

I tempi di pagamento della pubblica amministrazione

di [Marco Castellani](#)

Pubblicato il 21 Luglio 2014

Sono tante le norme e gli obblighi che le Pubbliche Amministrazioni devono seguire per velocizzare i tempi di pagamento dei propri debiti e per rendere trasparenti i pagamenti effettuati.

Monitoraggio dei debiti delle amministrazioni pubbliche

L'articolo 27 introduce al comma 1 nuove modalità di monitoraggio dei debiti delle pubbliche amministrazioni, dei relativi pagamenti e dell'eventuale verificarsi di ritardi rispetto ai termini fissati dalla direttiva europea, che fanno perno su un adeguamento delle funzionalità della Piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni.

Il primo comma aggiunge al D.L. n. 35/2013 convertito dalla Legge n. 64/2013 (Decreto Pagamenti PA) il nuovo articolo 7-bis, che riconosce, in attesa dell'avvio della fatturazione elettronica, ai titolari di crediti verso le amministrazioni pubbliche la possibilità di comunicare alla suddetta piattaforma elettronica i dati relativi alle fatture o richieste equivalenti di pagamento emesse a partire dal 1° luglio 2014.

Allo stesso modo, in caso di inerzia dei fornitori, le amministrazioni pubbliche devono comunicare, sempre tramite la piattaforma elettronica, le informazioni inerenti la ricezione e la rilevazione sui propri sistemi contabili delle fatture emesse a partire dal 1° luglio 2014.

Per le fatture e le richieste di pagamento equivalenti ricevute nel corso del primo semestre 2014 è prevista una modalità di comunicazione in forma aggregata.



Con riferimento ai debiti comunicati, le amministrazioni pubbliche, contestualmente all'ordinazione di pagamento provvedono ad immettere sulla piattaforma elettronica i dati ad essa riferiti.

I commi 6 e 7 dell'articolo 7-bis del Decreto Pagamenti PA individuano le specifiche informazioni (natura dei debiti e CIG) da comunicare in funzione delle esigenze di monitoraggio e l'accessibilità o utilizzabilità delle stesse da parte delle pubbliche amministrazioni e dei creditori.

Il database della piattaforma elettronica così integrato permetterà un costante monitoraggio dei debiti della PA, consentendo alle amministrazioni di adempiere al periodico adempimento di comunicazione, mediante un'apposita funzionalità dello stesso portale elettronico per la certificazione dei crediti, ai sensi del comma 4 del nuovo articolo 7-bis inserito nel D.L. 35/2013 dal Decreto Irpef, dell'importo dei debiti per i quali nel mese precedente sia stato superato il termine di decorrenza degli interessi moratori (da effettuarsi entro il giorno 15 di ciascun mese, a partire dal prossimo 15 agosto 2014).

Il mancato rispetto degli obblighi di comunicazione relativi ai debiti delle pubbliche amministrazioni previsti ai commi 4 e 5 è valutato dal successivo comma 8 del nuovo articolo 7-bis come rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale del dirigente responsabile e, in caso di inadempienza, comporta responsabilità sia dirigenziali e sia disciplinari.

A riguardo si sottolinea che nella sezione Guide del sito della Piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti (PCC) nei confronti delle pubbliche amministrazioni sono stati pubblicati i documenti del Ministero che descrivono le modalità e i formati mediante i quali è possibile adempiere effettivamente agli obblighi di comunicazione illustrati.

Certificazione dei debiti non estinti

Il comma 2 dell'articolo 27 del Decreto Irpef modifica l'articolo 9, comma 3-bis del D.L. n. 185/2008, convertito dalla Legge n. 2/2009, ampliando il perimetro delle amministrazioni tenute alla certificazione dei debiti non estinti, alla generalità delle pubbliche amministrazioni indicate all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001.

Si introducono inoltre sanzioni per il mancato rispetto dell'obbligo di certificazione nei tempi previsti, o di diniego non motivato di certificazione, da parte dell'amministrazione.

In tali casi infatti a carico dell'amministrazione inadempiente agli obblighi è previsto il divieto di procedere ad assunzioni di personale o di ricorrere all'indebitamento fino al permanere dell'inadempimento.

A carico del dirigente responsabile dell'inadempimento è altresì prevista l'applicazione delle medesime misure già introdotte dall'articolo 7, comma 2 del D.L. n. 35/2013 (Decreto Pagamenti PA) per i casi di mancata registrazione dell'amministrazione sulla piattaforma elettronica, ossia, la contestazione della responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi del D.Lgs. n. 165/2001 e l'applicazione della sanzione pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo nell'adempimento.

La lettera d) del citato comma 2 dell'articolo 27 del Decreto sancisce l'obbligatorietà dell'indicazione nella certificazione della data prevista di pagamento.

Le certificazioni già rilasciate senza data devono pertanto essere integrate in tal senso a cura dell'amministrazione, facendo ricorso alla piattaforma elettronica.

Si rileva che la disposizione è sostanzialmente rivolta agli enti territoriali soggetti al Patto di stabilità interno, ai quali era finora consentita (anche per effetto di espresse conferme operate ai commi 2 e 3 dell'articolo 2 del Decreto del MEF del 25 giugno 2012) la possibilità di emettere la certificazione senza l'apposizione di una data prevista di pagamento.

La nuova disposizione dovrebbe a questo punto risolvere uno dei maggiori punti di debolezza della previgente disciplina, che spesso ostacolava o precludeva lo smobilizzo di tali tipologie di crediti presso gli istituti di credito.

Monitoraggio delle certificazioni dei pagamenti effettuati dalle pubbliche amministrazioni)

Le disposizioni dell'articolo 28 del Decreto Irpef interessano le certificazioni dei pagamenti effettuati dalle pubbliche amministrazioni (prevalentemente enti locali) con le risorse trasferite dalle Regioni a titolo di estinzione dei debiti delle Regioni medesime. Secondo le correzioni apportate all'articolo 2 del D.L. n. 35/2013, convertito dalla Legge n. 64/2013 (Decreto Pagamenti PA) il monitoraggio delle certificazioni deve essere effettuato dalla Regione che ha estinto il debito.

La definizione delle modalità e procedure da seguire nel monitoraggio è demandata ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il termine (già scaduto) di 60 giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto Irpef, sentita la Conferenza unificata.

Pagamento dei debiti alle società partecipate

L'articolo 31 del Decreto Irpef stanziava 2 miliardi di euro, da destinare agli enti locali per il pagamento dei debiti contratti con le loro società partecipate.

Come espressamente disposto dal comma 2 dell'articolo 31 i pagamenti potranno riguardare:

1. i debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2013;
2. i debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine;
3. i debiti fuori bilancio che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31 dicembre 2013.

L'attribuzione dei fondi agli enti locali per il pagamento dei debiti alle loro società partecipate avverrà secondo il meccanismo delle concessioni di anticipazioni di liquidità, con procedure formate secondo le modalità previste all'articolo 1 del D.L. n. 35/2013, convertito dalla Legge n. 64/2013.

In forza di tale richiamo normativo si sottolinea che troverà applicazione anche il comma 14 dell'articolo 1 del citato D.L. n. 35/2013, che detta agli enti locali beneficiari delle anticipazioni l'obbligo di immediata estinzione dei debiti per i quali hanno richiesto l'anticipo di liquidità. L'ente interessato è altresì tenuto a fornire alla Cassa depositi e prestiti formale certificazione, rilasciata dal

Responsabile finanziario dell'ente, ovvero da altra persona formalmente indicata dall'Ente, dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili. A riguardo all'articolo 4, comma 6, dell'Addendum stipulato dal Ministero dell'economia e da CDDPP, che trova pertanto applicazione anche alle procedure in esame, si prevede che la certificazione dell'avvenuto pagamento e

dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili deve essere fornita alla stessa Cassa entro 45 giorni dalla data di erogazione delle anticipazioni.

La concessione dell'anticipazione è comunque subordinata alla presentazione da parte degli stessi enti locali di una dichiarazione attestante la verifica dei crediti e debiti reciproci nei confronti delle società partecipate, asseverata dagli organi di revisione dello stesso ente locale e, per la parte di competenza, delle società partecipate interessate.

L'individuazione precisa dei criteri, dei tempi e delle modalità per la concessione agli enti locali di tali risorse sono affidati ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da adottare, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro il termine (scaduto) di 60 giorni dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 66/2014.

A norma del comma 4 dell'articolo 31 le risorse erogate dagli enti locali dovranno essere utilizzate dalle società partecipate per l'estinzione dei loro debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2013, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine.

Le stesse società sono altresì tenute a comunicare agli enti locali interessati gli avvenuti pagamenti, unitamente alle informazioni relative ai debiti ancora in essere, ai fini della successiva trasmissione alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. della formale certificazione dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle relative registrazioni contabili, ai sensi dell'articolo 1, comma 14, del Decreto Pagamenti PA.

Tali comunicazioni devono essere sottoposte alla verifica dei collegi sindacali delle società partecipate che di tale attività devono dare atto nei propri verbali e nella relazione al bilancio di esercizio.

Pagamento dei debiti degli enti locali

All'articolo 32 del Decreto Irpef si stanziavano nuove risorse per far fronte ai pagamenti da parte delle Regioni e degli enti locali dei loro debiti. La dotazione del relativo "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili", istituito dal comma 10 dell'articolo 1 del D.L. n. 35/2013

(Decreto Pagamenti PA), viene elevata di ulteriori 6 miliardi di euro.

Le suddette risorse aggiuntive del Fondo vanno destinate al pagamento da parte delle Regioni e degli enti locali:

- dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2013, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine;
- dei debiti fuori bilancio che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31 dicembre 2013, anche se riconosciuti in bilancio in data successiva.

Il successivo comma 2 rinvia ad un apposito Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da adottarsi, sentita la Conferenza Unificata, entro il prossimo 31 luglio 2014, la distribuzione dell'incremento tra le tre Sezioni del Fondo e la definizione dei criteri, dei tempi e delle modalità per la concessione delle relative risorse agli enti beneficiari.

Compensazione dei crediti vantati nei confronti della PA

L'articolo 39 estende il quadro dei crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione, che possono essere portati a compensazione delle somme dovute dai contribuenti in diverse fasi del procedimento tributario, ovvero con delle somme iscritte a ruolo.

La disciplina previgente consentiva la compensazione delle somme dovute dai contribuenti in diverse fasi del procedimento tributario con i crediti (certificati) non prescritti, certi, liquidi ed esigibili nei confronti dello Stato, degli enti pubblici nazionali, delle Regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale relativi a somministrazioni, forniture e appalti, a condizione che tali crediti fossero maturati entro il 31 dicembre 2012.

Il primo comma dell'articolo 39, nel tentativo di conferire ulteriore slancio a queste forme di compensazioni, attua una modifica all'articolo 28-quinquies del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, che di fatto cancella il limite temporale del 31 dicembre 2012, con la compensabilità che conseguentemente viene estesa anche ai crediti maturati successivamente a tale data.

Sempre in quest'ottica di agevolazione al ricorso a tali procedure di compensazione va letto il successivo articolo 40 del Decreto, che proroga dal 31 dicembre 2012 al 30 settembre 2013 il termine entro il quale ai contribuenti devono essere state notificate le relative cartelle di pagamento compensabili.

Attestazione dei tempi di pagamento

L'articolo 41 della Legge di conversione del Decreto introduce l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 di allegare alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio un prospetto attestante

- l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231
- l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, che indica i tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture. La disciplina di riferimento dell'indicatore viene individuata nell'articolo 33 del D.Lgs. n. 33/2013.

In caso di superamento dei termini, il comma 1 prevede che nelle relazioni al bilancio consuntivo o di esercizio delle pubbliche amministrazioni devono altresì essere indicate le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti; dette attestazioni sono sottoposte a verifica contabile da parte dell'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile (l'Organo di revisione nel caso degli enti locali).

Il primo comma dell'articolo 41 si preoccupa inoltre di imporre allo stesso organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile dell'amministrazione obbligo di verificare le attestazioni del suddetto prospetto, dandone atto nella propria relazione.

Il successivo comma 2 detta una rigida disciplina sanzionatoria, da applicarsi nei casi in cui, nelle suddette attestazioni, si evidenzia un ritardo nei pagamenti superiore a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto ai termini indicati dal D.Lgs. n. 231/2002: a carico delle amministrazioni consistenti scatta il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo (compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione) nell'anno successivo a quello di riferimento.

È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi del divieto.

Sempre in un'ottica di favore per l'accelerazione dei tempi di pagamento delle amministrazioni, il comma 3 dell'articolo 41 interviene sul sistema di premialità previsto in favore degli enti locali rispettosi del Patto di stabilità interno, ai sensi del comma 122 dell'articolo 1 della Legge n. 220/2010.

Il comma 3 limita l'accesso al sistema premiale ai soli enti locali che risultino essere in linea con i tempi di pagamento.

Ad essi soltanto, dunque, si applica la riduzione degli obiettivi finanziari del Patto di stabilità interno, sulla base dei criteri, individuati con un apposito Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Registro delle fatture presso le pubbliche amministrazioni

L'articolo 42 del Decreto introduce l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di cui al comma 2 dell'articolo 1 del D.Lgs. n. 165/2011 di adottare, a decorrere dal prossimo 1 luglio 2014, il registro unico delle fatture, nel quale entro 10 giorni dal ricevimento devono essere annotate le fatture o le richieste equivalenti di pagamento per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali emesse nei loro confronti.

La norma nega espressamente alle amministrazioni possibilità di adempimento alla disposizione mediante il ricorso a registri di settore o di reparto. Al fine di agevolare l'attività delle amministrazioni, il comma 1 consente la sostituzione della tenuta del prescritto registro delle fatture con l'utilizzo di apposite funzionalità che saranno rese disponibili sulla piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti.

La norma indica le informazioni da inserire nel registro delle fatture e negli altri documenti contabili equivalenti:

1. il codice progressivo di registrazione;

2. il numero di protocollo di entrata;
3. il numero della fattura o del documento contabile equivalente;
4. la data di emissione della fattura o del documento contabile equivalente;
5. il nome del creditore e il relativo codice fiscale;
6. l'oggetto della fornitura;
7. l'importo totale, al lordo di IVA e di eventuali altri oneri e spese indicati;
8. la scadenza della fattura;
9. nel caso di enti in contabilità finanziaria, gli estremi dell'impegno indicato nella fattura o nel documento contabile equivalente ai sensi di quanto previsto dal primo periodo del presente comma oppure il capitolo e il piano gestionale, o analoghe unità gestionali del bilancio sul quale verrà effettuato il pagamento;
10. se la spesa è rilevante o meno ai fini IVA;
11. il Codice identificativo di gara (CIG), tranne i casi di esclusione dall'obbligo di tracciabilità (l'articolo 3, comma 3, della legge n. 136 del 2010, in materia di normativa antimafia, esclude dalle disposizioni di tracciabilità dei flussi finanziari i pagamenti in favore di enti previdenziali, assicurativi e istituzionali, nonché quelli in favore di gestori e fornitori di pubblici servizi, ovvero quelli riguardanti tributi);
12. il Codice unico di Progetto (CUP), in caso di fatture relative a opere pubbliche, interventi di manutenzione straordinaria, interventi finanziati da contributi comunitari e ove previsto ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 3 del 2003, in base al quale, per la funzionalità della rete di monitoraggio degli investimenti pubblici, ogni nuovo progetto di investimento pubblico, nonché ogni progetto in corso di attuazione alla predetta data, è dotato di un «Codice unico di progetto», che le competenti amministrazioni o i soggetti aggiudicatori richiedono in via telematica secondo la procedura definita dal CIPE;
13. qualsiasi altra informazione che si ritiene necessaria.

Certificazione dei rendiconti degli enti locali

L'articolo 43 del Decreto Irpef novella l'articolo 161 del TUEL, relativo alla disciplina delle certificazioni di bilancio degli enti locali.

Si nota che il comma 1 del nuovo articolo 161 TUEL inserisce anche le Città metropolitane fra gli enti territoriali tenuti alla certificazione.

Il nuovo comma 5 dell'articolo TUEL modificato dal Decreto anticipa i termini di trasmissione da parte degli enti locali al Ministero dell'Interno delle certificazioni relative al loro rendiconto di gestione.

La scadenza dell'adempimento, in precedenza stabilito con un annuale decreto del Ministro dell'Interno, e generalmente fissato ad ottobre/novembre, viene ora anticipata al 31 maggio dell'esercizio successivo.

Trasferimenti fra pubbliche amministrazioni

L'articolo 44 del Decreto Irpef, allo scopo di agevolare il rispetto dei tempi medi di pagamento, prescrive che i trasferimenti tra amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 devono essere erogati:

- entro 60 giorni dalla definizione delle condizioni per l'erogazione;
- ovvero entro 60 giorni dalla comunicazione al beneficiario della spettanza dell'erogazione.

Per i trasferimenti relativamente ai quali le condizioni per la erogazione siano stabilite a regime, il termine di 60 giorni decorre dalla definizione dei provvedimenti autorizzativi necessari per lo svolgimento dell'attività necessaria all'effettuazione dell'erogazione.

Si nutrono alcune riserve sull'effettiva necessità della norma e sul rapporto fra la stessa e la disciplina di riferimento dei pagamenti fra pubbliche amministrazioni, che necessariamente va ricondotta alla Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2011/7/UE del 16 febbraio 2011, recepita nel nostro ordinamento con il D.Lgs. n. 192/2012.

Come noto il D.Lgs. n. 192/2012 detta un termine ordinario per il pagamento dei debiti pari a 30 giorni, aumentabili fino a 60 giorni nei casi in cui debitore sia una pubblica amministrazione e solo se ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti alla conclusione dello

stesso.

Alla luce della normativa richiamata l'articolo in esame appare rivestire finalità sostanzialmente integrative della stessa (pur non modificandola espressamente).

Nei casi in cui le interpretazioni delle amministrazioni e della giurisprudenza propendessero per una funzione derogatoria della disposizione in esame rispetto alla normativa del D.Lgs. n. 192/2012, tali orientamenti si presterebbero a prevedibili procedure di infrazione da parte della Commissione Europea, con ineluttabili nuovi interventi del legislatore italiano che andrebbero giocoforza a confermare la subordinazione della disposizione del Decreto Irpef alla disciplina di derivazione europea del richiamato D.Lgs. 192/2012.

Edilizia scolastica e Patto di stabilità

Il comma 1 inserisce nell'articolo 31 della Legge n. 183/2011 (Legge di stabilità 2012) il nuovo comma 14-bis che, per gli anni 2014 e 2015, esclude dal Patto di stabilità interno le spese sostenute dai Comuni per interventi di edilizia scolastica, per l'importo complessivo di 122 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015.

I Comuni beneficiari e l'importo dell'esclusione riconosciuta alle singole amministrazioni verranno individuate da un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare, sentita la Conferenza Stat-città ed autonomie locali, entro il termine (scaduto) del 15 giugno 2014.

Riaccertamento dei residui vantati nei confronti dello Stato

L'articolo 49 del Decreto imposta un'attività di ricognizione dei residui passivi di bilancio derivanti a trasferimenti non pagati agli enti locali e a rischio di perenzione saranno riscritti in appositi fondi del bilancio dello Stato per essere in seguito liquidati alle amministrazioni creditrici.

La ricognizione interesserà anche una rilevante mole di contributi erariali, quantificabili in circa 2,4 miliardi di euro, che negli anni dal 1997 al 2007, per effetto delle disposizioni contenute dall'articolo 47, comma 1, della Legge n. 449/1997 (Legge finanziario 1998) non sono stati versati (se non in minima parte) a Province e Comuni con meno di 50 mila abitanti.

L'articolo 49 del Decreto cerca di risolvere il problema e al primo comma, nelle more del completamento della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, d'intesa con le amministrazioni interessate, ad adottare entro il 31 luglio 2014 un programma straordinario di riaccertamento dei residui passivi nonché riaccertamento della sussistenza delle partite debitorie iscritte nel conto del patrimonio dello Stato in corrispondenza di residui andati in perenzione, esistenti alla data del 31 dicembre 2013.

Per i residui passivi originati da trasferimenti agli enti locali si prevede che si realizzerà un piano di rientro, che sarà definito con il concorso degli enti interessati. Sarà poi compito della Legge di bilancio per gli anni 2015-2017 provvedere a riscrivere le somme cancellate dai fondi perenti «su base pluriennale su appositi fondi da destinare ai medesimi enti in relazione ai residui eliminati».

Si fa presente che la giacenza di questi fondi spettanti a Comuni e Province è negli ultimi tempi tenuto in debita considerazione da un numero crescente di amministrazioni. L'attuale situazione di forti tagli imposti alla finanza locale, ha infatti indotto diversi enti (in primis le Province di Alessandria, Asti, Vercelli, Treviso e Ravenna a passare alle vie legali, chiedendo (ed ottenendo) l'emissione da parte del Tribunale di Roma di decreti ingiuntivi contro il Ministero dell'Interno e il MEF.

21 luglio 2014

Marco Castellani