

Oggetto: Factoring e Pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni – art. 48 bis
 Circolare n. 22/2008 - Chiarimenti in ordine al DM 18 gennaio 2008, n. 40, concernente
 “Modalità di attuazione dell’articolo 48-bis del DPR 29/09/1973, n. 602, recante disposizioni
 in materia di pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni”.

Si informano gli Associati che il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha pubblicato sul proprio sito (www.rgs.mef.gov.it) - nella sezione “Circolari” - la Circolare n. 22 del 29 luglio 2008, in allegato per pronto riferimento, con la quale vengono fornite precisazioni e chiarimenti in ordine alle questioni ritenute di maggior rilievo, fra cui anche il factoring e le cessioni di credito, sottese all'applicazione della disciplina recata dall'articolo 48-bis del D.P.R. n. 602/1973 e dal D.M. n. 40/2008 in materia di pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni.

Cordiali saluti

Il Segretario Generale
 Prof. Alessandro Carretta

DISTRIBUZIONE			
ASSOCIATI ORDINARI E CORRISPONDENTI		ASSOCIATI SOSTENITORI	
ABF FACTORING	Ettore SINNONA	SCIUME' & ASSOCIATI	Marco CUPIDO
AOSTA FACTOR	Enrico DEHO'	SEFIN	Claudia NEGRI
BANCA CARIGE	Elvio BORRA	STONE	Simona DI VARA
BANCA IFIS	Alberto STACCIONE	STUDIO LEG. ASSOCIATO in associazione con Clifford Chance	Rita RIPPA
BANCO di DESIO e della BRIANZA	Direzione Generale	STUDIO LEG. AVV. PILATO	Paolo VERRECCHIA
BARCLAYS BANK	Francesco MAZZITELLI	STUDIO LEG. GIOVANARDI FATTORI	Segreteria Generale
BCC FACTORING	Mattia SERENA	STUDIO LEG. LUPI E ASSOCIATI	Massimo LUPI
CBI FACTOR	Gianpiero BERTOLI	STUDIO LEG. PERNIGOTTO E ASS.	Enrico PERNIGOTTO
CENTRO FACTORING	Servizio Affari generali		
COFACE FACTORING ITALIA	Direzione Generale		
CREDEMFACTOR	Direzione Generale		
EMIL-RO FACTOR	Paolo LICCIARDELLO		
ENEL.FACTOR	Direzione Generale		
EUROFACTOR ITALIA	Ivan TOMASSI		
EUROPA FACTOR	Pierluca BOTTONE		
FACTORCOOP	Direzione Generale		
FACTORIT	Antonio DE MARTINI Marziano BOSIO		
FARMAFACTORING	Direzione Generale		
FERCREDIT	Rossella BOGINI		
FIDIS	Luigi MATTA		
FORTIS COMMERCIAL FINANCE	Stefano SCHIAVI		
GE CAPITAL FINANCE	Direzione Generale		
GE CAPITAL FUNDING SERVICES	Luca PIGHI		
GENERALFINANCE	Direzione Generale		
IBM ITALIA SERV. FINANZ.	Gianfranco LANZA		
IFITALIA	Direzione Generale		
INTESA SANPAOLO	Direzione Generale		
MEDIOFACTORING	Sandra MALANCA		
MPS Leasing & Factoring	Direzione Generale		
RIESFACTORING	Rossano FOLZINI		
SERFACTORING	Direzione Generale		
SG FACTORING	Direzione Generale		
SIS.PA.	Gianluigi RIVA		
UNICREDIT FACTORING	Fausto GALMARINI		



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA

UFFICIO XI

Prot. n. 54923

Roma, 29 LUG. 2008

Agli Uffici Centrali del Bilancio
presso le Amministrazioni centrali
dello Stato
LORO SEDI

All'Ufficio Centrale di Ragioneria
presso l'Amministrazione
Autonoma dei Monopoli di Stato
ROMA

Alle Ragionerie Territoriali dello
Stato
LORO SEDI

Ai Revisori dei Conti
in rappresentanza del Ministero
dell'Economia e delle Finanze
presso Enti ed Organismi Pubblici
LORO SEDI

e p.c.: Alla Presidenza del Consiglio dei
Ministri - Segretariato Generale
ROMA

Alle Amministrazioni Centrali
dello Stato - Gabinetto
LORO SEDI

All'Amministrazione Autonoma dei
Monopoli di Stato
ROMA

Al Consiglio di Stato
ROMA

Alla Corte dei Conti
ROMA

All'Avvocatura Generale dello
Stato
ROMA

OGGETTO: 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" – Chiarimenti.

PREMESSA

Con il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 18 gennaio 2008, n. 40 (pubblicato il 14 marzo 2008 sulla Gazzetta Ufficiale – Serie generale, n. 63), è stato adottato il regolamento volto a disciplinare le 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 e delle società a partecipazione pubblica.

Trascorso l'ordinario periodo di *vacatio legis* di quindici giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, il predetto regolamento è entrato in vigore il 29 marzo 2008.

Nella consapevolezza della importanza e delicatezza sottese all'applicazione della disciplina in argomento, allo scopo di fornire in merito un concreto contributo a codesti uffici appartenenti al sistema delle ragionerie del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e revisori dei conti in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze – MEF presso Enti ed Organismi pubblici, con la presente circolare si forniscono, sulle questioni ritenute di maggior rilievo, talune precisazioni e chiarimenti, anche di natura esegetica, sostanzialmente concordati con gli uffici dell'area Finanze del MEF.

QUADRO NORMATIVO

Preliminarmente, si appalesa necessario ripercorrere, seppure in modo sintetico, i riferimenti salienti della normativa *de qua*.

L'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, è stato introdotto dall'articolo 2, comma 9, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

Ancorché la disposizione citata prevedesse (e prevede) al comma 2 l'adozione di un regolamento ministeriale di attuazione, la normativa introdotta era stata ritenuta lo stesso immediatamente applicabile, stante il sufficiente delineamento della fattispecie prevista dalla legge (in tal senso: Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Deliberazione n. 10/2007 del 14 maggio 2007, e, seppure in maniera più sfumata, Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 11/2007 dell'11 luglio 2007).

Sull'orientamento emerso, poi, sono intervenute la circolare 6 agosto 2007, n. 28, e la circolare 4 settembre 2007, n. 29, dirette ad illustrare, rispettivamente, le prime modalità e le ulteriori istruzioni applicative della disposizione sopra citata.

In seguito, l'articolo 19 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, nell'apportare talune modifiche al testo dell'articolo 48-bis, ne ha espressamente subordinato l'operatività all'entrata in vigore del previsto regolamento ministeriale di attuazione.

Con la legge 29 novembre 2007, n. 222, di conversione, con modifiche, del citato decreto-legge, si è giunti all'attuale testo dell'articolo 48-bis del DPR n. 602/1973 che, per una pronta consultazione, si riporta:

“1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 2, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, verificano, anche in via telematica, se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo e, in caso affermativo, non procedono al pagamento e segnalano la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo.

2. Con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono stabilite le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al comma 1.

2-bis. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, l'importo di cui al comma 1 può essere aumentato, in misura comunque non superiore al doppio, ovvero diminuito.”

Da ultimo, con il richiamato decreto ministeriale n. 40/2008 è stato emanato il Regolamento di attuazione della disposizione testé citata (di seguito Regolamento), limitatamente, però, alle Amministrazioni Pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed alle società a totale partecipazione pubblica. Infatti, l'articolo 6, comma 1, del medesimo decreto ministeriale n. 40/2008 rinvia ad un successivo regolamento del Ministro dell'Economia e delle Finanze la disciplina per l'attuazione del citato articolo 48-bis nei confronti delle società a prevalente partecipazione pubblica.

Ciò posto, con la pubblicazione del citato Regolamento e, soprattutto, dopo la sua entrata in vigore, sono pervenute innumerevoli richieste di chiarimenti, specialmente in ordine alla corretta individuazione delle fattispecie da sottoporre all'obbligo di preventiva verifica.

Con la presente circolare, si fornisce una prima lettura interpretativa in merito alle problematiche apparse di maggiore importanza e di più generale interesse, appresso partitamente trattate.

Avendo tale lettura interpretativa anche una valenza sistematica, conseguentemente devono ritenersi superate le istruzioni diramate in materia con le precedenti circolari.

RAPPORTI NELL'AMBITO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

In base alla lettera dell'articolo 48-*bis*, non sembrano potersi configurare, *prima facie*, ipotesi di esenzione esclusivamente fondate su criteri soggettivi, attesa l'ampia e generica definizione di 'beneficiario' contenuta nella disposizione *de qua* e nel relativo regolamento di attuazione.

Tuttavia, appare opportuno considerare che taluni soggetti ricompresi nell'ambito della Pubblica Amministrazione, indipendentemente dal loro regime giuridico e seppure titolari di specifiche funzioni, di proprie risorse umane e finanziarie ed anche di una propria legittimazione, sostanziale e processuale, nei confronti dei terzi, concorrono, in base al Sistema Europeo dei Conti (SEC 95), alla formazione del conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche.

Le disposizioni legislative in materia di finanza pubblica nonché tutte le norme – come, in definitiva, l'articolo 48-*bis* in esame – atte a produrre comunque effetti sul gettito erariale, sono destinate, in ultima analisi, ad un miglioramento del menzionato conto economico consolidato, anche al fine del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea e, in particolare, al rispetto del "Patto di stabilità e crescita" previsto dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997 (pubblicata sulla G.U.C.E. n. C 236 del 2 agosto 1997).

Ciò posto, si reputa che la norma di cui al citato articolo 48-*bis* non trovi applicazione per i pagamenti disposti a favore delle Amministrazioni Pubbliche ricomprese nell'elenco predisposto annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

Inoltre, si è dell'avviso che, più in generale, tra le diverse Amministrazioni Pubbliche – a prescindere dal livello legislativo, ordinario o costituzionale, di riconoscimento giuridico ed essendo a ben vedere tutte riconducibili, in modo più o meno diretto, all'unico soggetto pubblico originario e sovrano sul territorio, cioè lo Stato – non sussistono quegli obblighi di garanzia e cautela in materia di adempimento delle cartelle di pagamento sottesi alla *ratio* dell'articolo 48-*bis*.

Quest'ultima considerazione milita a ritenere, in effetti, non necessario l'espletamento della verifica prevista all'articolo 2 del Regolamento, nelle ipotesi di pagamenti e, *a fortiori*, di trasferimenti a vario titolo di somme tra soggetti pubblici o a favore di società a totale partecipazione pubblica.

Per completezza, si ritiene opportuno specificare che, sulla base di quanto disposto dal Regolamento, le società tenute a dare applicazione alla disciplina in discorso sono esclusivamente quelle a totale partecipazione pubblica diretta.

Invero, l'esclusione dal novero dei soggetti pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del Regolamento, delle società indirettamente partecipate dallo Stato appare rispettosa di una corretta lettura dell'articolo 48-*bis*, che fa genericamente riferimento alle società a totale partecipazione pubblica, senza nulla specificare in ordine alle partecipazioni indirette. Infatti, il legislatore, laddove ha voluto espressamente includere le partecipazioni indirette nell'ambito di applicazione delle disposizioni introdotte nell'ordinamento, si è pronunciato in modo esplicito e chiaro (ad esempio: articolo 1 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, e, con riferimento alle società partecipate da enti locali, articolo 1, comma 729, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 – Finanziaria 2007).

DEFINIZIONE DI PAGAMENTO

Ulteriori fattispecie in cui l'articolo 48-*bis* non risulta applicabile, al di là delle ipotesi di esclusione già delineate, possono essere tratte dall'analisi del termine 'pagamento' utilizzato dal legislatore nella disposizione in esame.

Infatti, considerando che il legislatore ha riferito tale termine tanto alle Amministrazioni Pubbliche quanto alle società partecipate – per le quali ultime vale la disciplina civilistica e non già quella giuscontabile – si ritiene che 'pagamento' si riferisca elettivamente all'adempimento di un obbligo contrattuale e, comunque, non possa che avere natura privatistica.

Ciò posto, si reputa che la norma in argomento non debba applicarsi al semplice trasferimento di somme che, pur transitando per la Pubblica Amministrazione, non costituisce, tuttavia, un vero e proprio pagamento nel senso poc'anzi illustrato.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, è possibile individuare tra le ipotesi di 'trasferimento di somme' non soggette all'applicazione dell'articolo 48-*bis* i trasferimenti effettuati in base a specifiche disposizioni di legge o per dare esecuzione a progetti co-finanziati dall'Unione Europea o, ancora, a clausole di accordi internazionali.

Inoltre, si è dell'opinione che in presenza di un chiaro interesse pubblico alla erogazione di provvidenze economiche, onde non compromettere il conseguimento degli obiettivi affidati alla Pubblica Amministrazione, non possa trovare applicazione l'articolo 48-*bis*, norma a carattere generale, dunque, cedevole di fronte a norme connotate da specialità.

Come è possibile ricavare dall'articolo 3, comma 4, secondo periodo, del Regolamento stesso, laddove richiama l'articolo 545 del codice di procedura civile avente ad oggetto i crediti impignorabili, nonché in linea anche con quanto prospettato dal Consiglio di Stato – Sezione consultiva per gli atti normativi nel parere n. 2834/2007 reso nell'adunanza del 22 ottobre 2007, la

sospensione del pagamento, potenzialmente derivante dalla verifica *ex* articolo 48-*bis* dell'esistenza di un inadempimento del beneficiario, non può esplicarsi sulle erogazioni per le quali la normativa di rango primario esclude la possibilità di procedere al loro pignoramento.

In realtà, l'impossibilità di effettuare il pignoramento sui crediti vantati dal beneficiario rende inutile procedere alla verifica di cui all'articolo 48-*bis*.

In aggiunta, va considerato che in presenza di diritti fondamentali della persona – costituzionalmente protetti, come il diritto alla salute (articolo 32 della Costituzione) – mal si concilierebbe una loro subordinazione 'di fatto' alla disciplina prevista dall'articolo 48-*bis*.

Ciò precisato, in virtù della definizione di pagamenti testé delineata nonché per evidenti ragioni di preminente pubblico interesse o di tutela di diritti fondamentali della persona, tra gli 'esborsi' esclusi dall'obbligo di verifica, si ritiene possano essere sicuramente annoverati, senza alcuna pretesa di tassatività, i seguenti:

- versamento di tributi o contributi assistenziali e previdenziali;
- rimborsi di spese sanitarie relative a cure rivolte alla persona (trattamenti emodialitici, terapie radianti, trapianti, ecc.);
- corresponsione di indennità connesse allo stato di salute della persona (per esempio, l'indennità post-sanatoriale disposta dall'articolo 5 della legge 14 dicembre 1970, n. 1088, per i cittadini colpiti da tubercolosi) o al ristoro di un danno biologico subito (ad esempio, l'indennità a soggetti danneggiati a seguito di trasfusioni o vaccinazioni prevista dalla legge 25 febbraio 1992, n. 210);
- pagamento di spese concernenti esigenze di difesa nazionale o missioni di peacekeeping;
- pagamento di spese concernenti interventi di ordine pubblico nonché per fronteggiare situazioni di calamità;
- pagamenti a titolo di assegno alimentare;
- sussidi e provvidenze per maternità, per malattie e per sostentamento;
- indennità per inabilità temporanea al lavoro (come previsto dall'articolo 110 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124);
- finanziamenti di progetti aventi scopi umanitari.

PAGAMENTO DI STIPENDI

Con la circolare n. 28/2007, in sede di definizione delle prime modalità applicative della disciplina introdotta dall'articolo 48-bis, si era ritenuto di escludere dall'obbligo di verifica i pagamenti delle somme erogate a titolo di stipendi, salari, pensioni e altri emolumenti connessi a prestazioni di lavoro dipendente o assimilate. Infatti, da un lato, tali erogazioni si configurano per le Pubbliche Amministrazioni quali spese fisse ed obbligatorie, per cui appaiono inderogabili e indilazionabili, dall'altro, non emergono in modo così pressante quelle esigenze di tutela della riscossione, atteso che si tratta di rapporti giuridici continuativi, connotati da un certo grado di stabilità, in relazione ai quali la soddisfazione del credito esposto in una cartella di pagamento può avvenire abbastanza agevolmente, applicando la vigente normativa speciale (D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180), senza necessità di procedere all'espletamento della previa verifica di cui al più volte indicato articolo 48-bis.

Il Regolamento, invece, ha di fatto incluso nell'obbligo della cennata verifica anche le somme erogate per stipendi e pensioni. In effetti, l'articolo 3, comma 4, esplicita che il soggetto pubblico, in caso di riscontrato inadempimento, è tenuto a sospendere il pagamento delle somme dovute al beneficiario sino a concorrenza del debito comunicato da Equitalia Servizi S.p.A., specificando che per i pagamenti relativi ai crediti di cui all'articolo 545, terzo comma, del codice di procedura civile, nella sospensione si deve tener conto dei limiti fissati dal quarto comma del medesimo articolo e dall'articolo 2 del D.P.R. n. 180/1950. Gli anzidetti crediti, a norma dell'articolo 2 ora citato, sono, appunto, *“gli stipendi, i salari e le retribuzioni equivalenti, nonché le pensioni, le indennità che tengono luogo di pensione e gli altri assegni di quiescenza”*.

Ciò precisato, sempre al fine di ottimizzare le operazioni di verifica prescritte dal Regolamento, si reputa che la soglia di diecimila euro sia da riferirsi al netto delle ritenute previdenziali, assistenziali ed erariali. La delineata interpretazione, invero, poggia su ragioni sistematiche e di corretta esegesi della disciplina richiamata, fondate sulla constatazione che i diversi limiti previsti per il pignoramento sulle suddette somme sono valutati sempre al netto delle ritenute.

A margine, appare opportuno soggiungere che, in ogni caso, non devono essere soggetti a verifica ex articolo 48-bis i trasferimenti di somme da destinare successivamente al pagamento di stipendi, salari e retribuzioni equivalenti. Infatti, il legislatore, in più occasioni, ha posto particolari attenzioni e tutele nel garantire l'integrità di tali somme costituenti la provvista finanziaria per l'erogazione delle retribuzioni al personale, sottraendole, *ab origine*, dalla sottoposizione a procedure esecutive. Ad esempio, l'articolo 159 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e l'articolo 1 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 marzo 1993, n. 67, prevedono che non possono essere sottoposte a esecuzione forzata le somme di

competenza, rispettivamente, degli enti locali e delle aziende sanitarie locali, destinate al pagamento delle retribuzioni del personale dipendente.

PAGAMENTO DI SOMME SOGGETTE A RITENUTA ALLA FONTE

In taluni casi il pagamento può avere ad oggetto delle somme assoggettate per legge a ritenuta fiscale alla fonte (ad esempio correlate a prestazioni di lavoro autonomo).

In queste ipotesi, la soglia di diecimila euro di cui all'articolo 48-*bis* va intesa riferita all'importo da pagare al netto delle ritenute effettuate, trattandosi di somme in realtà trattenute in ossequio a puntuali disposizioni legislative (cfr. Titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600).

DIVIETO DI ARTIFICIOSO FRAZIONAMENTO

Al fine di riscontrare la corretta applicazione della disciplina contenuta nell'articolo 48-*bis* e nel relativo Regolamento, dovrà essere controllato che non siano stati posti in essere artificiosi frazionamenti di un unico pagamento, idonei ad eludere l'obbligo di verifica.

Facendo leva sulla ripetuta definizione del termine pagamento, diventa agevole inquadrare i casi di artificioso frazionamento. Infatti, nell'ambito del diritto privato, il pagamento è l'esatto adempimento di un'obbligazione pecuniaria. Cosicché, per individuare il presupposto a cui legare l'obbligo di verifica, occorre avere riguardo alle pattuizioni contrattuali ed alle correlative scadenze stabilite, dovendosi, dunque, non necessariamente fare riferimento all'intero valore del contratto e, al contempo, non potendosi fare riferimento a scadenze diverse da quelle minime positivamente stabilite dal contratto stesso.

Ad esempio, nell'ipotesi di appalto di lavori, il pagamento coinciderà con gli stati di avanzamento lavori (SAL) e con il saldo finale, mentre nei contratti di fornitura di beni o servizi con cadenza periodica varrà il criterio del pagamento dei beni o servizi di volta in volta forniti.

NATURA DEL CREDITO ESPOSTO NELLA CARTELLA DI PAGAMENTO

Tra i quesiti posti, è stato anche chiesto di conoscere se, ai fini in discorso, ha una qualche rilevanza la natura del credito indicato nella cartella di pagamento. Più nello specifico, è stato domandato, se si debba aver riguardo alle sole cartelle contenenti esclusivamente crediti tributari erariali ovvero se la norma recata dall'articolo 48-*bis* abbia una portata più ampia, comprendendo qualunque somma iscritta a ruolo.

In proposito giova rammentare che, malgrado il D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, sia titolato "*Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito*", nel tempo, la disciplina recata dal predetto decreto è divenuta progressivamente lo strumento generale per eseguire la riscossione coattiva dei crediti, anche non tributari, vantati dallo Stato e da molti Enti pubblici. In particolare, l'articolo 17 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, ha posto il principio generale secondo cui, salvo specifiche eccezioni, si effettua mediante ruolo la riscossione coattiva delle entrate dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle degli altri enti pubblici, anche previdenziali, esclusi quelli economici. Perciò, appare riduttivo immaginare che la disposizione introdotta dal D.L. n. 262/2006 abbia una portata circoscritta ai soli crediti erariali aventi natura tributaria.

Si è dell'avviso, dunque, che qualsiasi credito, indipendentemente dalla sua natura e dall'Ente creditore, esposto in una cartella di pagamento emessa ai sensi del cennato D.P.R. n. 602/1973, rientri nell'ambito operativo dell'articolo 48-*bis*.

La conclusione ora esposta vale anche in ordine al titolo, definitivo o provvisorio, su cui si fonda l'iscrizione a ruolo. Infatti, non sussistono solide ragioni giuridiche che conducono ad operare una differenziazione, per quanto attiene all'applicazione dell'articolo 48-*bis*, tra una cartella di pagamento basata su un'iscrizione a ruolo definitiva con una cartella emessa a seguito di iscrizione operata sulla scorta di accertamenti non definitivi (rispettivamente articolo 14 e articolo 15 del D.P.R. n. 602/1973). Di talché, in entrambi i casi, dal punto di vista strettamente giuridico, l'agente della riscossione, in assenza di un provvedimento di sospensione, può legittimamente procedere coattivamente nei confronti del debitore.

SOSPENSIONE O RATEAZIONE DELLA CARTELLA DI PAGAMENTO

E' ben possibile che per una cartella di pagamento sia stata richiesta e accordata una dilazione del pagamento, a norma dell'articolo 19 del D.P.R. n. 602/1973 (recentemente modificato dall'articolo 36 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), oppure una sospensione amministrativa della riscossione, ai sensi dell'articolo 19-*bis* o dell'articolo 39 del citato decreto. Parimenti, il debitore potrebbe aver beneficiato di un provvedimento di sospensione della riscossione ottenuto in via di autotutela (articolo 2-*quater*, comma 1-*bis*, del decreto-legge 30 settembre 1994, n. 564, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656) ovvero in via giudiziale (articolo 47 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546).

In tutte le situazioni sopra delineate, appare chiaro che non si è in presenza di una cartella per la quale è 'scaduto' il termine di pagamento, essendo stato emesso un provvedimento che ha inciso proprio su detto termine: nel caso di rateazione, il termine risulta 'frazionato' in una serie di rate, ciascuna rappresentante un adempimento per il debitore; nell'ipotesi di sospensione, la scadenza originaria del pagamento risulta differita sino al verificarsi di una data condizione (decisione in autotutela, pronuncia giurisdizionale, ecc.).

Ne consegue che nelle suddette ipotesi non trova applicazione l'articolo 48-*bis* per carenza del presupposto relativo all'inadempimento dell'obbligo di versamento scaturente da una cartella di pagamento, come del resto è possibile desumere dall'articolo 3, comma 5, del Regolamento.

CARTELLA DI PAGAMENTO IMPUGNATA GIUDIZIALMENTE

Non di rado accade che la cartella di pagamento formi oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale, per cui può sorgere il dubbio circa l'obbligo di procedere alla verifica imposta dall'articolo 48-*bis*. In tale ipotesi, è da rilevare che l'articolo 39 del D.P.R. n. 602/1973 apertamente esclude che il ricorso prodotto avanti il giudice tributario abbia un automatico effetto sospensivo. Infatti, la sospensione deve essere appositamente richiesta al giudice che, sussistendo i prescritti requisiti (*periculum in mora* e *fumus boni iuris*), emetterà ordinanza (decreto in caso di eccezionale urgenza) di sospensione a norma dell'articolo 47 del D.Lgs. n. 546/1992.

Per quanto afferisce alla diversa ipotesi di avvenuto deposito di una sentenza favorevole al contribuente, si ritiene che, anche nelle more dell'emanazione del dovuto provvedimento di sgravio, la circostanza sia idonea, sempreché adeguatamente dimostrata, a non comportare la sospensione del pagamento, attesa l'infondatezza della pretesa creditoria esposta nella impugnata cartella di pagamento. Né a tale riguardo, si ritiene possa incidere l'eventuale sola proposizione da parte dell'Amministrazione finanziaria di gravame alla sentenza favorevole al contribuente.

MUTUI

Relativamente all'ammortamento dei mutui concessi da società bancarie e dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., appare utile segnalare che da diverse disposizioni di legge emerge una particolare tutela nei confronti di tali crediti.

In primo luogo, il riferimento è all'articolo 20 della legge 30 luglio 1959, n. 623, in base al quale gli istituti di credito non sono soggetti all'azione revocatoria fallimentare per le operazioni dagli stessi effettuate con fondi statali o con l'assistenza delle garanzie dello Stato.

La stessa azione revocatoria è esclusa, *ex* articolo 40 della legge 25 luglio 1952, n. 949, per i prestiti accordati alle imprese artigiane.

Un'ulteriore tutela è inoltre prevista per i mutui fondiari dall'articolo 41, comma 2, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), in quanto l'azione esecutiva può essere iniziata o proseguita dalla banca anche dopo la dichiarazione di fallimento del debitore. Della somma ricavata dall'esecuzione solamente la parte eccedente la quota spettante alla banca va, eventualmente, attribuita al fallimento.

Ciò posto, si è dell'avviso che anche le restituzioni di somme relative a contratti di mutuo o ad altre operazioni di indebitamento possono ritenersi escluse dall'applicazione della norma in esame.

CESSIONE DEL CREDITO

E' stato chiesto quali effetti produce la cessione del credito, come prevista dagli articoli 1260 e seguenti del codice civile (e dalla legge 21 febbraio 1991, n. 52, per la cessione dei crediti d'impresa), sulla normativa *de qua*.

Sul punto, si ritiene che la verifica prevista dall'articolo 48-*bis* vada effettuata esclusivamente nei confronti del creditore originario (cedente), a prescindere dalla circostanza che la cessione del credito sia avvenuta con o senza il consenso del soggetto pubblico debitore (ceduto). In altri termini, si è dell'avviso che nei confronti del soggetto cui è stato trasferito il diritto di credito (cessionario) – subentrato nel rapporto con la Pubblica amministrazione in virtù di un contratto stipulato tra privati al quale la stessa è rimasta estranea – non sussistano i presupposti per procedere alla verifica disciplinata dal Regolamento.

Qualora l'esito della verifica effettuata nei confronti del cedente evidenzii una situazione legittimante la sospensione del pagamento, l'Amministrazione può comunque opporre al cessionario tutte le eccezioni che poteva far valere nei confronti del creditore originario, ivi inclusa quella disciplinata dall'articolo 48-*bis*.

FACTORING

Anche per quanto concerne alcune operazioni di finanziamento, quali quelle scaturenti da contratti di factoring, ancorché configurati come meccanismi più complessi della cessione del credito, si ritiene possano essere effettuate analoghe considerazioni.

Infatti, è stato osservato che in relazione al contratto di factoring “*il debitore ceduto può opporre al cessionario solo le eccezioni opponibili al cedente*” (Corte di Cassazione, sentenza 30 giugno 2005, n. 13957).

Pertanto, in ordine a tale tipo di contratto valgono le indicazioni fornite in tema di cessione del credito.

Le suesposte considerazioni nell’ambito del contratto in argomento fanno riferimento, evidentemente, alla posizione dell’Amministrazione nella veste di debitore ceduto.

In ordine al corrispettivo contrattuale dovuto al factor per il contratto, nella diversa ipotesi in cui l’Amministrazione assume la veste di creditore cedente, non sussistono ragioni per ritenere che l’adempimento sia sottratto agli obblighi disciplinati dal Regolamento.

RAGGRUPPAMENTI TEMPORANEI DI IMPRESE

Nell’ipotesi di associazione temporanea di imprese e, ora, di raggruppamento temporaneo di imprese (articolo 37 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163), la verifica prevista dall’articolo 48-*bis* andrà effettuata sia in capo all’impresa mandataria che nei riguardi delle imprese mandanti.

In particolare, la verifica in discorso, nel caso in cui le mandanti non emettano fattura alla stazione appaltante, andrà effettuata, per ogni singola impresa, con riguardo alla parte dell’importo in pagamento parametrato alla quota di partecipazione al raggruppamento.

Invece, nel caso di pagamento frazionato, l’impresa mandataria potrà, se del caso, individuare – anche per ogni stato di avanzamento lavori (SAL) – importi di pertinenza delle varie imprese sulla base dei lavori eseguiti da ciascuna, pure laddove ciò sia avvenuto non in conformità alla quota di partecipazione.

PROCEDURE CONCURSUALI

Per quanto inerisce alla possibilità che il beneficiario del pagamento risulti sottoposto ad una procedura concorsuale (fallimento, concordato preventivo, liquidazione coatta amministrativa e amministrazione straordinaria), si esprime l’avviso che la disposizione di cui all’articolo 48-*bis* non operi, trovando, invece, applicazione le specifiche norme contenute nel Titolo II, Capo IV, del D.P.R. n. 602/1973.

In particolare, nel caso di fallimento o liquidazione coatta amministrativa *“il concessionario chiede, sulla base del ruolo, per conto dell’Agenzia delle entrate l’ammissione al passivo della procedura”* (articolo 87 del D.P.R. n. 602/1973), mentre, similmente, nel caso di concordato preventivo *“il concessionario compie, sulla base del ruolo, ogni attività necessaria ai fini dell’inserimento del credito da esso portato nell’elenco dei crediti della procedura”* (articolo 90 del D.P.R. n. 602/1973).

PAGAMENTI DI SOMME RELATIVE A TRATTENUTE OPERATE

Le Amministrazioni pubbliche, relativamente a talune somme dovute in pagamento, sono tenute ad operare trattenute a diverso titolo, per norme di legge o in virtù di convenzione (ritenute previdenziali, premi di polizze assicurative, ritenute sindacali, rate di mutuo, ecc.), ed al loro successivo versamento a terzi in nome e per conto dei soggetti ai quali le trattenute sono state compiute. In buona sostanza, dal punto di vista contabile delle medesime Amministrazioni, le suddette movimentazioni finanziarie rappresentano delle operazioni inquadrabili nelle cosiddette “partite di giro”.

Nella fattispecie descritta, sostenere l’operatività della disposizione recata dall’articolo 48-*bis* potrebbe comportare la configurazione di un pregiudizio in danno del soggetto al quale è stata operata la trattenuta, soggetto del tutto estraneo agli eventuali rapporti del beneficiario, il quale, quindi, potrebbe risultare inadempiente all’obbligo di versamento derivante da una o più cartelle di pagamento.

Al riguardo, si è dell’avviso che, per evitare una potenziale improvvida legittimazione di un danno nei confronti del soggetto che ha subito la trattenuta – con il rischio di essere esposto, a sua volta, ad azioni esecutive da parte del beneficiario – detta tipologia di pagamenti debba risultare esclusa dall’obbligo di verifica previsto dalla disciplina in esame.

DETERMINAZIONE DELL’IMPORTO DEL PAGAMENTO IN ORDINE ALL’IVA

Per il pagamento di prestazioni e cessioni ricadenti nel campo dell’imposta sul valore aggiunto, la soglia di diecimila euro, fissata dall’articolo 48-*bis* per far scattare l’obbligo di verifica, deve ritenersi al lordo dell’IVA.

In effetti, il termine pagamento, nell’accezione delineata, include necessariamente l’intero importo delle somme da corrispondere al soggetto beneficiario per soddisfare l’obbligazione

assunta, giusta l'obbligo di addebitare in fattura l'intera IVA (articoli 18 e 21 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633).

Tra l'altro, per le Amministrazioni Pubbliche, l'IVA addebitata in fattura rappresenta, nella maggioranza dei casi, un costo, assumendo l'Amministrazione la veste di consumatore finale.

PAGAMENTO A FAVORE DI SOGGETTI ESTERI

Per quanto attiene ai pagamenti che le Amministrazioni Pubbliche devono effettuare nei confronti di soggetti residenti all'estero è indubbio che il controllo vada comunque effettuato, laddove il creditore sia comunque in possesso di un codice fiscale in Italia (perché presente con una sede secondaria ovvero, anche in assenza del requisito della stabile organizzazione in Italia, avente un ufficio di rappresentanza nel territorio nazionale).

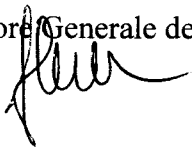
Diversamente, nel caso in cui il creditore estero non sia in possesso di codice fiscale italiano, la Pubblica Amministrazione debitrice potrà procedere al pagamento senza alcun obbligo di verifica, atteso che, la mancata attribuzione del predetto codice fiscale è sintomatica dell'inesistenza di cartelle di pagamento. Difatti, tra i dati essenziali all'emissione delle stesse figura il codice fiscale (articolo 1 del decreto ministeriale 3 settembre 1999, n. 321).

FATTISPECIE ESCLUSE E DOCUMENTAZIONE GIUSTIFICATIVA

Nelle sopra descritte fattispecie in cui si è espresso l'avviso dell'esclusione dall'obbligo di effettuare la verifica indicata all'articolo 48-bis, al fine di poter riscontrare la effettiva sussistenza di un'ipotesi di esclusione, si rende necessario che l'Amministrazione Pubblica ordinante il pagamento ne dia adeguata dimostrazione.

Al riguardo, è necessario che dal mandato di pagamento emerga la natura del pagamento eseguito, dalla quale sia agevolmente desumibile l'ipotesi di esclusione, ovvero lo stesso mandato dovrà risultare corredato di idonea motivazione o documentazione giustificativa, anche con un semplice rinvio *per relationem* ad altri atti già in possesso dell'Amministrazione.

Il Direttore Generale delle Finanze



Il Ragioniere Generale dello Stato

