

# Pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni – Chiarimenti della Ragioneria Generale dello Stato

8 Agosto 2008

La sospensione dei pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni, in presenza di inadempimento del beneficiario, derivante dalla notifica di cartelle di pagamento di importi almeno pari a 10.000 euro, non opera per i pagamenti disposti tra Pubbliche Amministrazioni o a favore di società a totale partecipazione pubblica (es. fondi erogati dalla Regione al Comune per finanziare la realizzazione di opere pubbliche).

Inoltre, qualora il beneficiario abbia impugnato la cartella di pagamento in sede giurisdizionale, la norma sul blocco dei pagamenti non opera se il giudice, su richiesta del contribuente, ha emanato ordinanza di sospensione della medesima cartella.

Questi alcuni dei chiarimenti forniti dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la **Circolare n.22 del 29 luglio 2008**, con la quale vengono affrontate alcune delle principali questioni relative alle disposizioni contenute nell'art.48bis del D.P.R. 602/1973<sup>[1]</sup>.

Come noto, l'art.48bis del D.P.R. 602/1973, prevede che le Pubbliche Amministrazioni (e le società a prevalente partecipazione pubblica) possano sospendere i pagamenti, per importi superiori a 10.000 euro, nell'ipotesi in cui il beneficiario risulti inadempiente rispetto all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle esattoriali, per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo, le cui norme attuative sono state individuate dal D.M. 18 gennaio 2008 n.40, in vigore dal 29 marzo 2008 (*cf. Sospensione dei pagamenti delle P.A. – Emanazione del Decreto Attuativo del 18 marzo 2008*).

Di seguito, si fornisce una sintesi dei principali contenuti della citata Circolare 22/2008, che si ritengono di maggiore interesse per le imprese del settore.

1. **Ambito soggettivo**
2. **Definizione di "pagamento" e determinazione della soglia dei 10.000 euro**
3. **Cartella di pagamento**
  - 3.1 *Impugnazione giurisdizionale della cartella*
  - 3.2 *Sospensione o rateazione della cartella*
4. **Casi particolari**
  - 4.1 *Pagamenti a favore di Raggruppamenti di imprese*
  - 4.2 *Cessione del credito e factoring*

## 1. Ambito soggettivo

La Circolare in esame esclude definitivamente l'operatività dell'art.48bis con riferimento ai pagamenti disposti a favore delle Amministrazioni Pubbliche ricomprese nell'elenco predisposto annualmente dall'ISTAT<sup>[2]</sup>, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 311/2004 (legge finanziaria 2005).

Secondo la Ragioneria Generale, infatti, essendo tutte le Amministrazioni Pubbliche riconducibili, in modo più o meno diretto, allo Stato, non sussiste tra queste nessun obbligo di garanzia e cautela in materia di adempimento delle cartelle di pagamento.

Pertanto, **non appare necessario l'espletamento della verifica** prevista all'art.2 del D.M. 40/2008, **nelle ipotesi di pagamenti o trasferimenti, a vario titolo, di somme tra soggetti pubblici o a favore di società a totale partecipazione pubblica.**

## 2. Definizione di "pagamento" e determinazione della soglia dei 10.000 euro

Con la Circolare n.22/2008, la Ragioneria Generale dello Stato chiarisce che, ai fini dell'applicazione dell'art.48bis del D.P.R. 602/1973, **per "pagamento" s'intende qualsivoglia adempimento di un obbligo contrattuale di natura privatistica.**

Pertanto, la suddetta disciplina non deve applicarsi al semplice trasferimento di somme che, pur transitando per la Pubblica Amministrazione, non costituisca un vero e proprio pagamento relativo ad un obbligo contrattuale.

Quindi, come indicato nella Circolare a titolo esemplificativo, **non sono soggetti all'applicazione dell'art.48bis 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.**

Sono, altresì, **escluse** dalla sospensione tutte **le somme che per loro natura sono impignorabili e quelle relative ai diritti fondamentali della persona**, quale il diritto alla salute.

A titolo esemplificativo, la Circolare annovera tra gli esborsi esclusi dall'obbligo di verifica:

- il versamento di tributi o contributi assistenziali e previdenziali;
- i rimborsi di spese sanitarie relative a cure rivolte alla persona;
- il pagamento di spese concernenti interventi di ordine pubblico nonché per fronteggiare situazioni di calamità;
- i finanziamenti di progetti aventi scopi umanitari.

Per quanto riguarda la **determinazione della soglia dei 10.000 euro**, oltre la quale scatta la verifica, la Circolare precisa che:

Ü **l'importo del pagamento** deve ritenersi **al lordo dell'IVA**, nel caso di pagamento di prestazioni e cessioni soggette ad

imposta ed **al netto di eventuali ritenute fiscali alla fonte** (ad esempio, nel caso di prestazioni di lavoro autonomo);

Ü al fine di **evitare artificiosi frazionamenti** di un unico pagamento, idonei ad eludere tale obbligo, **occorre avere riguardo alle pattuizioni contrattuali ed alle correlative scadenze in esso stabilite.**

Ad esempio, nell'ipotesi di appalto di lavori, il pagamento coinciderà con gli stati di avanzamento lavori (SAL) e con il saldo finale, pattuiti nel contratto stesso, 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.

### 3. Cartella di pagamento

Secondo la Ragioneria Generale, rientra nell'ambito operativo dell'articolo 48**bis** **qualsiasi credito**, indipendentemente dalla sua natura e dall'Ente creditore, **esposto in una cartella di pagamento**, emessa ai sensi del D.P.R. n. 602/1973, la cui disciplina è divenuta progressivamente lo strumento generale per eseguire la riscossione coattiva delle entrate dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle degli altri enti pubblici, anche previdenziali <sup>[3]</sup>.

È altresì irrilevante il fatto che l'iscrizione a ruolo sia avvenuta a titolo definitivo o provvisorio<sup>[4]</sup>, per cui, in entrambi i casi, l'agente della riscossione, in assenza di un provvedimento di sospensione della cartella, può legittimamente procedere coattivamente nei confronti del debitore.

#### 3.1. Impugnazione giurisdizionale della cartella di pagamento

Qualora la cartella di pagamento sia stata impugnata in sede giurisdizionale, la disciplina dell'art.48**bis** non opera a condizione che, su richiesta del contribuente, il giudice abbia emesso ordinanza di sospensione della cartella stessa, ai sensi dell'art.47 del D.Lgs. 546/1992<sup>[5]</sup>.

Nell'ipotesi in cui, invece, sia stata già depositata una sentenza favorevole al contribuente, le disposizioni sul blocco dei pagamenti non operano anche nelle more dell'emanazione del definitivo provvedimento di sgravio della cartella, nè in caso di proposizione di ricorso alla sentenza favorevole da parte dell'Amministrazione finanziaria.

#### 3.2. Sospensione o rateazione della cartella di pagamento

Le disposizioni dell'art.48**bis** non operano, inoltre, nel caso di:

- **richiesta accordata di rateazione delle somme iscritte a ruolo** (ai sensi dell'art.19 del D.P.R. 602/1973), in quanto il termine di pagamento della cartella risulta "frazionato" in una serie di rate, ciascuna rappresentante un adempimento per il debitore;
- **sospensione amministrativa della riscossione**, che può essere riconosciuta:
  - in caso di situazioni eccezionali, a carattere generale o relative ad un'area significativa del territorio (art.19-*bis*, del D.P.R. 602/1973),
  - ovvero in caso di ricorso contro il ruolo, in tutto o in parte, sino alla data di pubblicazione della sentenza della Commissione Tributaria Provinciale, con provvedimento motivato (art.39 del D.P.R. 602/1973);
- **sospensione d'ufficio da parte della stessa Amministrazione, in via di autotutela**, in caso di atti che appaiono illegittimi o infondati (art.2-*quater*, comma 1-*bis*, del D.L. 564/1994, convertito con modificazioni, in legge 656/1994).

### 4. Casi particolari

#### 4.1. Pagamenti a favore di Raggruppamenti di imprese

Nell'ipotesi di **Associazione Temporanea di Imprese** (ora Raggruppamento temporaneo di imprese, di cui all'art.37 del D.Lgs. 163/2006), la **verifica** prevista dall'articolo 48**bis** va effettuata **sia** in capo all'**impresa mandataria che** nei confronti delle **imprese mandanti**.

Inoltre, con un'incerta formulazione, la Ragioneria Generale sembra precisare che, nel caso in cui le mandanti non emettano fattura nei confronti della Stazione appaltante, la verifica debba essere operata nel seguente modo:

- nell'ipotesi di pagamento in un'unica soluzione, per ogni singola impresa, con riferimento alla parte di pagamento corrispondente alla quota di partecipazione della stessa al raggruppamento;
- nel caso di pagamento frazionato, l'impresa mandataria potrà, anche per singolo SAL, individuare l'importo di pertinenza di ogni singola impresa, sulla base dei lavori da questa effettivamente eseguiti, a prescindere dalla quota di partecipazione della stessa al raggruppamento.

Si ricorda, comunque, che, in linea di principio, l'ATI è civilisticamente e fiscalmente un soggetto trasparente, che non dà vita ad un autonomo soggetto di diritto, per cui gli obblighi di fatturazione, nei confronti della Stazione appaltante, ricadono in capo alle singole imprese raggruppate. Esclusivamente quando l'ATI assume funzione esterna ed autonoma soggettività giuridica, gli obblighi di fatturazione devono essere posti in capo alla mandataria (cfr. R.M. 172/E/2007 e R.M. 246/E/2008).

#### 4.2. Cessione del credito e factoring

Nell'ipotesi di **cessione del credito** (di cui agli artt.1260 e ss del codice civile ed alla L.52/1991, per la cessione dei crediti d'impresa), la **verifica** prevista dall'articolo 48**bis** va 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) ed a nulla rilevando la posizione del soggetto cui è stato trasferito il diritto di credito (cessionario, subentrato nel rapporto con la Pubblica Amministrazione).

Qualora sia verificata la "morosità" del cedente, l'Amministrazione può comunque operare la sospensione del pagamento in capo al cessionario.

Le medesime precisazioni si rendono applicabili anche per quanto concerne alcune operazioni di finanziamento, quali quelle relative a **contratti di factoring**, ancorchè configurati come meccanismi più complessi della cessione del credito.

\*\*\*\*\*

Infine, la Ragioneria precisa che l'Amministrazione Pubblica ordinante il pagamento deve dare un'adeguata dimostrazione dell'effettiva esistenza di un'ipotesi di esclusione dalla verifica di cui all'art.48bis.

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 che lo stesso mandato sia corredato di idonea motivazione o documentazione giustificativa.

---

[1] Introdotto dall'art.2, comma 9, del D.L. 3 ottobre 2006 n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006 n. 286 e successivamente modificato dall'art. 19, del D.L. 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222.

[2] L'elenco delle Amministrazioni Pubbliche, per il 2008, è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* - Serie Generale n. 178 del 31 luglio 2008. Tra queste, Regioni, Province, Comuni, Unioni di Comuni, etc.

[3] Cfr. art.17 del D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, che, tra l'altro, ha esteso la riscossione coattiva, mediante ruolo affidato a concessionari, alle entrate delle regioni, delle province, anche autonome, dei comuni e degli altri enti locali.

[4] **Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n.602** «Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito»

**Art.14. - Iscrizioni a ruolo a titolo definitivo**

1.Sono iscritte a titolo definitivo nei ruoli:

- a) le imposte e le ritenute alla fonte liquidate in base alle dichiarazioni ai sensi dell'articolo 36-bis e 36-ter, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, al netto dei versamenti diretti risultanti dalle attestazioni allegate alle dichiarazioni;
- b) le imposte, le maggiori imposte e le ritenute alla fonte liquidate in base ad accertamenti definitivi;
- c) i redditi dominicali dei terreni e i redditi agrari determinati dall'ufficio in base alle risultanze catastali;
- d) i relativi interessi, soprattasse e pene pecuniarie.

**Art.15.- Iscrizioni nei ruoli in base ad accertamenti non definitivi**

1. Le imposte, i contributi ed i premi corrispondenti agli imponibili accertati dall'ufficio ma non ancora definitivi, nonché i relativi interessi, sono iscritti a titolo provvisorio nei ruoli, dopo la notifica dell'atto di accertamento, per la metà degli ammontari corrispondenti agli imponibili o ai maggiori imponibili accertati

2. (abrogato)

3. Le disposizioni dei commi precedenti si applicano anche per l'iscrizione a ruolo delle ritenute alla fonte dovute dai sostituti d'imposta in base ad accertamenti non ancora definitivi

[5] **Decreto Legislativo 31 dicembre 1992, n.546** «Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della L. 30 dicembre 1991, n. 413»

**Art.47 - Sospensione dell'atto impugnato**

1. Il ricorrente, se dall'atto impugnato può derivargli un danno grave ed irreparabile, può chiedere alla commissione provinciale competente la sospensione dell'esecuzione dell'atto stesso con istanza motivata proposta nel ricorso o con atto separato notificato alle altre parti e depositato in segreteria sempre che siano osservate le disposizioni di cui all'art. 22.

2. Il presidente fissa con decreto la trattazione della istanza di sospensione per la prima camera di consiglio utile disponendo che ne sia data comunicazione alle parti almeno dieci giorni liberi prima.

3. In caso di eccezionale urgenza il presidente, previa deliberazione del merito, con lo stesso decreto, può motivatamente disporre la provvisoria sospensione dell'esecuzione fino alla pronuncia del collegio.

4. Il collegio, sentite le parti in camera di consiglio e deliberato il merito, provvede con ordinanza motivata non impugnabile.

5. La sospensione può anche essere parziale e subordinata alla prestazione di idonea garanzia mediante cauzione o fideiussione bancaria o assicurativa, nei modi e termini indicati nel provvedimento.

6. Nei casi di sospensione dell'atto impugnato la trattazione della controversia deve essere fissata non oltre novanta giorni dalla pronuncia.

7. Gli effetti della sospensione cessano dalla data di pubblicazione della sentenza di primo grado.

8. In caso di mutamento delle circostanze la commissione su istanza motivata di parte può revocare o modificare il provvedimento cautelare prima della sentenza, osservate per quanto possibile le forme di cui ai commi 1, 2 e 4.

[3886-Circolare n.22 del 29 luglio 2008.pdf](#)[Apri](#)