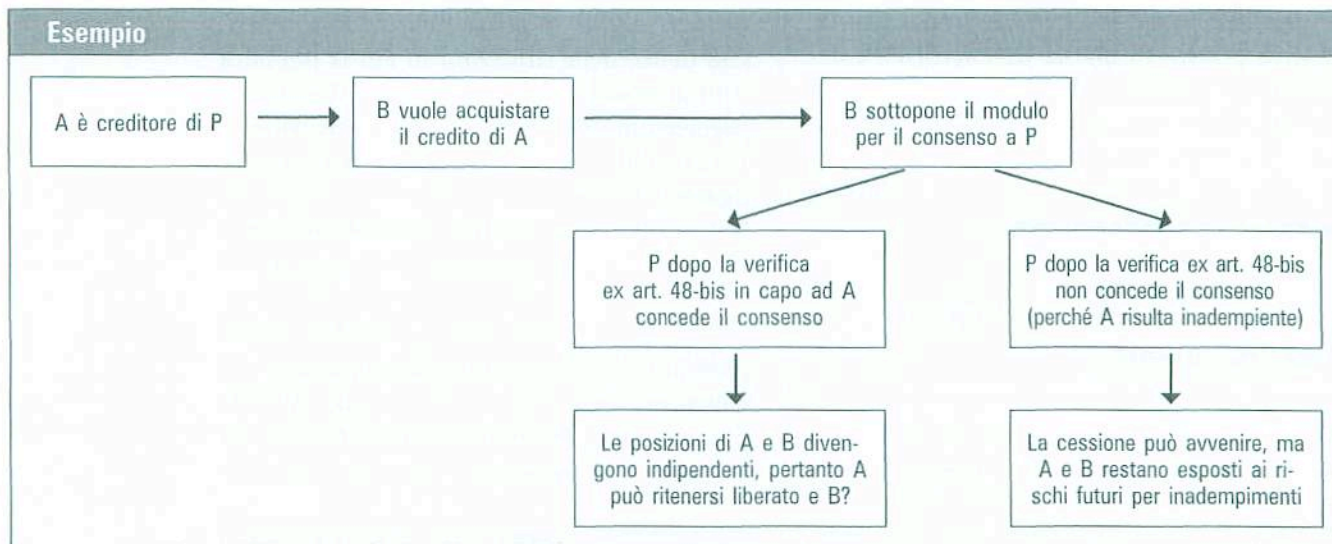
cessione del credito da parte della pubblica Amministrazione.

L'accettazione della cessione, per la quale è predisposto un modulo allegato alla circolare 29/2009 da sottoporre all'ente, libererà il cessionario dai rischi collegati all'esito positivo della verifica ex art. 48-bis, in capo al cedente, impedendo all'agente della riscossione di attivare nei confronti del cessionario le procedure previste per il recupero coattivo delle somme iscritte a ruolo. Sarà, pertanto, onere del contraente o del soggetto interessato ad acquistare il credito sottoporre all'ente competente il modulo per l'accettazione (accompagnato da quello per il consenso al trattamento dei dati personali ex art. 23, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

La circolare aggiunge, poi, che, nel caso in cui l'Amministrazione debitrice abbia manifestato il proprio consenso alla cessione, il controllo ex art. 48-bis al momento del pagamento sarà effettuato solo nei confronti del cessionario.

Pare, inoltre, utile aggiungere che, dalla lettura della circolare in esame, si deduce che l'Amministrazione, prima di concedere il proprio consenso alla cessione, dovrà attivarsi per la verifica prevista dall'art. 48-bis; in caso contrario, la circolare avverte che il cedente resterebbe esposto alla verifica da parte della pubblica Amministrazione nel momento del pagamento.

Riassumendo, la situazione pare così definita: perché la cessione del credito avvenga senza rischi per il cessionario (B), la pubblica Amministrazione (P) deve esprimere il proprio parere positivo. Pertanto, sarà onere del cessionario sottoporre all'ente il modulo predisposto. L'Amministrazione, prima di concedere detto parere, eseguirà in capo al cedente (A) una verifica ex art. 48-bis dalla quale non dovranno risultare inadempienze in capo al contraente-cedente-contribuente. Concesso il consenso, la pubblica Amministrazione potrà eseguire la verifica, al momento del pagamento, solo nei confronti del cessionario.



### VERIFICA in ASSENZA dei PRESUPPOSTI

La circolare si sofferma, poi, sull'analisi della fattispecie in cui l'ente pubblico attivi erroneamente la verifica, cioè quando mancano i presupposti, introducendo di fatto il problema legato all'utilizzabilità dell'informazione così

ricavata. Nessun problema nel caso in cui il contraente sia risultato adempiente, mentre, nel caso contrario, si ritiene che la pubblica Amministrazione possa comunque adempiere a quanto dovuto.

Tale facoltà di scelta non è, invece, concessa in merito alla comunicazione all'agente riscossore, che dovrà essere fatta, in modo formale e corredandola di motivazioni, in modo da



favorire l'attività di controllo conseguente.

### TFR a BENEFICIO di un SOGGETTO DIVERSO dal LAVORATORE

Ulteriore questione approfondita dalla circolare riguarda il pagamento del trattamento di fine rapporto a soggetto diverso dal lavoratore *mortis causa* (discorso identico per il trattamento di fine servizio).

Secondo il combinato disposto degli artt. 2118 e 2120, c.c., tali indennità spetterebbero ai superstiti nella stessa misura che spetterebbe al lavoratore se il vincolo contrattuale fosse stato sciolto prima del decesso. Si ricorda, a tal proposito, che le indennità relative al trattamento di fine rapporto sono pacificamente considerate non ripartibili in base alla disciplina in materia di successione *mortis causa* e, di conseguenza, i superstiti acquisiscono il diritto a percepire le citate indennità *iure proprio*. Pertanto, la circolare ritiene che la verifica ex art. 48-bis sia da effettuarsi solamente nei confronti dei soggetti individuati dall'art. 2122, c.c. qualora presenti.

### VALIDITÀ TEMPORALE della LIBERATORIA CONSEQUENTE alla VERIFICA ex art. 48-bis

Infine, la circolare si sofferma sulla questione della validità temporale della verifica e della conseguente liberatoria, discorso questo di

estrema rilevanza constatato che spesso i termini secondo i quali le Amministrazioni adempiono alle proprie obbligazioni possono essere anche molto lunghi.

Non è, infatti, difficile pensare che l'ente, anche dopo aver effettuato la verifica, lasci passare molto tempo prima di corrispondere quanto dovuto; pertanto, la circolare ritiene opportuno individuare, nell'emissione del mandato di pagamento, il termine di riferimento per espletare la verifica. Viene, infatti, suggerito che l'attività di controllo disposta dall'art. 48-bis debba essere fatta a ridosso del mandato. In mancanza di una previsione simile, che individui un termine di riferimento, si lascerebbe il contribuente alla mercè delle ripetute verifiche dell'Amministrazione che potrebbero ulteriormente ritardare i pagamenti dovuti.

Con riferimento ad una pluralità di pagamenti dovuti nei confronti del medesimo beneficiario, la circolare ritiene che la predisposizione di un'unica verifica-liberatoria non sia sufficiente perché la previsione dell'art. 48-bis si possa ritenere soddisfatta. Ciò detto, nelle situazioni in cui la pubblica Amministrazione non provveda con un unico pagamento; in quest'ultimo caso, pare corretto ritenere che l'ente possa attivarsi per ottenere una sola liberatoria.

Nei casi diversi la verifica dovrà essere disposta con riguardo a ciascuno dei pagamenti effettuati.

Pertanto, in questo caso si considera il pagamento come elemento discriminante, nel senso che, se il pagamento è unico, anche la verifica deve essere unica, mentre, se vengono disposti più pagamenti, saranno necessarie più liberatorie.