

Pagamenti delle P.A. - Cessione del credito - C.M. n.29 dell' 8 ottobre 2009

Ance

27/10/2009 n.1404

L' accettazione espressa della cessione del credito, da parte delle Amministrazioni debentrici, libera definitivamente l' impresa da ogni ulteriore verifica sulla propria morosità rispetto al pagamento di cartelle esattoriali (ex art.48-bis, D.P.R. 602/1973) al momento dell' effettivo pagamento delle somme spettanti.

All' atto dell' erogazione degli importi dovuti dall' Amministrazione, infatti, tale controllo sara` effettuato solo nei confronti della banca, o dell' intermediario, che ha acquistato il credito dall' impresa originaria.

Questo il principale chiarimento, in materia di sospensione dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni, fornito con la **Circolare n.29 dell' 8 ottobre 2009** del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell' Economia e Finanze, ad integrazione dei chiarimenti forniti con la precedente C.M. n.22/2008 (cfr. News ANCE n.1762 dell' 8 agosto 2008).

Risultano, pertanto, accolte le istanze dell' ANCE che, nelle competenti sedi, aveva rilevato la necessita` che la verifica della morosità , in capo all' impresa che cede il credito, fosse effettuata solo all' atto della cessione dello stesso, e non anche nella fase di pagamento in favore del cessionario.

La citata C.M. n.29/2009 contiene ulteriori indicazioni sulle modalita` applicative dell' art.48-bis del D.P.R. 602/1973[1], relative, tra l' altro, al pagamento nei confronti di raggruppamenti d' imprese ed al pagamento contestuale di una pluralita` di fatture.

1. Cessione del credito

1.1 Notifica della cessione del credito ed esito della verifica

1.2 Mancata notifica o diniego della P.A. alla cessione del credito

2. Pagamenti a favore di raggruppamenti d' imprese

3. Pagamento contestuale di piu` fatture

4. Aspetti procedurali

4.1 Momento in cui operare la verifica

4.2 Errata attivazione della verifica

5. Esclusione dalla verifica per i contratti di *leasing* della P.A.

1. Cessione del credito

Con riferimento alla cessione del credito^{1[2]} vantato dall' impresa nei confronti della P.A., la Circolare della Ragioneria Generale dello Stato n.29 dell' 8 ottobre 2009, accogliendo le istanze dell' ANCE, ha parzialmente corretto l' orientamento espresso nella precedente Circolare n.22/2008, relativamente alle modalita` di effettuazione della verifica di morosità , ai sensi dell' art.48-bis del D.P.R. 602/1973, nei confronti del destinatario del pagamento (cedente).

In particolare, viene precisato che la verifica in capo all' impresa va effettuata al momento della notifica della cessione del credito all' Amministrazione debitrice, che, accertata la non inadempienza della stessa, potra` fornire la propria accettazione espressa alla cessione, liberando cosi` l' impresa da ogni ulteriore controllo, da effettuarsi al momento dell' effettivo pagamento delle somme spettanti. All' atto dell' erogazione degli importi dovuti dall' Amministrazione, infatti, la verifica sara` effettuata solo nei confronti della banca, o dell' intermediario, che ha acquistato il credito dall' impresa originaria.

1.1 Notifica della cessione del credito ed esito della verifica

Nell' ipotesi in cui la **cessione del credito** sia stata **notificata** alla **P.A.** a cura del cedente, la C.M. n.29/2009 ha chiarito che, al **momento** della **notifica**, il **soggetto pubblico** effettuera` una prima **verifica** volta ad **accertare** se il **cedente** risulti inadempiente rispetto al pagamento di cartelle esattoriali per un ammontare almeno pari a 10.000 euro.

A tal fine, contestualmente alla notifica relativa alla cessione del credito, il cedente dovra` :

- **richiedere** all'Amministrazione debitrice l'**accettazione espressa** alla **cessione del credito, che contenga l'esplicito riferimento all'inesistenza** di situazioni di **inadempimento** a proprio carico;
- **allegare** alla richiesta di accettazione del credito il **consenso al trattamento dei propri dati personali**^{1[3]} (mediante il modulo allegato alla C.M. 29/2009), necessario per consentire alla P.A. di effettuare la predetta verifica di morosità prevista dall'art.48-*bis*.

Resta fermo che in mancanza di tale consenso, l'Amministrazione non potrà effettuare la verifica di morosità ed accettare la cessione del credito, con la conseguenza che, in fase di pagamento del corrispettivo, il controllo ai sensi dell'art.48-*bis* verrà effettuato sempre nei confronti del cedente medesimo.

In caso di **esito negativo** della **verifica (cd. "non inadempienza")**:

- l'**Amministrazione** debitrice **comunica** al cedente ed al cessionario l'**accettazione della cessione** del credito;
- il **cedente viene escluso**, con riferimento allo specifico credito, da una **nuova verifica** al **momento del pagamento del debito** da parte della P.A.. In tal modo, il cessionario evita il rischio che la P.A. possa sollevare, al momento del pagamento, eccezioni relative alla situazione del cedente;
- la P.A. procederà ad un ulteriore **controllo nei confronti del solo cessionario**, all'atto del pagamento degli importi a questo spettanti.

In sostanza, tali precisazioni hanno consentito di superare le criticità, rilevate dall'ANCE nelle competenti sedi, emerse in occasione dei precedenti chiarimenti in materia, contenuti nella C.M. n.22/2008, secondo la quale la verifica della morosità rispetto all'obbligo di pagamento, derivante dalla notifica di cartelle esattoriali pari almeno a 10.000 euro, doveva essere effettuata sempre nei confronti del creditore originario (cedente), a prescindere dalla circostanza che la cessione del credito fosse avvenuta con o senza il consenso del soggetto pubblico debitore (ceduto).

Tale posizione della Ragioneria ha fatto emergere rilevanti criticità in quanto non veniva debitamente considerato che, nel caso assai frequente di pagamenti dilazionati, potevano essere notificate, nel frattempo, ulteriori cartelle esattoriali a carico dell'impresa cedente.

Per tale motivo, le banche hanno da subito manifestato estrema riluttanza ad assumere il ruolo di cessionarie dei crediti verso le Amministrazioni, rendendo di fatto del tutto vana una forma di finanziamento, divenuta nel tempo prassi consolidata per gli operatori del settore delle costruzioni.

Diversamente, in caso di **esito positivo** della **verifica ("inadempienza")** rispetto al pagamento di cartelle esattoriali pari, almeno, a 10.000 euro):

- l'**Amministrazione non fornisce il consenso** esplicito **alla cessione** del credito.

Resta fermo che, in tale fase, l'inadempimento del cedente non comporta l'attivazione della procedura di riscossione coattiva dell'importo accertato, stabilita dal D.M. 40/2008, che si ricorda, opera unicamente in presenza di morosità accertata in fase di pagamento del corrispettivo;

- la **P.A.** effettuerà, **al momento del pagamento** del corrispettivo^{1[4]} in favore del cessionario, un **ulteriore controllo in capo al cedente** (esponendo, così, il cessionario alla possibilità di non ottenere gli importi relativi ai crediti acquistati).

Sotto il profilo dell'operatività del controllo nei confronti del cedente al momento della notifica della cessione del credito, la Ragioneria chiarisce che la verifica di morosità, necessaria per l'accettazione di tale operazione da parte del soggetto pubblico, deve essere effettuata anche per i crediti derivanti sia dai contratti in essere (art.9, della legge 2248/1865, Allegato E), sia dai contratti di somministrazione e fornitura (art.70, comma 3, del R.D. 2440/1923).

Per quanto riguarda i contratti di servizi, forniture e lavori di cui al D.Lgs. 163/2006 (cd. "codice degli appalti pubblici"), l'art.117, commi 2-3, del citato Decreto^{1[5]} prevede che le cessioni di crediti derivanti da corrispettivo d'appalto, concessione e concorso di progettazione:

- devono essere notificate alle Amministrazioni pubbliche committenti;
- sono efficaci ed opponibili nei confronti delle P.A. nel caso in cui queste non le rifiutino espressamente entro 45 giorni dalla notifica.

Quest'ultima disposizione deve essere coordinata con la procedura da seguire per la cessione del credito (notifica dell'operazione e consenso al trattamento dei propri dati), ai fini della verifica ai sensi dell'art.48-*bis*.

In sostanza, l'Amministrazione deve effettuare la verifica in capo al creditore

originario al momento della notifica della cessione del credito, previo consenso al trattamento dei dati personali da parte del cedente, allo scopo, nell'ipotesi di riscontrata situazione di "inadempienza", di rifiutare la cessione del credito.

L'omesso consenso al trattamento dei dati personali da parte dell'impresa cedente, o la rilevazione di situazione di morosità di quest'ultima rispetto a cartelle esattoriali, implica l'effettuazione della verifica, ex art.48-bis, in capo alla stessa impresa cedente all'atto del successivo pagamento.

Diversamente, nel caso in cui l'Amministrazione manifesti il proprio consenso alla cessione del credito, la verifica andrà effettuata, all'atto del pagamento delle somme dovute, solo nei confronti del cessionario.

In proposito, si segnala che la Circolare in esame non fornisce un chiarimento specifico sull'efficacia del consenso tacito (di cui al comma 3 del citato art.117 del D.Lgs. 163/2006, per effetto del decorso dei 45 giorni dalla notifica della cessione) anche ai fini della verifica ex art.48-bis. Si ritiene, tuttavia, che, per coerenza con quanto previsto dal citato art.117, possa valere, anche a tal fine, la regola del "silenzio assenso".

1.2 Mancata notifica o diniego della P.A. alla cessione del credito

Nell'ipotesi in cui la cessione del credito avvenga senza la preventiva notifica dell'operazione al soggetto pubblico debitore (ceduto), ovvero la cessione non sia stata da questo accettata, la Ragioneria Generale conferma quanto già espresso con la C.M. n.22/2008, e ribadisce che la verifica di morosità rispetto a cartelle esattoriali verrà effettuata, in fase di pagamento dei corrispettivi, unicamente in capo al creditore originario (cedente).

2. Pagamenti a favore di raggruppamenti d' imprese

In tal ambito, la Ragioneria Generale dello Stato ribadisce che, in presenza di raggruppamenti temporanei d' imprese (art.37 D.Lgs. 163/2006), la verifica di morosità deve essere effettuata sia in capo all'impresa mandataria, sia nei confronti delle imprese mandanti.

La C.M. n.29/2009 fornisce, altresì, alcune precisazioni rispetto a quanto chiarito nella C.M. n.22/2008, in relazione al meccanismo di fatturazione relativo alle prestazioni eseguite dalle imprese facenti parte del raggruppamento.

In particolare, confermando quanto evidenziato dall'ANCE a commento della C.M. n.22/2008 (cfr. *News ANCE n.1762 dell'8 agosto 2008*), viene ora chiarito che nei raggruppamenti temporanei d' imprese, di regola, le singole imprese mantengono la propria autonomia gestionale sia all'interno di tale organismo, sia nei confronti dei terzi (ad es. la stazione appaltante), con la conseguenza che ognuna di esse è tenuta a fatturare autonomamente al committente la propria quota di lavori.

Inoltre, viene ulteriormente specificato che, in presenza di associazione temporanea d' imprese, la verifica ai sensi dell'art.48-bis deve essere effettuata:

- sugli importi relativi ai lavori effettivamente eseguiti da ogni singola impresa appartenente al raggruppamento, indipendentemente dalla quota di partecipazione stabilita nel contratto;
- sempre nei confronti dell'impresa esecutrice dei lavori, a prescindere dalle modalità con cui viene eseguito il pagamento, vale a dire sia nell'ipotesi in cui il mandato di pagamento sia unico¹ [6] (intestato all'impresa mandataria che riscuote i corrispettivi in nome e per conto delle imprese mandanti), sia nel caso in cui lo stesso avvenga in favore delle singole imprese mandanti, che curano direttamente la riscossione dei propri crediti.

3. Pagamento contestuale di più fatture

In tal ambito, richiamando quanto già chiarito con la C.M. n.22/2008, la Ragioneria dello Stato precisa ulteriormente che, in presenza di diverse fatture, emesse dal medesimo fornitore della P.A. e relative a diversi contratti, la verifica rispetto alla soglia dei 10.000 euro, ai sensi dell'art.48-bis, deve essere riferita all'importo risultante dalla singola fattura.

Infatti, ogni fattura identifica, di per sé, uno specifico pagamento, inteso come un'obbligazione pecuniaria derivante da un rapporto contrattuale.

Pertanto, nell'ipotesi in cui l'Amministrazione, per esigenze di speditezza e semplificazione, intenda corrispondere al fornitore, con un unico mandato di pagamento relativo a più fatture connesse a diversi rapporti contrattuali, il cui importo complessivo (e non riferito alle singole fatture) supera la soglia dei 10.000 euro, non vi sarà nessuna verifica ed il pagamento verrà effettuato regolarmente in favore del beneficiario.

La C.M. n.29/2009 conferma la medesima soluzione anche con riferimento all'ipotesi di appalti di lavori pubblici (in dipendenza dei quali contrattualmente sono previsti

diversi stati di avanzamento lavori - SAL - e saldo finale), ovvero di contratti di somministrazione o ad esecuzione periodica, in dipendenza dei quali sono dovuti, a scadenza, diversi pagamenti. La predetta verifica deve essere quindi condotta, di volta in volta, in relazione ad ognuno di essi.

4. Aspetti procedurali

La C.M. n.29/2009 contiene, altresì, chiarimenti relativamente al momento in cui operare la verifica, alle modalità di recupero coattivo dei debiti accertati verso la P.A. a seguito della verifica e all'errata attivazione della procedura di cui all'art.48-*bis*.

4.1 Momento in cui operare la verifica

La Ragioneria sottolinea la primaria importanza assunta dal momento di emissione del mandato di pagamento ai fini dell'attivazione procedurale della verifica *ex art. 48-bis*, le cui modalità sono indicate dal D.M. 40/2008 (*cf. NEWS ANCE n.1001 del 18 marzo 2008*).

Sotto il profilo temporale, viene precisato che, salvo casi eccezionali e contingenti da motivare adeguatamente, la verifica di cui all'art. 48-*bis* va effettuata a ridosso del mandato di pagamento stesso.

Nel caso di una pluralità di pagamenti nei confronti del medesimo beneficiario, la verifica dovrà essere espletata con riguardo a ciascuno dei pagamenti da effettuare, salva l'ipotesi di unico mandato per più pagamenti contestuali, per la quale potrà ritenersi sufficiente la stessa "liberatoria" (ovverossia verifica con esito negativo, ai sensi dell'art.3 del citato D.M. 40/2008) per tutti i pagamenti in questione.

4.2 Errata attivazione della verifica

La C.M. n.29/2009 ha fornito chiarimenti, altresì, relativamente alla possibilità che la verifica ai sensi dell'art.48-*bis* sia stata attivata senza i necessari presupposti (ad es. nel caso di pagamenti tra Amministrazioni, o se il pagamento è giustificato da ragioni di interesse pubblico), ed abbia riscontrato un inadempimento del beneficiario.

In tale ipotesi, viene chiarito che il pagamento deve essere, comunque, erogato all'interessato senza attendere i 30 giorni di sospensione previsti dal D.M. n.40/2008, fermo restando che la P.A. deve informare di tale circostanza l'agente della riscossione (Equitalia Servizi Spa), affinché non venga attivata la procedura di recupero coattivo dell'importo accertato, ovvero questa venga estinta.

5. Esclusione dalla verifica per i contratti di *leasing* della P.A.

Per quanto riguarda l'applicabilità dell'art.48-*bis* del D.P.R. 602/1973, in presenza di pagamenti connessi all'ammortamento dei mutui concessi da banche e dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.a., nonché ad altre operazioni di indebitamento della P.A., la Ragioneria Generale dello Stato, nella C.M. n.22/2008, aveva già chiarito che la verifica di morosità non deve essere effettuata.

La citata C.M. n.29/2009 estende tale principio anche altre forme di finanziamento della P.A., quali i contratti di locazione finanziaria (cd. *leasing*) stipulati dalla P.A., al fine di ottenere, a fronte del pagamento di un canone periodico, il godimento di un bene la cui utilità concorre a soddisfare un interesse pubblico.

In merito, osserva la Ragioneria Generale, il contratto di *leasing*, rappresentando una forma di indebitamento della P.A., è assimilabile ad un contratto di mutuo, sul presupposto che l'operazione di *leasing* permette di ripartire su un determinato arco temporale l'onere finanziario derivante dalla disponibilità del bene.

Pertanto, chiarisce la citata C.M. n.29/2009, la disposizione sul blocco dei pagamenti non si applica, altresì, con riferimento al versamento, da parte della P.A., dei canoni relativi a contratti di *leasing*.

Alle stesse conclusioni si ritiene di poter giungere anche per i contratti di "leasing in costruendo" di cui all'art.160-*bis*1[7] del D. Lgs. 163/2006, che rappresenta una particolare modalità di finanziamento della quale si può avvalere la P.A. per la realizzazione di opere pubbliche, ripartendo su un determinato arco temporale il relativo onere finanziario (mediante il pagamento dei canoni).

1[1] Come noto, l'art.48-*bis* 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.

Il comma 2-*bis* dell'art.48-*bis* prevede che il limite di 10.000 euro possa essere aumentato, in misura non superiore al doppio, oppure diminuito, con decreto di natura non regolamentare del ministro dell'Economia e delle Finanze, ad oggi non ancora emanato.

Le modalità attuative della disposizione sono state individuate dal D.M. 18 gennaio 2008 n.40, in vigore dal 29 marzo 2008 (*cf. News ANCE n.1001 del 18 marzo 2008*), che ha stabilito sia il sistema di verifica della posizione debitoria dell'interessato da parte dell'agente della riscossione (Equitalia Servizi Spa), sia la procedura di riscossione delle somme dovute all'Erario, nel caso in cui tale morosità sia stata accertata.

1[2] Ai sensi dell'art.1260 e seguenti del codice civile e della legge 52/1991, per la cessione dei crediti d'impresa.

1[3] La Ragioneria dello Stato ritiene che il consenso dell'interessato al trattamento dei propri dati (ai sensi del D.Lgs.196/2003), ai fini della verifica, sia necessario, poiché, di fatto, tale controllo viene effettuato in un momento temporaneamente anche molto distante dall'effettivo pagamento, con la conseguenza che tale situazione non è riconducibile all'ambito applicativo dell'art.48-*bis* (che opera nell'ipotesi in cui l'inadempimento del beneficiario sia stato accertato in fase di pagamento di importi a suo favore).

Resta fermo che, come chiarito dalla C.M. n.29/2009, in mancanza del consenso del cedente al trattamento dei propri dati da parte del soggetto pubblico, l'Amministrazione non può effettuare la verifica di morosità ed accettare la cessione del credito, con la conseguenza che, in fase di pagamento del corrispettivo, la verifica ai sensi dell'art.48-*bis* verrà effettuata nei confronti del cedente medesimo.

1[4] Ciò comporta la sospensione del pagamento per un periodo di 30 giorni e l'attivazione della procedura di cui al citato D.M. 40/2008.

1[5] **D.Lgs. 12-4-2006 n. 163 - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE**

(omissis)

117. Cessione dei crediti derivanti dal contratto

1. Le disposizioni di cui alla legge 21 febbraio 1991, n. 52, sono estese ai crediti verso le stazioni appaltanti derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori di cui al presente codice, ivi compresi i concorsi di progettazione e gli incarichi di progettazione. Le cessioni di crediti possono essere effettuate a banche o intermediari finanziari disciplinati dalle leggi in materia bancaria e creditizia, il cui oggetto sociale preveda l'esercizio dell'attività di acquisto di crediti di impresa.

2. Ai fini dell'opponibilità alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche, le cessioni di crediti devono essere stipulate mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e devono essere notificate alle amministrazioni debtrici.

3. Le cessioni di crediti da corrispettivo di appalto, concessione, concorso di progettazione, sono efficaci e opponibili alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche qualora queste non le rifiutino con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro quarantacinque giorni dalla notifica della cessione

4. Le amministrazioni pubbliche, nel contratto stipulato o in atto separato contestuale, possono preventivamente accettare la cessione da parte dell'esecutore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione.

5. In ogni caso l'amministrazione cui è stata notificata la cessione può opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente in base al contratto relativo a lavori, servizi, forniture, progettazione, con questo stipulato.

(omissis)

1[6] In tale ipotesi, infatti, il semplice incarico di riscuotere i corrispettivi, affidato all'impresa mandataria, non muta l'originario rapporto contrattuale tra le imprese mandanti ed il soggetto pubblico, con la conseguenza che anche la titolarità del diritto di credito nei confronti della P.A. resta in capo a ciascuna di esse.

1[7] **D.Lgs. 12 aprile 2006, n.163**

Art.160-*bis*. - Locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità

1. Per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità i committenti tenuti all'applicazione del presente codice possono avvalersi anche del contratto di locazione finanziaria, che costituisce appalto pubblico di lavori, salvo che questi ultimi abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo.

2. Nei casi di cui al comma 1, il bando, ferme le altre indicazioni previste dal presente codice, determina i requisiti soggettivi, funzionali, economici, tecnico-realizzativi ed organizzativi di partecipazione, le caratteristiche tecniche ed estetiche dell'opera, i costi, i tempi e le garanzie dell'operazione, nonché i parametri di valutazione tecnica ed economico-finanziaria dell'offerta economicamente più

vantaggiosa.

3. L'offerente di cui al comma 2 può essere anche una associazione temporanea costituita dal soggetto finanziatore e dal soggetto realizzatore, responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta, ovvero un contraente generale. In caso di fallimento, inadempimento o sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva all'adempimento dell'obbligazione da parte di uno dei due soggetti costituenti l'associazione temporanea di imprese, l'altro può sostituirlo, con l'assenso del committente, con altro soggetto avente medesimi requisiti e caratteristiche.

4. L'adempimento degli impegni della stazione appaltante resta in ogni caso condizionato al positivo controllo della realizzazione ed alla eventuale gestione funzionale dell'opera secondo le modalità previste.

4-*bis*. Il soggetto finanziatore, autorizzato ai sensi del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, deve dimostrare alla stazione appaltante che dispone, se del caso avvalendosi delle capacità di altri soggetti, anche in associazione temporanea con un soggetto realizzatore, dei mezzi necessari ad eseguire l'appalto. Nel caso in cui l'offerente sia un contraente generale, di cui all'articolo 162, comma 1, lettera g), esso può partecipare anche ad affidamenti relativi alla realizzazione, all'acquisizione ed al completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità non disciplinati dalla parte II, titolo III, capo IV, se in possesso dei requisiti determinati dal bando o avvalendosi delle capacità di altri soggetti.

4-*ter*. La stazione appaltante pone a base di gara un progetto di livello almeno preliminare. L'aggiudicatario provvede alla predisposizione dei successivi livelli progettuali ed all'esecuzione dell'opera.

4-*quater*. L'opera oggetto del contratto di locazione finanziaria può seguire il regime di opera pubblica ai fini urbanistici, edilizi ed espropriativi; l'opera può essere realizzata su area nella disponibilità dell'aggiudicatario.