

PROF. AVV. SARA VALAGUZZA

AVV. GUENDALINA QUAGLIA  
AVV. LUCIA MARTEGANI  
AVV. EUGENIO PIZZAGHI  
AVV. MONICA LAURO  
AVV. ANDREA MORCHETTI  
AVV. SILVIA MINGHI  
DOTT. AGOSTINO ARANEO

CONSULENTI  
AVV. MARIA RITA SURANO  
DOTT.SSA SOFIA INTROINI

Milano, 29 aprile 2020

## **Cabinet Office - Procurement Policy Note – Supplier relief due to Covid-19**

### **Action Note PPN 02/20 March 2020**

Fonte:

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/874178/PPN\\_02\\_20\\_Supplier\\_Relief\\_due\\_to\\_Covid19.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/874178/PPN_02_20_Supplier_Relief_due_to_Covid19.pdf)

Segue la traduzione in italiano del documento, a cura dello Studio Legale Valaguzzà @SLV

## **Oggetto**

1. La presente Procurement Policy Note (PPN) contiene informazioni e linee guida per gli enti pubblici in merito al pagamento dei loro fornitori per garantire la continuità dei servizi durante e dopo l'epidemia di coronavirus. Gli enti appaltanti devono agire ora per assicurarsi che i fornitori più a rischio siano in grado di riprendere la normale esecuzione del contratto una volta che l'epidemia sarà terminata.

## **Azioni**

2. Tutte le stazioni appaltanti dovrebbero:
  - rivedere con urgenza il proprio portafoglio di contratti e informare i fornitori che ritengono più a rischio che continueranno ad essere pagati normalmente (anche se la fornitura del servizio viene interrotta o temporaneamente sospesa) almeno fino alla fine di giugno;
  - mettere in atto le misure di pagamento più appropriate per sostenere il flusso di cassa dei propri fornitori; ciò potrebbe comportare l'adozione di una serie di accortezze come l'ordine a termine, il pagamento anticipato/pre-pagamento, pagamenti intermedi e il pagamento all'ordine (non al ricevimento);
  - se il contratto prevede il pagamento in base ai risultati, il pagamento dovrebbe avvenire sulla base delle fatture precedenti, ad esempio prendendo in considerazione la media dei pagamenti mensili dei tre mesi precedenti;
  - per ottenere le agevolazioni, gli esecutori devono accettare di mettere a disposizione dell'amministrazione aggiudicatrice i dati sui costi sostenuti durante

questo periodo. Inoltre, dovrebbero continuare a pagare i dipendenti e a versare fondi ai loro subappaltatori;

- garantire che le fatture presentate dai fornitori siano pagate immediatamente al ricevimento (un eventuale accordo può avvenire in tempi più lenti) al fine di mantenere il flusso di cassa nella catena di fornitura e salvaguardare i posti di lavoro.

### **Applicazione e portata**

3. La presente nota si applica a tutte le amministrazioni aggiudicatrici, compresi i dipartimenti del governo centrale, le agenzie esecutive, gli enti pubblici non dipartimentali, le autorità locali, gli enti del SSN e il settore pubblico in senso lato (escluse le amministrazioni decentralizzate). Di seguito tali amministrazioni saranno unitamente indicate come "amministrazioni appaltanti". La presente nota riguarda gli appalti di forniture, servizi e lavori che vengono eseguiti nel Regno Unito.
4. Si prega di far circolare questa nota all'interno della vostra organizzazione e all'interno delle altre organizzazioni di cui siete responsabili, attirando l'attenzione specifica di coloro che hanno un ruolo commerciale e finanziario.

### **Termini**

5. Con effetto immediato e fino al 30 giugno 2020.

### **Background**

6. L'attuale epidemia non ha precedenti e avrà un impatto significativo sulle imprese di tutte le dimensioni. Molti fornitori avranno difficoltà a rispettare i loro obblighi contrattuali e ciò metterà a rischio la loro solidità finanziaria e la capacità di mantenere il personale già assunto. Gli enti appaltanti dovrebbero agire ora per sostenere gli operatori a rischio in modo che anche questi siano in grado di affrontare al meglio la crisi e di riprendere la normale fornitura di servizi, adempiendo ai loro obblighi contrattuali, quando l'epidemia sarà terminata.
7. È fondamentale che le amministrazioni aggiudicatrici paghino tutti i fornitori il più rapidamente possibile per mantenere il flusso di cassa e salvaguardare i posti di lavoro. Inoltre, le amministrazioni possono prendere in considerazione la possibilità di effettuare pagamenti anticipati ai fornitori, se necessario.
8. Le organizzazioni del governo centrale dovrebbero tenere presente che la gestione del denaro pubblico vieta il pagamento in anticipo in assenza del consenso del Tesoro. Tuttavia, in tali circostanze eccezionali, il consenso del Tesoro è concesso per i pagamenti anticipati qualora l'Accounting Officer ritenga che il rapporto qualità-prezzo risulti comunque garantito in ragione della continuità della fornitura di servizi nel medio e lungo termine. Tale consenso è limitato al 25% del valore del contratto e la relativa normativa si applica fino a fine giugno 2020. Il Ministero del Tesoro esaminerà a metà giugno se tale previsione debba essere prorogata per un ulteriore periodo. Il consenso per il pagamento anticipato di un importo superiore all'ammontare del 25% dovrà essere richiesto all'HMT nel modo consueto. Tale consenso non esonera i contabili dai loro obblighi abituali. Questi dovranno garantire che le spese sostenute siano regolari, corrette e convenienti e le altre amministrazioni appaltatrici potranno effettuare due diligence, adeguate e proporzionate, finalizzate ad assicurare che i pagamenti effettuati siano necessari alla continuità della fornitura.
9. Al fine di mantenere la continuità nelle attività, le amministrazioni dovrebbero cercare di lavorare con gli operatori economici e, se del caso, fornire loro uno

sgravio rispetto alle attuali condizioni contrattuali (ad esempio, sgravio sui KPI e sui crediti di servizio) piuttosto che riconoscere l'eccezionalità della situazione, invocando, per esempio, la forza maggiore.

10. Continuare ad effettuare pagamenti ai fornitori più deboli comporterà dei rischi, tra cui il rischio che il fornitore, pur se pagato, possa comunque diventare insolvente. Tali rischi dovranno essere gestiti dalle amministrazioni appaltatrici caso per caso.

## Contatti

11. Ulteriori indicazioni per gli individui, i datori di lavoro e le organizzazioni sono disponibili al sito internet GOV.UK.
12. Ulteriori informazioni in merito a questa nota possono essere richieste all'Helpdesk all'indirizzo [info@crowcommercial.gov.uk](mailto:info@crowcommercial.gov.uk)

## SOSTEGNO AI FORNITORI A SEGUITO DELL'EMERGENZA CAUSATA DAL VIRUS COVID-19

### INTRODUZIONE

Il settore pubblico deve agire rapidamente e adottare misure immediate. È necessario pagare con urgenza tutti gli operatori affinché questi non rischino il fallimento nei prossimi mesi.

Nel caso in cui beni e servizi siano ridotti o temporaneamente sospesi, le amministrazioni dovrebbero continuare a pagare i fornitori più a rischio per garantire flusso di cassa e la loro sopravvivenza. Ciò potrebbe includere, ad esempio, situazioni in cui:

- i servizi sono tagliati/ ridotti a causa dell'impatto del COVID-19 e il loro mancato pagamento potrebbe causare il crollo delle catene di fornitura e/o significative implicazioni finanziarie per l'esecutore;
- sarebbe conveniente ed importante continuare a pagare i fornitori a breve termine. Ciò garantirebbe la continuità dei servizi quando le attività potranno riprendere.

La nota n. 1 del 2020 illustra come le amministrazioni possono modificare i contratti ai sensi dell'articolo 72 dei Public Contracts Regulations del 2015. Le modifiche devono risultare nella variazione del contratto o nella nota di modifica. Inoltre, deve essere chiaro che le modifiche apportate si riferiscono solo all'attuale situazione emergenziale. A tale fine sarebbe utile prevedere una clausola di revisione o un limite di tempo. Inoltre, si consiglia di prevedere per iscritto che sarà compito dell'amministrazione decidere quando le cose devono tornare alla normalità.

### PAGAMENTI A GARANZIA DELLA CONTINUITA' DELLE ATTIVITA' LAVORATIVE

Le amministrazioni appaltatrici dovrebbero informare i loro fornitori più a rischio che continueranno ad essere pagati almeno fino alla fine di giugno; ciò consentirebbe di garantire la continuità delle attività e dei servizi. Le amministrazioni possono identificare i "fornitori più a rischio" in base alle diverse esigenze. In generale, ciò dovrebbe prevalere sulle disposizioni dei contratti che potrebbero richiedere alle amministrazioni di pagare i fornitori in misura decrescente a seguito, ad esempio, di eventi di forza maggiore o clausole di continuità operativa.

Ci sono diversi modi per garantire ai fornitori un flusso di cassa durante questo periodo. Gli enti appaltanti possono continuare a pagare alle normali tariffe contrattuali, o prendere in considerazione altre opzioni come il pagamento a scadenze rivedute/estese, pagamenti intermedi, ordini a termine, pagamenti su ordinazione o pagamenti anticipati/pre-

pagamenti. I rischi associati all'anticipo o al pre-pagamento devono essere attentamente considerati e documentati.

Nel caso in cui i contratti prevedano il "pagamento al risultato" o siano basati su "output / risultato", i pagamenti ai fornitori dovrebbero essere effettuati sulla base della media delle fatture degli ultimi tre mesi. Ove possibile, i pagamenti effettuati ai fornitori durante questo periodo di emergenza dovrebbero essere adeguati e garantire che non sia pagato alcun margine di profitto su eventuali opere incomplete. Tuttavia, tale controllo non dovrebbe ritardare e compromettere l'esecuzione dei pagamenti.

I fornitori devono indicare nelle loro fatture quali elementi dell'importo fatturato si riferiscono ai servizi che continuano ad essere forniti e quali importi sono attribuibili all'impatto del COVID-19.

I pagamenti non dovrebbero essere effettuati a fornitori per i quali non esiste un impegno contrattuale, e le autorità appaltatrici dovrebbero considerare attentamente l'entità dei pagamenti da effettuare ai fornitori sottoperformanti e soggetti ad un piano di miglioramento.

Trasparenza

Durante questo periodo le amministrazioni e i fornitori dovrebbero lavorare insieme in maniera trasparente. I fornitori che ricevono fondi pubblici devono accettare di operare in open book. Ciò significa che devono mettere a disposizione dell'amministrazione aggiudicatrice tutti i dati, compresi i propri registri dei pagamenti, le previsioni di cassa, i bilanci e i conti di profitti e perdite, per dimostrare che i pagamenti effettuati a loro vantaggio sono stati utilizzati nel modo previsto e corretto.

Ad esempio, dalle scritture contabili dovrebbe emergere la prova che il personale è stato pagato nella giusta quantità e nei tempi previsti e che la liquidità continua a fluire attraverso la filiera il più rapidamente possibile. Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero adeguatamente documentare le decisioni e degli accordi presi e assicurarsi che i fornitori conservino i registri per consentire, se necessario, una futura riconciliazione.

I fornitori non devono aspettarsi di realizzare profitti su elementi non ancora eseguiti e devono operare con correttezza. Gli operatori devono essere consapevoli del fatto che, nei casi in cui si scopra che stanno traendo un vantaggio indebito, o che vengono meno al loro dovere di agire in modo trasparente e con correttezza, le amministrazioni aggiudicatrici prenderanno provvedimenti per recuperare i pagamenti effettuati.

Capacità di adempimento contrattuale dei fornitori

Molti fornitori non saranno in grado di adempiere ai loro contratti a causa dei provvedimenti e delle decisioni adottate dalle pubbliche autorità in tema di Covid-19. Ad esempio, sono in tale situazione coloro che operano nel settore dei servizi di trasporto per i bambini in età scolare, a causa della chiusura delle scuole. Ove possibile, le amministrazioni appaltatrici dovrebbero cercare di ridistribuire la capacità di tali operatori in altre aree; ciò può essere realizzato con una variazione, rispetto al contratto originale, delle tempistiche, ai sensi dell'art. 72 del regolamento sugli appalti pubblici (cfr. la nota n. 1 del 2020).

## **ALTRI STRUMENTI CONTRATTUALI DI SOSTENGO**

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero collaborare con tutti i fornitori per garantire la continuità operativa, dove possibile. Inoltre, dovrebbero garantire che i piani di continuità operativa siano solidi e che vengano attuati.

Se un fornitore cerca di invocare una clausola relativa a una forma di sgravio contrattuale che gli consenta di sospendere l'esecuzione, come la forza maggiore, le amministrazioni appaltatrici dovrebbero prima cercare di collaborare con il fornitore per modificare o variare i contratti. Tali variazioni potrebbero includere modifiche ai requisiti del contratto, ai

luoghi di consegna, alla frequenza e ai tempi di consegna, agli obiettivi e agli indicatori di performance, ecc. Le modifiche ai termini originali dovrebbero essere limitate a circostanze specifiche e considerate caso per caso.

Le richieste avanzate dal fornitore possono riguardare qualsiasi obbligo contrattuale, ma di solito assumono una, o entrambe, le seguenti forme:

- un'estensione dei tempi di esecuzione del contratto (ad es. date di scadenza o date di consegna riviste);
- una rinuncia da parte dell'amministrazione aggiudicatrice all'esercizio di un diritto e/o di un rimedio (ad esempio, la richiesta di liquidazione e di accertamento dei danni, di crediti di servizio o la risoluzione del contratto).

Ogni richiesta deve essere esaminata caso per caso, in base alla natura dei beni/servizi/lavori forniti, alle contestazioni apportate, alle condizioni contrattuali e ai vincoli derivanti da eventuali obblighi statutarî. Consigliamo di richiedere una consulenza legale specifica, se necessario.

Le amministrazioni appaltatrici dovrebbero adottare un approccio pragmatico. Le eventuali modifiche temporanee concordate dovrebbero essere verbalizzate. Il contratto dovrebbe tornare ai suoi termini originari non appena l'impatto dell'epidemia di COVID-19 sarà terminato.

Le amministrazioni appaltatrici non dovrebbero accettare richieste di risarcimento da parte di fornitori che già prima dell'epidemia di COVID-19 avevano difficoltà ad adempiere ai loro obblighi contrattuali.

**Forza Maggiore**

La forza maggiore è un istituto contrattuale che può, (a seconda dei termini specifici del contratto) consentire ad una o ad entrambe le parti, al verificarsi di uno o più eventi specifici al di fuori del loro controllo:

- di risolvere il contratto;
- di essere esonerati dall'esecuzione del contratto, in tutto o in parte; oppure
- di avere il diritto di sospendere l'esecuzione del contratto per il periodo in cui l'evento persiste o di chiedere un prolungamento della durata dell'esecuzione.

È importante che le clausole di forza maggiore non siano considerate isolatamente, dato il loro impatto su altre clausole quali l'esclusività, la responsabilità, la liquidazione dei danni e i diritti di risoluzione. Può inoltre essere importante considerare che in base alla legge applicabile e alla clausola sulla competenza giurisdizionale, i contratti soggetti al diritto straniero possono essere interpretati in modo diverso dai tribunali. Potrebbe essere questo anche il caso di una clausola di esclusione, che è soggetta al Unfair Contract Terms Act del 1977.

Gli enti appaltanti non sono tenuti ad accettare la richiesta volta al riconoscimento delle cause di forza maggiore formulata da un fornitore e possono a questa opporsi. In caso di rivendicazioni è comunque opportuno richiedere una consulenza legale e continuare a lavorare con il fornitore per mantenere il più possibile la continuità del servizio. L'operatore che tenti di invocare la forza maggiore senza una valida causa, agisce in violazione del contratto.

Le clausole di forza maggiore non autorizzano automaticamente nessuna delle parti a chiedere il risarcimento. In alcuni casi, il contratto non consente la risoluzione per cause di forza maggiore e, in questi casi, non potrà essere risolto.

## **Frustration**

È improbabile che un operatore cerchi di risolvere un contratto se continua ad essere pagato. Tuttavia, a differenza della forza maggiore, l'istituto della "frustrazione" (frustration) è raramente incluso in una clausola contrattuale. La "frustrazione del contratto" si verifica quando un evento, per il quale il contratto non prevede una specifica clausola, rende

impossibile l'esecuzione del contratto o fa venir meno la principale ragione per la quale una delle parti ha stipulato il contratto.

Se è impossibile adempiere alle obbligazioni contrattuali, il contratto si risolve automaticamente e le parti sono esonerate dai loro obblighi. Gli obblighi contrattuali assunti prima del momento della risoluzione, come ad esempio il pagamento da parte dell'amministrazione aggiudicatrice di spese non pagate ad un operatore, restano comunque validi. Poiché nessuna delle parti è, in questi casi, responsabile del venir meno del vincolo contrattuale, nessuna di queste potrà chiedere all'altra il risarcimento dei danni. Tuttavia, i presupposti per risolvere un contratto in questi casi sono stringenti e il fatto che il contratto sia semplicemente più costoso da eseguire, o che l'esecutore debba eseguire il contratto in modo diverso, sono motivi inidonei a far venir meno il vincolo contrattuale. È opportuno rivolgersi ad un legale se un operatore dichiara di voler risolvere il contratto ricorrendo a tale istituto.

### **Cause di esclusione dalla responsabilità, agevolazioni e altre misure**

Se incluse in un contratto, tali clausole generalmente accordano all'esecutore un'esenzione dagli obblighi contrattuali. Le amministrazioni appaltatrici possono utilizzare tali previsioni, ad esempio, per modificare il regime dei KPI, i meccanismi di pagamento o per ridurre i requisiti del livello di servizio. Alcuni contratti possono prevedere altri meccanismi. Qualunque sia il regime adottato, le amministrazioni appaltatrici dovrebbero provare a massimizzare la flessibilità commerciale. Esse dovrebbero anche concordare altre e diverse misure, come la rinuncia o il ritardo nell'esercizio di diritti e/o di rimedi (ad esempio per richiedere la liquidazione e l'accertamento dei danni, i crediti di servizio o la risoluzione del contratto) e la revisione delle tappe fondamentali o delle date di consegna. In queste circostanze, sarebbe utile ricorrere alle procedure di controllo finalizzate alle modifiche del contratto e tenere traccia delle modifiche apportate e delle decisioni prese in merito a ciascuna di esse. In caso contrario, è opportuno comunque conservare la propria documentazione.

### **PAGAMENTI ACCELERATI DELLE FATTURE**

Le amministrazioni appaltatrici dovrebbero pagare i fornitori il più rapidamente possibile per mantenere il flusso di cassa e salvaguardare i posti di lavoro. Il settore pubblico deve pagare i fornitori entro 30 giorni ai sensi dei Public Contracts Regulations del 2015, ma le amministrazioni appaltatrici devono ora accelerare le loro prassi di pagamento.

Le amministrazioni dovrebbero agire ora per garantire che il pagamento dei loro fornitori venga effettuato il più rapidamente possibile. A questo scopo le pubbliche amministrazioni potrebbero:

- risolvere con urgenza le questioni relative a fatture contestate; considerare la possibilità di saldare immediatamente e di cercare un eventuale accordo in un secondo momento;
- adottare un approccio basato sul rischio per stabilire se è sempre necessaria una riconciliazione a due vie (piuttosto che adottare una regolare riconciliazione a tre vie con il ricevimento e l'ordine di acquisto);
- incoraggiare i fornitori a fatturare su base più regolare per aiutare il flusso di cassa (ad esempio ogni settimana piuttosto che mensilmente).

Misure di emergenza - personale delegato per garantire che le fatture non vengano ritardate



In caso di assenza significativa del personale, è necessario assicurarsi di disporre di contingenze adeguate, compreso un numero sufficiente di personale, nelle unità commerciali e nei team finanziari, con poteri delegati per ricevere/autorizzare prontamente il pagamento.

### **Contract Managers e Business Units**

Ricevete la merce tempestivamente, non effettuate ritardi e garantite che l'autorità delegata possa prendere le opportune decisioni in caso di carenza di personale. Monitorare il flusso del denaro "a valle" per garantire che il pagamento sia a cascata lungo la catena di fornitura.

Rapida e tempestiva verifica delle fatture

Verificate la fattura il più rapidamente possibile e non rispedite le fatture per piccoli errori amministrativi rischiando di causare ritardi nei pagamenti. Continuate ad effettuare i controlli necessari, cercando tuttavia di risolvere urgentemente eventuali problemi e piccole discrepanze.

### **Soluzioni di pagamento con carta di credito**

Utilizzate le carte di credito, ove possibile, per garantire che le imprese siano pagate il più rapidamente possibile. Prendete in considerazione l'aumento del limite massimo di spesa e garantite che un numero adeguato di dipendenti abbia il potere di utilizzarle.

### **Procedure di fatturazione chiare per i vostri fornitori**

Siate chiari su dove i fornitori devono inviare la loro fattura, compreso l'indirizzo e-mail e il processo richiesto. Questo dovrebbe emergere dal sito web dell'amministrazione. In questo modo si ridurrà al minimo il numero di fatture con informazioni errate e/o emesse all'indirizzo sbagliato. Ricordate a tutti i vostri fornitori di preparare le fatture al meglio e chiedete che le fatture siano inviate per via elettronica per evitare che le copie cartacee rimangano incustodite negli uffici chiusi.