

# **Tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni. Relazione tecnica sulle misure organizzative**

---

## **1) Premessa**

### **Decreto legge n. 78/2009**

L'articolo 9 del decreto legge n. 78/2009 obbliga tutte le pubbliche amministrazioni ad adottare misure organizzative necessarie a garantire il tempestivo pagamento di somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. La tempestività è connessa al rispetto dei termini di pagamento contrattuali o legali.

### **Il Decreto Legislativo 09/11/2012 n.192**

Il Decreto Legislativo 09/11/2012 n.192 modificativo del decreto legislativo 9/10/2002, n. 231, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 novembre 2012, prevede:

- una maggiorazione del tasso degli interessi legali moratori, che passa dal 7% all'8% in più rispetto al tasso fissato dalla BCE per le operazioni di rifinanziamento; - un regime rigoroso, nei rapporti tra imprese, stabilendo che il termine di pagamento legale sia di 30 giorni e che termini superiori a 60 giorni possano essere previsti solo in casi particolari e in presenza di obiettive giustificazioni.

Più nello specifico, il D.Lgs. n. 192/2012 istituisce un doppio sistema di regole applicabili:

1. da un lato, alle transazioni commerciali in cui sia parte una pubblica amministrazione: dal 1° gennaio 2013, la PA dovrà pagare i propri fornitori ordinariamente entro 30 giorni, al più entro 60 giorni: tale deroga si applica alle imprese pubbliche tenute al rispetto dei requisiti di trasparenza ed agli enti pubblici che erogano prestazioni di assistenza sanitaria, nonché – previo accordo tra le parti – in tutti quei casi in cui vi sia una oggettiva giustificazione in base alla natura o all'oggetto del contratto, ovvero in relazione a particolari circostanze esistenti al momento della conclusione dell'accordo.

Trascorsi tali termini, decorre automaticamente il computo degli interessi di mora al tasso BCE (vigente al primo gennaio o al primo luglio, come comunicato dal MEF in gazzetta ufficiale entro 5 giorni) maggiorato di 8 punti percentuali.

2. dall'altro, alle transazioni commerciali tra imprese (fattispecie non rilevante per il nostro Ente).

### **Ambito di applicazione**

Le disposizioni contenute nel nuovo schema di D.Lgs. approvato dal Consiglio dei Ministri in data 31.10.2012 prevedono, quale ambito di applicazione, "ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale".

Per transazioni commerciali si intendono i contratti, comunque denominati, tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo.

Le disposizioni sui termini di pagamento, però, non trovano applicazione nei seguenti casi:

- debiti oggetto di procedure concorsuali aperte a carico del debitore, comprese le procedure finalizzate alla ristrutturazione del debito;
- pagamenti effettuati a titolo di risarcimento del danno, compresi i pagamenti effettuati a tale titolo da un assicuratore.

### **Termini di pagamento**

Secondo quanto previsto dallo schema di D.Lgs., ai fini della decorrenza degli interessi moratori si applicano i seguenti termini:

- trenta giorni dalla data di ricevimento da parte del debitore della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente. Non hanno effetto sulla decorrenza del termine le richieste di integrazione o modifica formali della fattura o di altra richiesta equivalente di pagamento;
- trenta giorni dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi, quando non è certa la data di ricevimento della fattura o della richiesta equivalente di pagamento;
- trenta giorni dalla data di ricevimento delle merci o dalla prestazione dei servizi, quando la data in cui il debitore riceve la fattura o la richiesta equivalente di pagamento è anteriore a quella del ricevimento delle merci o della prestazione dei servizi;
- trenta giorni dalla data dell'accettazione o della verifica eventualmente previste dalla legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali, qualora il debitore riceva la fattura o la richiesta equivalente di pagamento in epoca non successiva a tale data.

Le disposizioni si applicano in riferimento ai contratti stipulati a partire dal 01.01.2013.

I termini di 30 giorni di cui sopra sono raddoppiati:

- per le imprese pubbliche che sono tenute al rispetto dei requisiti di trasparenza di cui al decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333;
- per gli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria e che siano stati debitamente riconosciuti a tal fine.

Il provvedimento in commento, inoltre, effettua alcune altre distinzioni tra le disposizioni applicabili in materia di termini di pagamento ai rapporti tra imprese e quelle tra imprese e pubbliche amministrazioni, intendendo per quest'ultime anche i soggetti di diritto privato che svolgono attività per la quale sono tenuti al rispetto della disciplina sui contratti pubblici:

Nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a quello previsto dal comma 2, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione. In ogni caso i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto.

Gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.

Resta ferma la facoltà delle parti di concordare termini di pagamento a rate. In tali casi, qualora una delle rate non sia pagata alla data concordata, gli interessi e il risarcimento previsti dal presente decreto sono calcolati esclusivamente sulla base degli importi scaduti.

Viene inoltre stabilito che quando è prevista una procedura diretta ad accertare la conformità della merce o dei servizi al contratto essa non può avere una durata superiore a trenta giorni dalla data della consegna della merce o della prestazione del servizio, salvo che sia diversamente ed espressamente concordato dalle parti e previsto nella documentazione di gara e purché ciò non sia gravemente iniquo per il creditore. L'accordo, in ogni caso, deve essere provato per iscritto.

## **Interessi e spese**

Il creditore ha diritto alla corresponsione degli interessi moratori sull'importo dovuto, ai sensi degli articoli 4 e 5, salvo che il debitore dimostri che il ritardo nel pagamento del prezzo è stato determinato dall'impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile <sup>[4]</sup>

Gli interessi moratori, secondo quanto stabilito dal decreto, sono determinati nella misura degli interessi legali di mora (tasso BCE aumentato di 8 punti percentuali).

Il tasso di riferimento è così determinato:

- per il primo semestre dell'anno cui si riferisce il ritardo, è quello in vigore il 1° gennaio di quell'anno;
- per il secondo semestre dell'anno cui si riferisce il ritardo, è quello in vigore il 1° luglio di quell'anno.

Il creditore, salvo nel caso in cui il debitore dimostra che l'impossibilità della prestazione non sia a lui imputabile, ha diritto anche al rimborso dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte. Inoltre, al creditore spetta, senza che sia necessaria la costituzione in mora, un importo forfettario di 40 euro a titolo di risarcimento del danno.

### **Condizioni inique, nullità delle clausole relative ai termini di pagamento**

Secondo quanto stabilito dal nuovo schema di decreto, le clausole relative al termine di pagamento, al saggio degli interessi moratori o al risarcimento per i costi di recupero, a qualunque titolo previste o introdotte nel contratto, sono nulle quando risultano gravemente inique in danno del creditore.

In riferimento a tale disposizione, il D.Lgs. stabilisce che sono applicabili le seguenti disposizioni:

-art. 1339 cc, secondo cui "le clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge [o da norme corporative], sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti";

-art. 1419 cc, secondo cui "la nullità parziale di un contratto o la nullità di singole clausole importa la nullità dell'intero contratto, se risulta che i contraenti non lo avrebbero concluso senza quella parte del suo contenuto che è colpita dalla nullità. La nullità di singole clausole non importa la nullità del contratto, quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative".

Viene stabilito, inoltre, che il giudice dichiara, anche d'ufficio, la nullità della clausola avuto riguardo a tutte le circostanze del caso, tra cui il grave scostamento dalla prassi commerciale in contrasto con il principio di buona fede e correttezza, la natura della merce o del servizio oggetto del contratto, l'esistenza di motivi oggettivi per derogare al saggio degli interessi legali di mora, ai termini di pagamento o all'importo forfettario dovuto a titolo di risarcimento per i costi di recupero.

Si considera gravemente iniqua:

-la clausola che esclude l'applicazione di interessi di mora. Non è ammessa prova contraria.

-la clausola che esclude il risarcimento per i costi di recupero.

Nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione è nulla la clausola avente ad oggetto la predeterminazione o la modifica della data di ricevimento della fattura.

## **2 MISURE ORGANIZZATIVE PROPOSTE PER IL TEMPESTIVO PAGAMENTO DELLE FATTURE**

Alla luce della situazione sopra delineata, per migliorare il processo connesso al pagamento delle fatture si propone l'adozione di alcune misure organizzative che si sviluppano lungo le seguenti procedure:

<b>Fase</b>	<b>Descrizione delle operazioni</b>	<b>Soggetto / Ufficio</b>	<b>Tempi medi o massimi della procedura (giorni)</b>
1. Richiesta e acquisizione del CIG	I Responsabili di servizio acquisiscono tramite l'apposito sito web il numero di C.I.G. ( Codice Identificativo Gara), salvo che per le tipologie esentate per legge.	Responsabili di servizio	La procedura si esaurisce in una giornata.
2. Bozza di Determina o Buono d'ordine	I Responsabili di servizio assumono l'impegno di spesa tramite Buono d'ordine o Determinazione che inviano in bozza al Responsabile del Servizio Finanziario per ottenere il parere contabile (art. 147-bis D. Lgs. n. 267/2000) ed il visto di copertura finanziaria (art. 147-bis D. Lgs. n. 267/2000)	Responsabili di servizio	La data è stabilita dal Responsabile del Servizio sulla base dell'urgenza della spesa
3. Parere contabile e Visto di copertura finanziaria	Il Responsabile del Servizio Finanziario, dopo la verifica sulla regolarità contabile degli atti proposti in bozza, appone il parere ed il Visto richiesti.	Responsabile del Servizio finanziario	Massimo 15 giorni. Come da regolamento dei procedimenti amministrativi

4. Richiesta e acquisizione del Durc Oppure della dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'art.46 c.1, lett.p del DPR n.445/2000 come indicato dall'art.4 c.14 bis del D.L. n.70/2011 per i contratti di forniture e servizi fino a 20.000,00 euro;	Il Responsabile del procedimento prima della stipula del contratto (in forma pubblica amministrativa, privata o semplice scambio di corrispondenza) dovrà avere richiesto ed acquisito agli atti, relativamente al fornitore, il Durc (Documento unico di regolarità contributiva) valido alla data dell'ordinazione e con esito regolare, oppure la dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'art.46 c.1, lett.p del DPR n.445/2000 come indicato dall'art.4 c.14 bis del D.L. n.70/2011 per i contratti di forniture e servizi fino a 20.000,00 euro;	Responsabile del procedimento	30 giorni di media per il DURC  5-7 Giorni di media per la dichiarazione sostitutiva
5. Ordinazione della prestazione	Il responsabile del servizio, conseguita l'esecutività del provvedimento di spesa, comunica al terzo interessato l'impegno e la copertura finanziaria, contestualmente all'ordinazione della prestazione, con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione. Fermo restando quanto disposto al comma 4 dell'articolo 191 del TUEL d.lgs. 267/2000, il terzo interessato, in mancanza della comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione sino a quando i dati non gli vengano comunicati.	Responsabili di servizio	La procedura si esaurisce in una giornata .  La data è stabilita dal Responsabile del Servizio sulla base dell'urgenza della spesa
6. Consegna della fornitura di beni / termine della prestazione di servizi o fine dei lavori	Il Fornitore rilascia la documentazione di avvenuta fornitura di beni, prestazioni al Responsabile del Servizio interessato. Su tale documentazione è inserita la data di tale operazione. Per quanto riguarda i lavori pubblici l'Esecutore dovrà comunicare in forma scritta al Direttore dei Lavori la fine degli stessi affinché il D.L. possa redigere il relativo certificato di ultimazione lavori (art. 199 del D.P.R. 207/2010)	Fornitori	La data è stabilita normalmente dal contratto stipulato con il Fornitore
7. Emissione fatture	Le fatture vengono emesse dai fornitori principalmente con modalità cartacee. Al momento nessuna emissione di fatture su formato elettronico è pervenuta.	Fornitori	La data è decisa dal Fornitore
8. Spedizione fatture	Le fatture vengono spedite dai fornitori principalmente tramite servizio postale. L'utilizzo della posta elettronica è per il momento inesistente.	Servizio postale o mezzo equivalente	
9. Eventuale nuova richiesta di DURC	Il Responsabile del Servizio, nel caso in cui siano passati 90 giorni dalla data di validità del DURC relativo al fornitore, senza che si pervenuta la fattura, richiede prontamente un altro DURC.	Responsabili dei Servizi	Tempo medio del rilascio del DURC 30 giorni
10. Ricezione Fattura	L'addetto all'Ufficio Protocollo riceve quotidianamente la posta pervenuta tramite servizio postale, agenzia di recapito, posta elettronica. I documenti ricevuti per posta elettronica vengono stampati e riportati su carta. Tale addetto appone sulla fattura la data di ricezione.	Ufficio Protocollo	La procedura si esaurisce mediamente in una o due giornate
11. Smistamento	Prima di essere registrate le fatture vengono smistate in fotocopia agli uffici competenti alla liquidazione, per i successivi adempimenti.	Ufficio Ragioneria	La procedura si esaurisce mediamente in una o due giornate

<p>12. Registrazione fatture</p>	<p>Il Servizio Finanziario riceve la posta dall'Ufficio protocollo con cadenza giornaliera. Il Servizio provvede alla codifica e registrazione delle fatture di acquisto nell'apposito programma di contabilità.</p>	<p>Ufficio Ragioneria</p>	<p>Tempo massimo 15 giorni</p>
<p>13. Riscontro sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite</p>	<p>Tale riscontro dovrà essere effettuato normalmente dal Direttore dell'esecuzione del contratto (art. 119 d.lgs. 163/2006 e 300 del DPR 207/2010) Di tale riscontro ne viene dato atto nel provvedimento di liquidazione della fattura.</p> <p>Trascorsi trenta giorni (oppure un numero maggiore di giorni nei casi stabiliti dalla norma) dalla data di consegna dei beni o della fine della prestazione dei servizi senza che il Responsabile del Servizio abbia formalizzato delle contestazioni, Il Riscontro di regolarità si intende acquisito automaticamente.</p> <p>Nel caso dei lavori pubblici il Riscontro di regolarità avviene nei tempi e nei modi stabiliti dalla normativa in materia. Per il pagamento delle rate di acconto il responsabile del procedimento entro 30 giorni dalla maturazione di ciascun S.A.L. emette il certificato di pagamento con il quale è liquidato il credito, da corrispondere all'esecutore entro i successivi 30 giorni. Per il pagamento della rata di saldo entro 90 giorni dalla fine dei lavori nel caso di accertamento della regolare esecuzione o entro 6 mesi elevabile sino ad 1 anno in caso di collaudo, va emesso il relativo certificato; tali tempistiche al fine della loro validità andranno opportunamente inserite nei relativi contratti o nei documenti contrattuali. Entro 60 giorni dall'emissione del certificato di regolare esecuzione o del certificato di collaudo (tempistica da inserire al fine della sua validità nel contratto o nei documenti contrattuali) saranno pagati i relativi corrispettivi all'appaltatore. In ogni caso qualora sia stata prevista la presentazione della fidejussione a saldo, il termine di 60 giorni per il pagamento decorrerà dalla data della sua trasmissione se successiva all'emissione del certificato di regolare esecuzione o di collaudo.</p> <p>Quando il Direttore dell'esecuzione del contratto o dei lavori è un tecnico esterno all'amministrazione, l'attestazione di regolare esecuzione deve essere confermata dal responsabile del procedimento (art.325 DPR 207/2010).</p>	<p>Soggetto stabilito dalle singole normative di settore</p>	<p>Massimo 30 giorni dalla data di Consegna della fornitura di beni / fine della prestazione di servizi o dei lavori oppure un numero maggiore di giorni nei casi stabiliti dalla norma</p>
<p>14. Nel caso di Lavori Pubblici Richiesta Durc</p>	<p>Il Responsabile del procedimento entro 5 giorni dalla ricezione dell'attestazione della regolare esecuzione del contratto dovrà avere richiesto, relativamente al fornitore, il Durc (Documento unico di regolarità contributiva) valido alla data dell'emissione dell'attestazione di cui sopra.</p>	<p>Responsabile del Procedimento</p>	<p>Richiesta del Durc entro 5 giorni lavorativi dalla ricezione dell'attestazione della regolare esecuzione del contratto. (Tempo medio del rilascio del DURC 30 giorni)</p>
<p>14. Emissione atti di liquidazione</p>	<p>Gli uffici che hanno effettuato l'ordinativo di spesa, una volta ricevute le fatture ed effettuati gli opportuni controlli, emettono il relativo atto di liquidazione.</p> <p>L'atto deve essere emesso come termine ultimo, almeno 20 giorni prima della scadenza del termine per il pagamento. (il pagamento deve avvenire entro trenta giorni dal Riscontro di regolarità di cui al punto 13 nel caso in cui la fattura sia ricevuta nei trenta giorni a disposizione del Responsabile per detto riscontro – oppure entro trenta giorni dalla data di ricezione della fattura – oppure nei termini stabiliti dalla normativa per altri casi particolari ivi elencati)</p>	<p>Uffici ordinanti</p>	<p>Termine ultimo 20 giorni prima della scadenza del termine per il pagamento</p>

<p>15. Controllo atti di liquidazione. Verifiche di legge</p>	<p>L'Ufficio Ragioneria al ricevimento dell'atto di liquidazione in duplice copia appone la data di ricezione e ne dà una copia al Responsabile del Servizio. L'Ufficio Ragioneria provvede al controllo inerente la regolarità amministrativa, contabile e fiscale degli atti di liquidazione emessi. Tale controllo riguarda anche, per le fatture che ne sono soggette:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esistenza della dichiarazione del Responsabile del Servizio interessato dell'avvenuto riscontro della regolarità contributiva (DURC) del fornitore;</li> <li>• Esistenza della dichiarazione del Responsabile del Servizio interessato dell'avvenuto riscontro di regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite</li> <li>• la regolarità fiscale (art. 48-bis, D.P.R. n. 602/1973) del fornitore.</li> </ul> <p>L'Ufficio Ragioneria Verifica altresì per i pagamenti di fatture con importo superiore a 10.000 euro, se il beneficiario sia inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento, tramite l'apposito servizio attivato da Equitalia e Acquisti in rete PA.</p>	<p>Ufficio Ragioneria</p>	<p>Massimo 15 Giorni dall'emissione degli atti di liquidazione</p>
<p>16. Emissione ordinativo di pagamento</p>	<p>Il mandato viene emesso con modalità cartacee abbinato al flusso informatico</p>	<p>Ufficio Ragioneria</p>	
<p>17. Trasmissione al tesoriere</p>	<p>I mandati vengono trasmessi al tesoriere normalmente entro due giorni dalla emissione. La trasmissione avviene con cartacee abbinato al flusso informatico</p>	<p>Ufficio Ragioneria</p>	<p>Massimo due giorni dalla emissione del mandato .</p>
<p>18. Pagamento</p>	<p>Il tesoriere provvede ad eseguire i pagamenti derivanti dai mandati emessi. I tempi di evasione dei pagamenti previsti dall'attuale convenzione di tesoreria sono massimo due giorni.</p>	<p>Tesoriere</p>	<p>Massimo Due giorni</p>

Aggiungere il caso degli acconti - certificato di pagamento e del saldo e inserire caso del collaudo

### 3. MISURE ORGANIZZATIVE PROPOSTE PER IL PAGAMENTO DELLE FATTURE NEL PERIODO DI ATTIVAZIONE DELL'ANTICIPAZIONE DI CASSA.

In tale periodo:

- a) l'Ufficio di Ragioneria dovrà vigilare affinché gli importi disponibili di anticipazione di cassa siano sufficienti a pagare prioritariamente gli stipendi e gli oneri riflessi relativi al personale per il successivo trimestre e le rate di ammortamento dei Mutui alle rispettive scadenze.
- b) Per la parte rimanente di disponibilità dell'anticipazione l'Ufficio di Ragioneria emetterà i mandati dando priorità alle fatture aventi data di ricezione meno recente

### 4. INTERESSI MORATORI - RESPONSABILITÀ PERSONALE

a) In tutte le casistiche non ricomprese nel successivo punto b), in cui su fatture relative a contratti del 2013 vengano correttamente caricati dai creditori interessi moratori e/o spese per rimborso danni, detti interessi e/o spese saranno pagati dall'Ente ma recuperati tramite rivalsa nei confronti del Responsabile del Servizio che ha creato il ritardato pagamento.

b) Non esiste responsabilità del Responsabile di Servizio per il ritardato pagamento nei seguenti casi:

- Pagamento impedito dal raggiungimento del limite massimo dell'anticipazione di cassa calcolato come indicato al precedente punto 3.
- Pagamento impedito dalla ritardata ricezione del DURC o della dichiarazione sostitutiva ai sensi dell'art.46 c.1, lett.p del DPR n.445/2000 come indicato dall'art.4 c.14 bis del D.L. n.70/2011 per i

**contratti di forniture e servizi fino a 20.000,00 euro, nonostante la corretta tempistica relativa alla richiesta di tali dichiarazioni;**

- **In tutti i casi in cui Il Responsabile del Servizio dimostri che il ritardo nel pagamento del prezzo è stato determinato dall'impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile (es. controversie tra e l'Ente ed il creditore).**

Genola, lì .....

Il Responsabile del servizio finanziario

.....

Il Segretario comunale

.....