

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

CIRCOLARE 23 settembre 2011, n. 27

Modalita' 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 ai sensi del decreto ministeriale 18 gennaio 2008, n. 40, - Ulteriori chiarimenti. (11A14106)

Agli Uffici centrali del Bilancio
presso le Amministrazioni centrali
dello Stato

All'Ufficio centrale di Ragioneria
presso l'Amministrazione autonoma dei
Monopoli di Stato

Alle Ragionerie territoriali dello
Stato

Ai Revisori dei Conti in
rappresentanza del Ministero
dell'economia e delle finanze presso
enti ed organismi pubblici

e p.c.:

Alla Presidenza del Consiglio dei
Ministri - Segretariato Generale

Alle Amministrazioni centrali dello
Stato - Gabinetto

All'Amministrazione Autonoma dei
Monopoli di Stato

Al Consiglio di Stato

Alla Corte dei conti

All'Avvocatura generale dello Stato

Premessa e quadro normativo generale.

L'articolo 2, comma 9, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, ha introdotto nel decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, l'articolo 48-bis, successivamente modificato dall'articolo 19 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, nonché dall'articolo 2, comma 17, della legge 15 luglio 2009, n. 94.

Il predetto articolo 48-bis prevede, in estrema sintesi, che le Pubbliche Amministrazioni e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare il pagamento di somme superiori a diecimila euro, verificano se il beneficiario del pagamento stesso risulta inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento e, in caso affermativo, non procedono al pagamento, al fine di agevolare il competente agente della riscossione nel concreto esercizio dell'attività di riscossione dei crediti iscritti a ruolo.

Ad ogni buon conto, per un'agevole e pronta consultazione, si riporta, di seguito, il testo vigente del cennato articolo 48-bis:

«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

risossione delle somme iscritte a ruolo. La presente disposizione non si applica alle aziende o societa' per le quali sia stato disposto il sequestro o la confisca ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, ovvero della legge 31 maggio 1965, n. 575.

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 modalita' 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 puo' essere aumentato, in misura comunque non superiore al doppio, ovvero diminuito.».

Il previsto regolamento di attuazione, poi, e' stato adottato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40.

Il cennato regolamento ha definito le modalita' procedurali della verifica di cui all'articolo 48-bis ed ha puntualmente disciplinato gli effetti della stessa nel caso di riscontrata inadempienza del soggetto beneficiario.

Dal punto di vista interpretativo, invece, sono intervenute la circolare 29 luglio 2008, n. 22/RGS (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - serie generale n. 186 del 9 agosto 2008), nonche' la circolare 8 ottobre 2009, n. 29/RGS (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - serie generale n. 246 del 22 ottobre 2009), con le quali sono state fornite indicazioni inerenti alle problematiche apparse di maggiore importanza e di piu' generale interesse.

Ora, considerata anche la numerosita' dei quesiti formulati dalle Amministrazioni tenute ad applicare la disciplina di cui trattasi, si ritiene utile, per evidenti ragioni di trasparenza ed economicita' amministrativa, diramare ulteriori chiarimenti in merito a talune fattispecie, non trattate nei richiamati documenti di prassi, ma risultate abbastanza ricorrenti.

E' appena il caso di aggiungere che le indicazioni esposte nelle suddette circolari n. 22/RGS del 2008 e 29/RGS del 2009 mantengono piena validita'.

1. Pagamenti di somme in base a sentenza.

Nei chiarimenti sinora diramati - in particolare, con la cennata circolare n. 22/RGS del 2008 - e' stato precisato come il «pagamento» da cui il legislatore fa derivare gli obblighi di verifica previsti dall'articolo 48-bis consti elettivamente nell'adempimento di un obbligo contrattuale.

In proposito, al fine di fugare eventuali dubbi interpretativi, occorre sottolineare, pero', come la discriminante per assoggettare o meno un pagamento alla verifica in discorso non e' costituita dalla semplice presenza di un contratto che regola il rapporto tra l'Amministrazione ed il beneficiario del pagamento stesso.

E' ben possibile, infatti, che l'obbligazione del pagamento nasca non da contratto, ma anche - in base al principio della atipicita' delle fonti dell'obbligazione, sancito dall'ultima parte dell'articolo 1173 c.c. - da altro atto o fatto idoneo a produrla, in conformita' dei principi dell'ordinamento giuridico.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, possono scaturire obblighi di pagamento, nel senso teste' delineato e pur in assenza di un contratto, nell'ipotesi di gestione di affari altrui (c.d. negotiorum gestio ai sensi dell'articolo 2028 c.c.), di pagamento dell'indebito (articolo 2033 c.c.), di arricchimento senza causa (articolo 2041 c.c.), di risarcimento per fatto illecito (articolo 2043 c.c.) di rovina di edificio (articolo 2053 c.c.), di responsabilita' precontrattuale (articolo 1337 c.c.), eccetera.

L'obbligo di pagamento posto a carico dell'Amministrazione,

peraltro, puo' derivare anche dal dispositivo di una sentenza passata in giudicato o, comunque, da un provvedimento giurisdizionale esecutivo con cui il giudice ha determinato concretamente l'esistenza e la misura del diritto di credito vantato dal beneficiario nei confronti della Pubblica Amministrazione soccombente.

A tale riguardo, in particolare, sono stati piu' volte sollevati dubbi circa la sussistenza dell'obbligo di attivazione del procedimento amministrativo previsto dall'articolo 48-bis in occasione di pagamenti disposti in base a provvedimenti giurisdizionali esecutivi.

In linea generale, sul punto, appare opportuno ricordare che un'obbligazione si estingue attraverso il suo esatto adempimento (articolo 1218 c.c.) ovvero per effetto di altre fattispecie comunque soddisfatorie dell'interesse del creditore, quali, ad esempio, la confusione (articolo 1253 c.c.), la datio in solutum (articolo 1197 c.c.) e la compensazione (articolo 1241 c.c.).

Conseguentemente, per gli aspetti qui d'interesse, si reputa del tutto coerente che un provvedimento giurisdizionale definitivo avente efficacia esecutiva e contenente la condanna della Pubblica Amministrazione al pagamento di una somma pecuniaria possa essere adempiuto non solo mediante il materiale trasferimento di denaro al soggetto beneficiario, ma anche attraverso una compensazione - volontaria o legale - tra il debito e l'eventuale credito dell'Amministrazione nei confronti dello stesso beneficiario.

D'altro canto, che l'obbligo scaturente da una sentenza passata in giudicato, o comunque esecutiva, possa considerarsi adempiuto per effetto di un'eventuale compensazione tra debito e credito, al pari di ogni altra obbligazione, trova conferma nella giurisprudenza di legittimita'. Infatti, la Corte di Cassazione ha considerato, seppur in merito ad un'ipotesi di compensazione volontaria da parte del contribuente, come «la volonta' del legislatore e della sentenza tributaria passata in giudicato e' portata ad attuazione dall'effetto giuridico della compensazione tributaria» e che il giudice della sentenza oggetto del ricorso esaminato «avrebbe dovuto limitarsi a dichiarare adempiuta la sentenza passata in giudicato, perche', data la prevalenza del debito della societa' con il suo credito da giudicato, l'effetto di compensazione non ha comportato alcun esborso di danaro a favore della societa' contribuente» (Sezione V, sentenza n. 22761 del 3 dicembre 2004).

In altra occasione, la Suprema Corte, sebbene nell'esame di una fattispecie parzialmente diversa, e' pervenuta ad analoghe conclusioni, non escludendo la possibilita' di una compensazione, seppure su istanza del contribuente, tra i crediti da giudicato ed i debiti fiscali sopravvenuti (Sezione V, sentenza n. 13681 del 24 giugno 2005).

La medesima soluzione, poi, si ritrova, anche se argomentata a contrario, in un'altra sentenza della stessa Corte di Cassazione che - premesso come «non puo' essere dubbio che la estinzione per compensazione di due debiti (art. 1242 c.c.) postula, non solo la liquidita' ed esigibilita' degli stessi, ma altresì la loro certezza, posto che l'uno non potrebbe estinguersi ove l'altro non fosse parimenti esistente, e soggetto perciò ad essere, correlativamente, estinto a sua volta» - esclude dalla compensazione solamente le sentenze provvisoriamente esecutive «poiche' se la provvisoria esecuzione facoltizza la semplice temporanea esigibilita' del credito non ne determina pero' la irrevocabile certezza, che e' necessaria per determinare "ope exceptionis" la estinzione di due debiti per le quantita' corrispondenti» (Sezione lavoro, sentenza n. 4423 del 13 maggio 1987).

Come accennato, quanto sopra esposto in merito alla idoneita' della compensazione a soddisfare il credito sancito da un provvedimento giurisdizionale e' da ritenere, ovviamente, che valga anche nelle

ipotesi in cui il soggetto - tenuto al pagamento nei confronti di un beneficiario, stante l'esistenza di un provvedimento giurisdizionale esecutivo, ma creditore, nel contempo, verso il medesimo beneficiario - sia una Pubblica Amministrazione.

Cio' posto, pur considerando la non completa sovrapponibilita' della normativa generale della compensazione con la disciplina specifica recata dall'articolo 48-bis - che, comunque innegabilmente mostra alcuni tratti affini - si e' dell'avviso che ragioni di carattere logico e di coerenza sistematica conducano egualmente a far ritenere come in presenza di un obbligo di pagamento scaturente da un provvedimento giurisdizionale esecutivo, anche non definitivo, vada effettuata la verifica di cui al piu' volte richiamato articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, fatte salve, ovviamente, le esclusioni sancite dalla legge o comunque derivanti dalla particolare natura del credito (si fa riferimento, in particolare, alle fattispecie indicate nella richiamata circolare n. 22/RGS del 2008 nonche' nella circolare n. 29/RGS del 2009, alle cui delucidazioni si rinvia per maggiori approfondimenti).

2. Somme assegnate dal giudice dell'esecuzione.

Nell'ambito dei provvedimenti giurisdizionali, una delle situazioni risultate particolarmente ricorrenti e' quella in cui l'Amministrazione, avendo assunto la qualita' di terzo pignorato a seguito di un'ordinanza di assegnazione del giudice dell'esecuzione, si trova a dover effettuare il pagamento delle somme dovute non al creditore originario, ma direttamente al creditore assegnatario in virtu' di tale ordinanza.

Al riguardo, e' stato prospettato il dubbio se, nel caso rappresentato, il creditore originario debba comunque essere assoggettato alla verifica presso Equitalia Servizi S.p.A. in base alla procedura prevista dal citato decreto ministeriale n. 40/2008.

In proposito, appare opportuno rammentare che l'articolo 546 c.p.c. prevede che, dal giorno in cui e' notificato l'atto di pignoramento, il terzo pignorato e' soggetto, relativamente alle somme da lui dovute, agli obblighi che la legge impone al custode, tra i quali, naturalmente, quello di eseguire l'ordine di versamento impartito dal giudice dell'esecuzione.

Sul punto, appare utile richiamare la giurisprudenza della Corte di Cassazione che ha sottolineato come «per effetto dell'assegnazione (e non del semplice accertamento), il terzo assume, nei confronti dell'esecutante, una posizione del tutto diversa. La stessa determina, infatti, la sostituzione del creditore esecutante all'originario creditore-debitore-pignorato» (Sezione III, sentenza n. 9888, del 19 settembre 1995).

Nel caso di specie, quindi, dal punto di vista soggettivo il creditore assegnatario (pignorante) subentra all'originario beneficiario (pignorato) quale parte nel rapporto di credito nei confronti dell'Amministrazione debitrice, tanto che l'eventuale pagamento effettuato all'originario creditore, in costanza di pignoramento, non avrebbe alcuna efficacia liberatoria.

La stessa Corte di Cassazione ha, conseguentemente, osservato come «dal momento dell'assegnazione il terzo e' tenuto ad adempiere, nei limiti della somma assegnata, al creditore esecutante; il pagamento estingue contemporaneamente il credito dell'assegnatario nei confronti del debitore esecutato e quello del terzo nei confronti del proprio creditore esecutato» (Sezione III, sentenza n. 2745, dell'8 febbraio 2007, e, sulla stessa linea, Sezione lavoro, sentenza n. 11404, del 18 maggio 2009).

Cio' posto - non potendo, tra l'altro, l'Amministrazione debitrice liberamente disporre delle somme in questione - si ritiene che nei confronti del creditore originario non possa essere attivata la procedura di verifica prevista ai sensi dell'articolo 48-bis, in quanto, pur nell'ipotesi di un'eventuale inadempienza, l'agente della

riscossione si vedrebbe preclusa, di fatto, la possibilita' di pignorare le somme gia' vincolate dal provvedimento emesso dal giudice dell'esecuzione.

Quanto al creditore assegnatario - anche alla luce delle considerazioni svolte nel paragrafo precedente, relativamente all'obbligo di pagamento scaturente da un provvedimento esecutivo - non si ravvisano elementi giuridici idonei a giustificare un'eventuale mancata attivazione della verifica nei suoi confronti in occasione dell'effettuazione del pagamento.

3. Incentivi e finanziamenti alle imprese.

Sono state piu' volte sollevate perplessita' in ordine all'obbligo di sottoporre alla verifica di cui al citato articolo 48-bis le erogazioni effettuate a favore delle imprese a titolo di contributi, incentivi, sovvenzioni ovvero finanziamenti a fondo perduto comunque denominati.

Sul punto, giova sottolineare come secondo l'ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale in materia di aiuti alle imprese «la posizione dei beneficiari degli aiuti stessi e' di diritto soggettivo allorquando le disposizioni comunitarie e nazionali determinano in modo diretto ed automatico obbligazioni di diritto pubblico, senza alcuna possibilita' di valutazioni o apprezzamenti discrezionali; laddove, invece, l'erogazione dei contributi in questione ed il loro eventuale recupero non discendono automaticamente dall'accertamento di presupposti vincolanti, ma costituiscono esercizio di una funzione discrezionale pubblicistica, la relativa controversia rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto attiene a posizioni di interesse legittimo, nascenti da norme di azione e non gia' di relazione» (Consiglio di Stato, sezione IV, 14 maggio 2004, n. 3040).

Cio' posto - non omettendo di richiamare quanto gia' illustrato nella circolare n. 22/RGS del 2008 per cui e' 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 - al fine di agevolare la valutazione dei singoli casi concreti appare opportuno distinguere l'ipotesi in cui le disposizioni normative determinano in modo diretto ed automatico obbligazioni di diritto pubblico, senza alcuna possibilita' di apprezzamento, dall'ipotesi in cui l'erogazione del contributo o la sovvenzione, costituendo esercizio di una funzione discrezionale pubblicistica, vengono accordati e trovano la loro fonte immediata nel provvedimento di attribuzione.

Infatti, la circostanza secondo cui i requisiti dei soggetti ammessi a beneficiare dell'incentivazione nonche' le modalita' per la determinazione della stessa sono stabiliti direttamente dal legislatore - non avendo nessun rilievo la volonta' del soggetto attuatore, che deve svolgere un mero controllo sul possesso dei requisiti fissati dalla legge - nonche' la considerazione che l'incentivazione stessa risulta direttamente preordinata e finalizzata al raggiungimento degli obiettivi ritenuti prioritari per il soddisfacimento del benessere della collettivita', militano a ritenere che, in tali ipotesi, l'interesse pubblico sotteso all'erogazione delle provvidenze economiche sia preminente rispetto alla procedura di verifica delineata dal decreto ministeriale n. 40/2008, per cui non ricorre l'obbligo di espletarla.

4. Trattamento delle irregolarita'.

Sono state rappresentate difficolta', in particolare da parte dei soggetti preposti al controllo di regolarita' amministrativo-contabile (collegi dei revisori dei conti, ispettori, ecc.), circa il trattamento di eventuali irregolarita' riscontrate in ordine all'effettuazione della verifica prescritta dall'articolo

48-bis e dal decreto ministeriale n. 40/2008.

Piu' nello specifico, sono stati formulati dubbi circa l'opportunita' di procedere, ogni qual volta si presenti una siffatta situazione di irregolarita', alla denuncia o alla segnalazione del fatto potenzialmente dannoso per il pubblico erario, atteso che potrebbe semplicemente trattarsi di mero inadempimento procedimentale, senz'altro rilevante dal punto di vista organizzativo e disciplinare, ma privo di concrete conseguenze negative sulla finanza pubblica.

E' di tutta evidenza, infatti, che in quest'ultima ipotesi l'avvenuta segnalazione si tradurrebbe in un aggravio procedimentale che, lungi dal corrispondere ad esigenze di trasparenza e semplificazione, si porrebbe in contrasto con i criteri di economicita' e di efficacia che reggono l'azione amministrativa.

D'altra parte, a rigore, lo stesso Procuratore Generale presso la Corte dei Conti ha sottolineato come il dovere di denuncia sia escluso per «fatti aventi solo una potenzialita' lesiva» aggiungendo, tuttavia, che «in tali ipotesi si richiede una vigilante attenzione, da parte delle amministrazioni, in modo da operare le necessarie correzioni idonee ad evitare il danno» (Nota interpretativa in materia di denunce di danno erariale ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, n. P.G. 9434/2007P, del 2 agosto 2007).

Cio' posto, si ritiene che, in presenza di irregolarita' concernenti la verifica di cui trattasi, vadano inizialmente promosse tutte quelle iniziative di natura conoscitiva volte ad acclarare - o ad escludere - i presupposti di una effettiva ipotesi di danno erariale.

In assenza di chiarimenti soddisfattivi da parte dell'Amministrazione che ha disposto il pagamento, diventa comunque necessario, prima di avanzare una segnalazione alla competente Procura Regionale della Corte dei conti, provocare una verifica «ora per allora» del disposto pagamento, attenendosi al procedimento di seguito delineato.

Allorché uno dei soggetti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, deputati al controllo di regolarita' amministrativa e contabile, rilevi l'omissione della verifica prescritta dall'articolo 48-bis e non ricorra una delle fattispecie di esclusione della stessa, l'Amministrazione dovrà essere invitata ad effettuare - entro un termine che può utilmente essere fissato in dieci giorni - un accertamento volto a riscontrare se la mancata verifica in discorso abbia aggravato o compromesso per l'agente della riscossione la possibilita' di recuperare quanto dovuto dal beneficiario per cartelle di pagamento scadute e invase.

A tal fine, nelle more dell'implementazione di un sistema telematico che renda possibile effettuare on line il predetto accertamento, l'Amministrazione - attraverso l'operatore incaricato di procedere al servizio di verifica ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto ministeriale n. 40/2008 - dovrà formulare apposita richiesta scritta, secondo il facsimile unito alla presente circolare (allegato A), da inviare ad Equitalia Servizi S.p.A. a mezzo telefax al n. 06-95050169 ovvero, previa trasformazione in documento elettronico (file .pdf), a mezzo posta elettronica all'indirizzo sospensione.mandati@pec.equitaliaservizi.it, utilizzando una casella istituzionale di posta certificata.

Sulla scorta della predetta richiesta, Equitalia Servizi S.p.A. accerterà se il beneficiario del pagamento si trova attualmente in posizione di inadempienza rispetto all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari o superiore all'importo di diecimila euro - sino, ovviamente, all'importo del pagamento - e, nel solo caso affermativo, se tale posizione di inadempienza era già esistente,

sulla base dell'obbligo derivante dalle medesime cartelle, all'epoca in cui e' stato effettuato il pagamento.

L'esito del suddetto accertamento sara' comunicato da Equitalia Servizi S.p.A. direttamente all'Amministrazione interessata, indicativamente nel termine di trenta giorni, attraverso il mezzo indicato da quest'ultima (telefax ovvero posta elettronica certificata) al momento della richiesta.

Laddove l'esito dell'accertamento palesi un perdurante stato di inadempimento a carico del beneficiario, i soggetti tenuti all'obbligo di denuncia ovvero, in caso di loro inerzia, gli uffici riscontranti e gli organi di controllo di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 286/1999 provvederanno senza indugio - e, comunque, nel rispetto dei termini di prescrizione indicati dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, tenuto pure conto delle precisazioni contenute nella circolare 13 dicembre 2006, n. 44/RGS - a trasmettere apposita segnalazione alla competente Procura Regionale della magistratura contabile, in aderenza alle direttive contenute nella citata nota del Procuratore generale presso la Corte dei conti n. P.G. 9434/2007P, del 2 agosto 2007.

Va da se' che, in presenza della specifica richiesta del soggetto o dei soggetti preposti al controllo di regolarita' amministrativo-contabile, qualora l'Amministrazione non provveda ad effettuare, secondo il procedimento delineato, il dovuto accertamento presso Equitalia Servizi S.p.A., inevitabilmente, dovra' essere inoltrata, a causa del contegno omissivo, la relativa segnalazione alla magistratura contabile.

Roma, 23 settembre 2011

Il Ragioniere generale
dello Stato
Canzio

Il Direttore generale delle Finanze
Lapcorella

Allegato A

Parte di provvedimento in formato grafico