

**RITARDO NEI PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.
BREVE ANALISI DELLA NORMATIVA VIGENTE**

dott. Ermanno Giuliani

*Diplomato presso la Scuola di
Specializzazione nelle Professioni
Legali dell'Università di Roma – Tor
Vergata*

SOMMARIO. 1. Introduzione; 2. Normativa sui ritardi nei pagamenti degli appalti per servizi e forniture; 2.1. Breve analisi; 2.1.2. Disciplina delle deroghe al D. Lgs. 231/2002; 2.2. Conclusioni; 3. Normativa, giurisprudenza e prassi in merito ai ritardi nei pagamenti degli appalti per lavori pubblici; 3.1. Artt. 143 e 144 D.P.R. 207/2010 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei Contratti Pubblici); 3.2. Sull'applicabilità del D. Lgs. 192/2012, attuativo della Dir. 2011/7/UE al settore dei lavori: cosa prevede la Circolare del Min. Sv. Econ. n. 1293/2013; 3.3. Decreto cd. "Del Fare" (L. 98/2013 di conv del d.l. n. 69/2013); 3.4. D.l. n. 35/2013, conv. con modif. in l. 64/2013 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali); 3.5. Deliberazione della Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Puglia, n. 53/PAR/2013; 3.6. Conclusioni; 4. Sulla Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 27/2011, che stabilisce l'interpretazione da dare all'art. 48bis del DPR n. 602/1973 in tema di pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni, ai sensi del D.M. 18 gennaio 2008, n. 40; 5. Conclusioni generali – Riferimenti normativi e giurisprudenziali, indice degli autori e sitografia.

1 – Introduzione

Il fenomeno del ritardo nei pagamenti della P.A. ha ormai assunto connotazioni tali da esulare dall'ambito riservato agli addetti ai lavori, per arrivare a produrre effetti, diretti o indiretti, su di una vasta parte della collettività. L'esatto ammontare dello stock del debito della PA nei confronti delle imprese (oltre 215.000) è valutato attualmente in circa 69,5 miliardi di Euro.¹ Si tenga a tal fine conto che l'Italia ha il maggior debito commerciale della p.a. verso le imprese, pari a circa il 4% del Pil nazionale,² e che ciò ha costituito motivo per l'avvio di una procedura di infrazione comunitaria.³

Il legislatore sembra quindi aver percepito il disagio di molte imprese (specialmente medio-piccole), per predisporre una serie di strumenti normativi tesi a ridurre questo grave inconveniente. Vediamo ora di cosa si tratta.

2 – Normativa sui ritardi nei pagamenti degli appalti per servizi e forniture

2.1 – Breve analisi

La normativa nazionale volta a contrastare il ritardo nei pagamenti della P.A. nel campo degli appalti di forniture e servizi si basa, *in primis*, sul D. Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, attuativo della direttiva comunitaria 2000/35/CE relativa alla lotta al ritardo nei pagamenti nelle transazioni commerciali. L'art. 2 comma 1 lett. a) del suddetto decreto (modificato dal d. Lgs. n. 192/2012 come meglio vedremo in seguito) specifica che le transazioni commerciali cui si applica sono da intendersi come "*i contratti, comunque denominati, tra imprese ovvero tra*

¹ <http://www.unimpresa.it/debiti-pa-unimpresa-oltre-215mila-aziende-attendono-pagamenti-da-stato-ed-enti-locali-2/9064>

² <http://www.diritto.it/docs/5090271-ritardi-pagamenti-nella-pubblica-amministrazione-oggi-avvio-procedura-ue-di-infrazione?source=1&tipo=news>

³ <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-02-03/tajani-ue-avvia-procedura-d-infrazione-contro-italia-i-ritardi-pa-pagamenti-imprese-121810.shtml?uuid=ABc8y7t>

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", potendo quindi tali transazioni chiaramente essere intese come afferenti ai contratti pubblici di servizi e forniture.

La suddetta direttiva, per inciso, è stata in molte parti innovata dalla recente direttiva 2011/7/UE, di oggetto analogo a quella che l'ha preceduta.

Tale direttiva del 2011 intendeva perseguire i seguenti obiettivi: introdurre strumenti aggiuntivi per ridurre il numero dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, abbreviare i periodi di pagamento per le amministrazioni pubbliche e rafforzare in modo sostanziale gli incentivi per le amministrazioni pubbliche a pagare.⁴

In particolare, quest'ultima direttiva presentava, tra le sue novità, quella di effettuare una distinzione tra la disciplina applicabile alle imprese debtrici e la disciplina applicabile alle amministrazioni pubbliche debtrici, con la sottoposizione di queste ultime ad un regime normativo di maggior rigore (con particolare riferimento ai termini di pagamento e al tasso di interesse applicabile in caso di ritardo).

Alla direttiva in esame è stata data applicazione con il d. Lgs. 192/2012.

Il testo di tale decreto prevede delle importanti modifiche all'anzidetto d. Lgs. 231/2002.

Analizzeremo ora la normativa del d. Lgs. 231/2002, come modificata dal d. Lgs. 192/2012, attuativo della Direttiva 2011/7/UE.⁵

La normativa contenuta nel D. Lgs. n. 231/2002 (modificata dal D.L. n. 1/2012, conv. con mod. dalla l. n. 27/2012, e successivamente dal D. Lgs. n. 192/2012) prevede, in breve:

- All'art. 4 comma 1 la decorrenza automatica, senza cioè necessità di previa messa in mora, degli interessi di mora a partire dal giorno successivo alla scadenza del termine di pagamento;
- La determinazione degli interessi moratori nella misura degli interessi legali di mora (art. 5 comma 1);
- Il rimborso dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte (art. 6 comma 1);
- La nullità delle clausole relative al termine di pagamento, al saggio di interessi moratori o al risarcimento per i costi di recupero quando siano gravemente inique nei confronti del creditore, a qualunque titolo siano esse previste o introdotte nel contratto (art. 7 comma 1);
- La possibilità di dichiarare, anche d'ufficio da parte del giudice, la nullità delle clausole, 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

⁴ Commissione Europea, Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, Bruxelles, 8 aprile 2009, doc. COM (2009) 126, 4.

⁵ Con riferimento al campo di applicazione della Direttiva 2011/7/UE, e al relativo d. Lgs. 192/2012 di attuazione della medesima, v'è stato chi ha sollevato dei dubbi circa la sua applicazione anche al settore dei lavori pubblici. Se è vero che nell'undicesimo "considerando" della direttiva *de qua* si legge che "la fornitura di merci e la prestazione di servizi dietro corrispettivo a cui si applica la presente direttiva dovrebbero includere anche la progettazione e l'esecuzione di opere e edifici pubblici, nonché i lavori di ingegneria civile", è altrettanto vero che di tale estensione dell'efficacia non vi sia esplicito riferimento nel d. Lgs. 192/2012 di attuazione. Ci occuperemo più dettagliatamente della questione nel prosieguo del presente articolo.

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 (art. 7 comma 2);

- La legittimazione ad agire in sede giudiziale, a tutela di interessi collettivi, da parte di associazioni di categoria degli imprenditori presenti nel CNEL al fine di accertare la grave iniquità, ai sensi dell'articolo 7, delle condizioni generali concernenti il termine di pagamento, il saggio degli interessi moratori o il risarcimento per i costi di recupero e di inibirne l'uso, nonché al fine di adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate; e di ordinare la pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani a diffusione nazionale oppure locale nei casi in cui la pubblicità del provvedimento possa contribuire a correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate (art. 8 comma 1, lett. a, b, c).

2.1.2 – Disciplina delle deroghe al D. Lgs. 231/2002

Il D. Lgs. 231/2002, sebbene stabilisca delle sanzioni a carico delle pubbliche amministrazioni che non rispettino i termini di pagamento, lascia tuttavia un margine di autonomia negoziale in capo ai contraenti, prevedendo (in particolare all'art. 4, commi 3 e 4) la possibilità di derogare ai suddetti termini. Tali deroghe, ad ogni modo, non possono superare *in primis* il limite di cui all'art. 7 del citato decreto legislativo, vale a dire il limite della "grave iniquità" in danno del creditore.

Partendo da tale possibilità di derogare ai termini di pagamento sopra delineati, molte PP.AA. hanno dato luogo ad una prassi, che è quella di introdurre, nella *lex specialis*, clausole che prevedano termini di pagamento maggiori, ovvero tassi di interesse più moderati rispetto a quelli di legge.

La prassi di introdurre clausole derogatorie nei bandi di gara veniva inizialmente avallata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che, con la Circolare del 4.02.2003, poneva unicamente l'obbligo di conservare il sinallagma, la sostanziale *par condicio* tra le parti e le esigenze di carattere organizzativo dell'amministrazione debitrice.⁶

Con riferimento al tema in discussione, l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, con la Determinazione n. 4 del 7.07.2010 ha ritenuto che le stazioni appaltanti "*devono attenersi nella redazione dei documenti di gara, nonché dei documenti contrattuali, alle disposizioni previste dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 con riguardo ai termini di pagamento, alla decorrenza degli interessi moratori ed al saggio degli interessi applicabili in caso di ritardo*".⁷ Le stazioni appaltanti, inoltre, "*non possono subordinare la partecipazione alle procedure di gara o la sottoscrizione del contratto all'accettazione di termini di pagamento, di decorrenza degli interessi moratori e misura degli interessi di mora difforni da quelli previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, né prevedere*

⁶ Ministero dell'economia e delle finanze CIRC 04/02/2003 n. 6.

⁷ Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - Determinazione 7 luglio 2010 n. 4 (Disciplina dei pagamenti nei contratti pubblici di forniture e servizi, G.U. n. 174 del 28-07-2010).

tale accettazione come elemento di favorevole valutazione delle offerte tecniche nell'ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa".

In argomento, poi, si segnala anche una recente pronuncia del Consiglio di Stato (sez. IV, n. 469/2010), in cui il massimo organo di giustizia amministrativa afferma l'illegittimità "*per violazione dell'art. 1339 c.c.*" di siffatte clausole modificative dei termini di pagamento, altresì censurabili perché inique.

Il supremo consesso giurisdizionale amministrativo, inoltre, con un'altra sentenza (sez. V, n. 1728/2011) non solo ha rilevato come elemento essenziale del bando (ex art 64 d. Lgs. 231/2002) sia l'individuazione delle modalità di pagamento, ma che "*la disposta parziale modifica della clausola che espliciti che, in mancanza di successivo accordo, troveranno applicazione i termini di legge, appare in contrasto sia con la ratio della direttiva comunitaria recepita dal d. Lgs. 231/2002 che con i principi ex d. Lgs. 163/2006, in particolare con quelli fissati dagli artt. 2, 11, 63 e 64 del medesimo d. Lgs. in base ai quali l'intento della P.A. di proporre un accordo in deroga deve essere reso pubblico già con il bando e la lex specialis, e non successivamente al momento della stipula del contratto, perché possa essere subito consentita alle parti, alle Associazioni di cui all'art. 8 del d. Lgs. n. 231/2002 ed al Giudice la verifica della sua legittimità".*

In altri termini, in base a tale giurisprudenza la P.A. non potrebbe affatto prevedere nel bando la semplice possibilità di una deroga ai termini di pagamento di cui al d. Lgs. 231/2002 da attuare concretamente in sede di stipula contrattuale, quand'anche si versi nell'ipotesi in cui la clausola preveda espressamente che, in difetto di accordo, dovranno comunque applicarsi i termini di legge.

2.2 – Conclusioni

Dalla disamina sopra esposta si evince come gli orientamenti ermeneutici e giurisprudenziali riguardo alla prassi di introdurre nei bandi di gara clausole in deroga ai termini legali di pagamento sono andati evolvendosi in senso favorevole alla tutela dei contraenti privati, anche se ancora non si può propendere con assoluta certezza per l'inderogabilità *tout court* delle disposizioni di cui al d. Lgs. 231/2002.

3 – Normativa, giurisprudenza e prassi in merito ai ritardi nei pagamenti degli appalti per lavori pubblici

3.1 Artt. 143 e 144 D.P.R. 207/2010 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei Contratti Pubblici)

Con riferimento ai lavori, le norme che prescrivono il puntuale pagamento dei crediti vantati dall'impresa appaltatrice nei confronti della stazione appaltante pubblica si rinvencono innanzitutto nel D.P.R. n. 207/2010 (nuovo Regolamento di attuazione del Codice dei Contratti Pubblici, in seguito anche solo "Regolamento"), e precisamente agli articoli 143 e 144.

In particolare, l'art. 143 stabilisce che il termine per l'emissione dei certificati di pagamento relativi agli acconti del corrispettivo di appalto non può superare i quarantacinque giorni a decorrere dalla

maturazione di ogni stato di avanzamento dei lavori. Il termine per disporre il pagamento degli importi dovuti in base al certificato non può superare i trenta giorni a decorrere dalla data di emissione del certificato stesso.

Qualora il certificato di pagamento delle rate di acconto non sia emesso entro il termine stabilito ai sensi dell'art. 143 per causa imputabile alla stazione appaltante, in base al successivo art. 144 spettano all'esecutore gli interessi corrispettivi al tasso legale sulle somme dovute, fino alla data di emissione di detto certificato. Qualora il ritardo nella emissione del certificato di pagamento superi i sessanta giorni, dal giorno successivo e fino all'effettivo pagamento sono dovuti gli interessi moratori.

Sempre l'art. 144, al comma 2, stabilisce che, qualora il pagamento della rata di acconto non sia effettuato entro il termine stabilito ai sensi dell'art. 143 per causa imputabile alla stazione appaltante, spettano all'esecutore gli interessi corrispettivi al tasso legale sulle somme dovute. Qualora il ritardo nel pagamento superi i sessanta giorni, dal giorno successivo e fino all'effettivo pagamento sono dovuti gli interessi moratori.

In aggiunta a ciò, qualora il pagamento della rata di saldo non intervenga nel termine stabilito dall'art. 143 per causa imputabile alla stazione appaltante, sono dovuti gli interessi corrispettivi al tasso legale sulle somme dovute; sono dovuti gli interessi moratori qualora il ritardo superi i sessanta giorni dal termine stesso.

Il tasso degli interessi di mora di cui ai primi tre commi dell'art. 144 è stabilito annualmente con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. I capitoli possono prevedere che la misura di tale saggio sia comprensiva del maggior danno ai sensi dell'articolo 1224, comma 2, del codice civile.

Tanto precisato in via preliminare, tali norme sono state interessate dall'entrata in vigore del D. Lgs. n. 192/2012, come meglio vedremo nel successivo paragrafo

3.2 – Sull'applicabilità del D. Lgs. 192/2012, attuativo della Dir. 2011/7/UE, al settore dei lavori: cosa prevede la Circolare del Min. Sv. Econ. n. 1293/2013.

Con riferimento all'applicabilità al settore dei lavori pubblici della suddetta direttiva, abbiamo già accennato in precedenza al contrasto interpretativo tra i fautori della soluzione affermativa e gli assertori della soluzione negativa.

In tale situazione di incertezza ermeneutica si è inserita la Circolare del Ministero dello Sviluppo Economico n. 1293 del 23.01.2013.

La suddetta circolare ha stabilito che l'ambito di applicazione del d. Lgs. 192/2012 riguarda tutti i settori produttivi, inclusi quindi i lavori pubblici. Vediamo in breve il contenuto della stessa.

La circolare parte dall'incontestabile rilievo per cui la disciplina di cui al d. Lgs. 192/2012 si fonda sulla direttiva 2011/7/UE, la quale contiene, all'art. 1, una *“nuova ed inedita indicazione di scopo rispetto alla*

*direttiva 2000/35/UE di cui il d. Lgs. 231/2002 costituiva attuazione. Lo scopo esplicitamente indicato è quello 'di lottare contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, favorendo in tal modo la competitività delle imprese e in particolare delle PMI'".⁸ Ma soprattutto, la Circolare *de qua* dà rilievo all'undicesimo 'Considerando' della sopra ricordata Direttiva, il quale stabilisce quale raccomandazione cogente che "la fornitura di merci e la prestazione di servizi dietro corrispettivo a cui si applica la presente direttiva dovrebbero includere anche la progettazione e l'esecuzione di opere e edifici pubblici, nonché i lavori di ingegneria civile"; con uso del verbo 'dovere' –sia pure al condizionale- che risale ai testi originali della direttiva in inglese e francese.⁹ La Circolare, pertanto, afferma che il preambolo degli atti giuridici dell'UE (come nel presente caso la Direttiva 2011/7/UE) costituisce un elemento rilevante d'interpretazione delle disposizioni poste con gli atti stessi, nonché delle conseguenti disposizioni con cui, come nel caso delle direttive, gli Stati membri attuano tali atti nei rispettivi ordinamenti, puntualizzando che "appare pertanto privo di dubbio che l'indicato Considerando n. 11 della direttiva europea 2011/7/UE segni per gli Stati Membri lo scopo perseguito dalla direttiva stessa di assoggettare anche i lavori pubblici a un'uniforme regolamentazione per i pagamenti derivanti dai relativi contratti".¹⁰ La Circolare prosegue argomentando sulla base di considerazioni di ordine sistematico, ancorate ad esigenze di uniforme regolamentazione in ambito europeo delle conseguenze del ritardato pagamento, tali per cui la disciplina di matrice sovranazionale deve comunque prevalere sulle interne disposizioni eventualmente in conflitto. Quindi, l'atto ministeriale conclude per l'applicazione del d. Lgs. 231/2002 siccome modificato dal d. Lgs. 192/2012 anche al settore dei lavori pubblici, determinando la tacita abrogazione delle disposizioni del D.P.R. 207/2010 con esso incompatibili.¹¹*

Vediamo nello specifico quali sono gli effetti che, secondo la suddetta Circolare, il d. Lgs. 192/2012 spiega sull'appena ricordato D.P.R. 207/2010.

Con riferimento ai termini di pagamento delle prestazioni contrattuali, è fatto richiamo alla disciplina di settore di cui all'anzidetto D.P.R. 207/2010, che prevede la corresponsione all'esecutore di pagamenti in acconto nel corso dell'esecuzione dei lavori, sulla base di s.a.l. emessi dal Direttore dei lavori al raggiungimento dell'ammontare dei lavori eseguiti fissato dal contratto, e la corresponsione della rata di saldo a seguito del collaudo.

I pagamenti, sottolinea la Circolare, sono comunque soggetti a verifiche della corrispondente prestazione eseguita, e cioè:

⁸ Ministero dello Sviluppo Economico, Circolare n. 1293 del 23.01.2013, p. 2.

⁹ Ministero dello Sviluppo Economico, Circolare n. 1293 del 23.01.2013, p. 3.

¹⁰ Ministero dello Sviluppo Economico, Circolare n. 1293 del 23.01.2013, p. 3.

¹¹ Cfr. BONANNI A., *Ritardati pagamenti: per il Ministero dello Sviluppo Economico la Direttiva 2011/7/UE si applica anche ai lavori pubblici*, da www.contratti-pubblici.it.

- Per le rate di acconto, il Responsabile del procedimento, entro 45 giorni dalla maturazione di ciascun s.a.l., emette certificato di pagamento con cui è liquidato il credito, da corrispondere all'esecutore entro i successivi trenta giorni;
- Per la rata di saldo è prevista la verifica della conformità della prestazione complessiva attraverso il certificato di collaudo provvisorio o di regolare esecuzione, sulla base del quale entro 90 giorni è effettuato, dietro presentazione di garanzia fideiussoria, il pagamento del saldo, fermo restando che il termine decorre dalla data di presentazione della garanzia fideiussoria se non presentata preventivamente. Si evince che talune delle sopra descritte previsioni non sono compatibili con i termini massimi di pagamento di cui all'art. 4 d. Lgs. 231/2002, come modificato dal d. Lgs. 192/2012. Infatti, il comma 2 stabilisce che il pagamento è effettuato entro il termine di trenta giorni a decorrere, a seconda dei casi, dalla data di ricevimento della fattura, ovvero dalla data della prestazione, ovvero dalla data dell'accettazione o della verifica della prestazione, nel caso in cui siano previste dalla legge o dal contratto.

Il successivo comma 4, relativamente alle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione, prevede, inoltre, che le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a trenta giorni e comunque non superiore a sessanta giorni, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione.¹²

La circolare in esame prosegue stabilendo che si applica ancora il termine di trenta giorni di cui all'art. 143 comma 1 secondo periodo del Regolamento (D.P.R. n. 207/2010) per il pagamento delle rate di acconto dell'emissione del certificato di pagamento, in quanto coincidente con quello di cui all'art. 4 comma 2 d. Lgs. 231/2002.

Il termine di 45 giorni di cui al primo periodo dell'art. 143 comma 1, invece, risulta non compatibile con la previsione del comma 6 dell'art. 4 del d. Lgs. 231/2002, che fissa in trenta giorni il termine per la verifica preordinata al pagamento. Tale termine, dunque, sarà da intendersi ridotto a trenta giorni, ove non sia previsto da documentazione di gara un termine maggiore, ma comunque sempre non superiore ai quarantacinque giorni.

In aggiunta a ciò, nella Circolare si può rilevare come il termine di novanta giorni previsto all'art. 141 comma 9 del Codice dei Contratti Pubblici e dall'art. 143 comma 2 del Regolamento per quanto riguarda il pagamento della rata di saldo a decorrere dal collaudo, risulta non compatibile con la previsione del comma 2 dell'art. 4 del d. Lgs. 231/2002, che prevede il termine di trenta giorni dalla verifica della prestazione, ovvero un termine superiore, pattuito dalle parti espressamente e comunque non superiore a sessanta giorni, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze

¹² Ministero dello Sviluppo Economico, Circolare n. 1293 del 23.01.2013, p. 7.

esistenti al momento della sua conclusione. Ordunque, tale termine deve pertanto essere inteso come ridotto a trenta giorni, ove non sia stabilito espressamente nel contratto un termine maggiore, comunque sempre inferiore ai sessanta giorni (ricorrendo le condizioni ex art. 4 comma 4, d. Lgs. 231/2002).

Inoltre, il termine di sei mesi, elevabile fino ad un anno, di cui all'art. 141 comma 1 del Codice dei Contratti Pubblici previsto per l'emissione del certificato di collaudo, nonché il termine di tre mesi di cui all'art. 141 comma 3 del medesimo codice, previsto per l'emissione del certificato di regolare esecuzione, risultano ancora applicabili, laddove siano espressamente concordati dalle parti e previsti nella documentazione di gara ai sensi dell'art. 4 comma 6 del d. Lgs. 231/2002.¹³

Per quanto riguarda il tema degli interessi da corrispondere in caso di ritardato pagamento, il d. Lgs. 231/2002 (come modificato dal d. Lgs. 192/2012) prevede il pagamento di interessi semplici di mora su base giornaliera ad un tasso che è pari al tasso di interesse applicato dalla BCE alle sue più recenti operazioni di rifinanziamento principali, in vigore all'inizio del semestre, maggiorato dell'8%, senza necessità di costituzione in mora. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel quinto giorno lavorativo di ciascun semestre solare, pubblica in Gazzetta Ufficiale il tasso d'interesse applicato dalla BCE.

Tali disposizioni implicano la non applicabilità delle disposizioni in tema di interessi per ritardato pagamento del corrispettivo dei contratti di lavori pubblici che fissano diverse modalità di determinazione della misura degli interessi moratori.¹⁴

In particolare, non si applicano più i commi 2 e 3 dell'art. 144 del Regolamento che prevedono, per il ritardato pagamento, rispettivamente, degli acconti e del saldo, la corresponsione degli interessi nella misura del tasso legale per i primi sessanta giorni e degli interessi di mora al tasso stabilito annualmente con decreto interministeriale di cui al successivo comma 4, a decorrere dal giorno successivo e sino alla data del pagamento. Per le stesse motivazioni è da ritenersi non più applicabile l'art. 142, commi 1 e 2, del Regolamento.

Invece, con riferimento all'ipotesi relativa al ritardo nell'emissione del certificato di pagamento per causa imputabile alla stazione appaltante, deve ritenersi ancora applicabile il comma 1 dell'art. 144 del Regolamento, che prevede la decorrenza degli interessi corrispettivi al tasso legale per sessanta giorni e, in caso di ritardo ulteriore, la decorrenza degli interessi moratori.

Infatti, il d. Lgs. 231/2002, come modificato dal d. Lgs. 192/2012, nello stabilire un termine di trenta giorni per la fase di verifica della prestazione (che, come detto, si conclude con l'emissione del certificato di pagamento), non contempla alcuna conseguenza nel caso in cui il termine non sia rispettato. Per tale ipotesi, dunque, rimane salva la disciplina speciale contenuta all'art. 133 comma 1 del Codice dei

¹³ Ministero dello Sviluppo Economico, Circolare n. 1293 del 23.01.2013, p. 8.

¹⁴ Ministero dello Sviluppo Economico, Circolare n. 1293 del 23.01.2013, p. 9.

Contratti Pubblici e all'art. 144 comma 1 del Regolamento, che non presenta profili di contrasto con le disposizioni della direttiva.

Si deve infatti ritenere che, per via della nuova normativa, l'art. 133 comma 1 del Codice dei Contratti Pubblici rimane applicabile, con le modalità ivi indicate, relativamente agli interessi conseguenti al ritardo nell'emissione del certificato di pagamento e non anche dei titoli di spesa relativi agli acconti e alla rata di saldo, atteso che per questi ultimi, come sopra specificato, si applicano le nuove norme in tema di interessi moratori.

Da ultimo, poiché il d. Lgs. 231/2002 specifica che gli interessi moratori decorrono senza che sia necessaria la costituzione in mora dal giorno successivo alla scadenza del termine di pagamento, resta fermo il principio stabilito dall'art. 142 comma 4 del Regolamento, che esclude la necessità di apposite domande o riserve e precisa che l'importo degli interessi per ritardato pagamento viene computato e corrisposto in occasione del pagamento immediatamente successivo a quello eseguito in ritardo.

3.3 – Decreto cd. “del Fare” (L. 98/2013 di conv del d.l. n. 69/2013)

In tema di ritardo nei pagamenti da parte della PA, è intervenuto anche il cosiddetto “Decreto del fare” (d.l. n. 69/2013, conv. con modificazioni in L. 98/2013), con previsioni normative volte ad incentivare il puntuale adempimento dell'obbligazione di pagamento da parte delle PP.AA. committenti.

Nello specifico, particolarmente importante è l'art. 26ter del d.l. 69/2013, inserito dalla legge di conversione n. 98/2013. Tale norma afferma che, nei contratti di appalto di lavori, affidati a seguito di gare bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in analisi e fino al 31.12.2014, in deroga ai vigenti divieti di anticipazione del prezzo, è prevista e pubblicizzata nella gara d'appalto la corresponsione in favore dell'appaltatore di un'anticipazione pari al 10% dell'importo contrattuale. Si applicano gli artt. 124 commi 1 e 2¹⁵ e 140 commi 2 e 3¹⁶ del Regolamento di cui al D.P.R. n. 207/2010.

Nel caso di contratti di appalto relativi a lavori di durata pluriennale, l'anticipazione va compensata fino alla concorrenza dell'importo sui pagamenti effettuati nel corso del primo anno contabile. Inoltre, nel

¹⁵ Art. 124 del D.P.R. n. 207/2010: “1. L'erogazione dell'anticipazione, ove consentita dalla leggi vigenti, è subordinata alla costituzione di garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa di importo pari all'anticipazione maggiorato del tasso di interesse legale applicato al periodo necessario al recupero dell'anticipazione stessa secondo il cronoprogramma dei lavori.

2. L'importo della garanzia viene gradualmente ed automaticamente ridotto nel corso dei lavori, in rapporto al progressivo recupero dell'anticipazione da parte delle stazioni appaltanti”.

¹⁶ Art. 140 del D.P.R. n. 207/2010: “2. Nei casi consentiti dalle leggi vigenti, le stazioni appaltanti erogano all'esecutore, entro quindici giorni dalla data di effettivo inizio dei lavori accertata dal responsabile del procedimento, l'anticipazione sull'importo contrattuale nella misura prevista dalle norme vigenti. La ritardata corresponsione dell'anticipazione obbliga al pagamento degli interessi corrispettivi a norma dell'articolo 1282 codice civile.

3. Il beneficiario decade dall'anticipazione se l'esecuzione dei lavori non procede secondo i tempi contrattuali, e sulle somme restituite sono dovuti gli interessi corrispettivi al tasso legale con decorrenza dalla data di erogazione della anticipazione”.

caso di contratti sottoscritti nel corso dell'ultimo trimestre dell'anno, l'anticipazione è effettuata nel primo mese dell'anno successivo ed è compensata nel corso del medesimo anno contabile.

3.4 – D.L. n. 35/2013, conv. con modif. in l. 64/2013 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali)

Nel provvedimento di cui sopra, va posto in risalto l'art. 6bis, intitolato "Sospensione dei lavori per mancato pagamento del corrispettivo" e introdotto in sede di conversione del decreto *de quo*.

L'articolo in esame novella l'art. 253 del Codice dei Contratti Pubblici (d. Lgs. n. 163/2006) introducendo una norma transitoria, che consente all'esecutore dei lavori, fino al 31 dicembre 2015, di agire ai sensi dell'art. 1460 c.c. (dunque promuovendo un'eccezione di inadempimento della sua obbligazione) nel caso in cui l'ammontare delle rate di acconto, per le quali non sia stato tempestivamente emesso il certificato o il titolo di spesa, raggiunga il 15% dell'importo netto contrattuale. L'esercizio di tale azione consente la sospensione dei lavori nel caso di inadempimento delle obbligazioni da parte dell'amministrazione. Si ricorda che l'art. 133 comma 1 del Codice dei Contratti regola l'ipotesi di ritardata emissione dei certificati di pagamento o dei titoli di spesa, prescrivendo l'obbligo per la p.a. di corrispondere all'appaltatore interessi legali e moratori, facendo salva la facoltà dell'appaltatore medesimo –ove l'ammontare delle rate di acconto oggetto di ritardo riguardi il 25% dell'importo netto contrattuale- di agire ai sensi dell'art. 1460 c.c. o di promuovere giudizio arbitrale per la dichiarazione di risoluzione del contratto. La norma transitoria introdotta dall'emendamento, pertanto, riduce dal 25 al 15% del totale dell'importo netto contrattuale l'ammontare delle rate di acconto, per le quali si registra un ritardo dell'emissione del certificato o del titolo di spesa ed è consentito, in relazione all'art. 133 comma 1 del Codice dei Contratti, all'esecutore dei lavori di agire ex art. 1460 c.c., rifiutandosi di adempiere alla sua obbligazione ovvero sospendendo detto adempimento.¹⁷

Stando così le cose dal punto di vista della lettera della legge, alcuni rilievi meritano di essere svolti, tenendo conto anche dei numerosi interessi coinvolti nella realizzazione di un appalto pubblico, e in particolare del fatto che ci si trova pur sempre in ambito pubblicistico, dunque in un settore del diritto in cui assume preminente importanza la cura dell'interesse pubblico, nel rispetto degli interessi legittimi dei privati la cui sfera giuridica è attinta dall'agire pubblico.

In particolare, è senz'altro vero che l'art. 1460 c.c. conferisce a ciascuno dei contraenti la facoltà di rifiutarsi di adempiere la propria obbligazione, ovvero di sospendere l'adempimento, se la controparte non adempie o non offre di adempiere contemporaneamente la propria (salvo che termini diversi per l'adempimento siano stati stabiliti dalle parti o risultino dalla natura del contratto). E' altrettanto vero,

¹⁷ DI MARCO G., *Debiti PA: le misure in materia di appalti*, Quotidiano "Pluris", CEDAM-UTET Giuridica, 16.05.2013.

però, che il secondo comma di tale articolo prescrive che l'esecuzione della prestazione cui una parte è tenuta non si può rifiutare se, avuto riguardo alle circostanze, il rifiuto è contrario alla buona fede. Quindi, non si può rifiutare l'adempimento della propria prestazione se il rifiuto non è giustificato alla luce dell'economia complessiva del rapporto. L'eccezione di inadempimento complessivamente intesa, in altri termini, postula la proporzionalità in relazione all'inadempimento di controparte, da valutarsi in termini oggettivi, con riferimento all'intero equilibrio del contratto e alla buona fede.

Una recente pronuncia della Cassazione, a tal proposito, ha avuto modo di affermare che *“la salvaguardia del nesso sinallagmatico tra prestazioni corrispettive da adempiere simultaneamente, riconosciuta a ciascun contraente dall'art. 1460 c.c. mediante la facoltà di sospendere l'adempimento della propria obbligazione fino a quando l'altra parte non adempia, o non offra di adempiere la propria, non legittima il rigetto delle domande di adempimento del contratto hic et inde proposte se entrambe le parti sollevano l'eccezione inadimplenti non est adimplendum, dovendo invece il giudice valutare, secondo il principio di buona fede e correttezza, in senso oggettivo, quale tra le due condotte, in relazione non soltanto alla relativa successione temporale, ma anche avuto riguardo all'incidenza sulla funzione economico-sociale del contratto, abbia influito sull'equilibrio sinallagmatico dello stesso, in rapporto all'interesse perseguito da ciascuna parte, e perciò abbia legittimato, causalmente e proporzionalmente, la sospensione dell'adempimento dell'altra parte”* (Cass., sez. II, 21 giugno 2010, n. 14926).

In aggiunta a quanto sopra, la Suprema Corte ha affermato che *“nei contratti con prestazioni corrispettive, ai fini della pronuncia di risoluzione, in caso di inadempienze reciproche, il giudice di merito è tenuto a formulare un giudizio di comparazione in merito al comportamento complessivo delle parti, al fine di stabilire quale di esse, in relazione ai rispettivi interessi ed all'oggettiva entità degli inadempimenti (tenuto conto non solo dell'elemento cronologico, ma anche e soprattutto degli apporti di causalità e proporzionalità esistenti tra le prestazioni inadempite e della incidenza di questa sulla funzione economico-sociale del contratto), si sia resa responsabile delle violazioni maggiormente rilevanti e causa del comportamento della controparte e della conseguente alterazione del sinallagma contrattuale”* (Cass., sez. I, 10 ottobre 2011, n. 20743).

Da tali argomentazioni si può dedurre che l'appaltatore potrà far luogo alla sospensione dei lavori ex art. 1460 c.c. ove lo stesso deduca e dimostri che l'inadempimento del committente sia di gravità idonea a compromettere l'equilibrio sinallagmatico fra le contrapposte prestazioni, sempre che il rifiuto di adempiere da parte dell'appaltatore non sia contrario alla buona fede. Inoltre, trattandosi di contratti pubblici in cui viene in considerazione, come poc'anzi accennato, la cura di un interesse pubblico (esplicantesi, ad esempio, nella costruzione di un'opera), l'appaltatore dovrà prestare particolare attenzione nel provare la fondatezza della propria invocazione dell'eccezione di inadempimento.

A ben vedere, anzi, non sfuggirà all'interprete come la possibilità per l'appaltatore di avvalersi dell'eccezione ex art. 1460 c.c. sia di assai difficile realizzazione pratica. Infatti, l'appaltatore dovrebbe, ad esempio, sospendere i lavori di un cantiere, ma continuare a corrispondere le retribuzioni alle proprie maestranze, e intanto far valere (e dimostrare, dunque) in giudizio l'inadempimento di controparte, facendo così lievitare viepiù i costi dell'opera.

3.5 – Deliberazione della Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Puglia, n. 53/PAR/2013

Sempre con riferimento alle modalità di pagamento dei lavori pubblici, si segnala la decisione di cui sopra, la quale interviene nella particolare questione circa la legittimità di prevedere, nei bandi di gara e nei relativi contratti d'appalto di opere pubbliche, delle clausole espresse in base alle quali i pagamenti possono essere effettuati solo dopo l'accredito delle somme da parte degli enti erogatori, in tema di lavori pubblici finanziati da altre PP.AA.

La Corte si è pronunciata in senso risolutamente negativo, ritenendo la nullità della *“eventuale clausola che subordinasse la corresponsione del corrispettivo alla ditta appaltatrice al ricevimento del finanziamento, o (...) escludesse la maturazione di interessi a favore dell'appaltatore per effetto di ritardi da parte dell'ente finanziatore negli accrediti di rate di finanziamento”*. La nullità trova fondamento, secondo il *decisum* della Corte dei Conti, sulla normativa attinente i lavori pubblici, di natura cogente e come tale non derogabile. Nello stesso modo, in caso di ritardo nei pagamenti da parte dell'ente appaltante, la mancanza di risorse per fatto dell'ente finanziatore non potrebbe mai essere invocata come ragione esimente la responsabilità nei confronti della stazione appaltatrice che abbia portato a termine il lavoro (o il singolo SAL).¹⁸

La Corte, nella sentenza in esame, passa in rassegna anche un'ulteriore questione, e cioè se i termini di pagamento inderogabili siccome stabiliti, tra l'altro, ex art. 143 del D.P.R. 207/2010 siano o meno da considerarsi superati dal d. Lgs. 192/2012 di recepimento della Dir. 2011/7/UE sulla lotta ai ritardi nei pagamenti nelle transazioni commerciali.

Il Collegio contabile innanzitutto dà conto della Circolare n. 1293/2013 del Ministero dello Sviluppo Economico (di cui si darà ampiamente conto nel successivo paragrafo), la quale ha inteso dirimere in senso positivo il dubbio interpretativo circa l'applicabilità del d. Lgs. 192/2012 ai lavori pubblici. Per tale via, non potranno essere considerate più applicabili le disposizioni del DPR 207/2010 che determinano la misura degli interessi moratori in modo diverso da quello del d. Lgs. 231/2002 modificato dal d. Lgs. 192/2012, che prevede la corresponsione di interessi di mora ad un tasso pari a quello applicato dalla BCE alle sue più recenti operazioni di rifinanziamento, in vigore all'inizio del semestre, maggiorato dell'8%, senza che sia necessaria la costituzione in mora; né potranno più ritenersi applicabili l'art. 144 commi 2 e 3 del DPR 207/2010, che facevano riferimento a tassi moratori al saggio stabilito annualmente

¹⁸ Corte dei Conti, sez. Reg. di controllo per la Puglia, Deliberaz. n. 53/PAR/2013.

con decreto interministeriale, né l'art. 142 commi 1 e 2.¹⁹ Del pari non saranno più applicabili le norme che fissano il termine di 45 giorni per l'emissione del certificato di pagamento del Sal (art. 143 comma 1 DPR 207/2010), oggi da considerare fissato a 30 giorni dalla normativa di recepimento della Direttiva *de qua*.

I magistrati contabili, inoltre, statuiscono nella presente deliberazione che non sembrano ammissibili clausole contrattuali che pattuiscono termini maggiori per i pagamenti, nel nome di giustificazioni derivanti dalla natura o dall'oggetto del contratto o da circostanze esistenti al momento della sua stipulazione; legare l'efficacia o meno dei nuovi termini – più rigorosi per il soggetto pubblico – all'inserimento o meno di clausole difformi significherebbe, di fatto, riconoscere valore recessivo alla normativa europea, addirittura di fronte alla volontà dei contraenti, il che rappresenterebbe un controsenso giuridico.

In definitiva, per i giudici contabili pugliesi, non potranno essere considerate praticabili opzioni ermeneutiche legittimanti, in sostanza, l'elusione della normativa europea, vanificando nel concreto l'applicazione del principio di preminenza del diritto europeo su quello nazionale.²⁰

3.6 – Conclusioni

Dopo alcune incertezze ermeneutiche, la Circolare n. 1293/2013 del Ministero dello Sviluppo Economico ha chiarito che le disposizioni di attuazione della Direttiva 2011/7/UE per il contrasto al ritardo nei pagamenti di cui d. Lgs. n. 190/2012 valgono anche nel settore dei lavori pubblici, innovando il settore in oggetto con particolare riguardo ai termini e alle modalità di pagamento della p.a. nei confronti dei privati.

In aggiunta a ciò, si segnala anche la produzione normativa in materia di agevolazione dei pagamenti da parte della p.a., concretizzatasi principalmente nel d.l. 35/2013, conv. in l. 64/2013 e nel cosiddetto "Decreto del Fare" (d.l. 69/2013, conv. in l. 90/2013), come in precedenza illustrati.

4 – Sulla Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 27/2011, che stabilisce l'interpretazione da dare all'art. 48bis del DPR n. 602/1973 in tema di pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni, ai sensi del D.M. 18 gennaio 2008, n. 40

Con riferimento a detto art. 48bis, esso prevede in sintesi che le PP.AA. e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare i pagamenti di somme superiori a 10.000 Euro, verificano se il beneficiario del pagamento stesso risulti inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento e, in caso affermativo, non procedono al pagamento, al fine di agevolare il competente agente della riscossione nel concreto esercizio dell'attività di riscossione dei crediti iscritti a ruolo.

¹⁹ Corte dei Conti, sez. Reg. di controllo per la Puglia, cit.

²⁰ Corte dei Conti, sez. Reg. di controllo per la Puglia, cit.

La circolare in esame afferma che *“la discriminante per assoggettare o meno un pagamento alla verifica”* dell’avvenuta notifica di cartelle di pagamento non pagate *“non è costituita dalla semplice presenza di un contratto che regola il rapporto tra l’amministrazione ed il beneficiario del pagamento stesso. E’ ben possibile, infatti, che l’obbligazione del pagamento nasca non da contratto, ma anche – in base al principio della atipicità delle fonti di obbligazione, sancito dall’ultima parte dell’art. 1173 c.c. – da altro atto o fatto idoneo a produrla, in conformità dei principi dell’ordinamento giuridico”*.²¹ Ad esempio, la circolare afferma che l’obbligo di pagamento posto a carico di un’Amministrazione può anche derivare dal dispositivo di una sentenza passata in giudicato o, comunque, *“da un provvedimento giurisdizionale esecutivo con cui il giudice ha determinato concretamente l’esistenza e la misura del diritto di credito vantato dal beneficiario nei confronti della Pubblica amministrazione soccombente”*.²²

Ciò precisato, la Circolare in commento muove dalle modalità di estinzione delle obbligazioni in generale, giungendo ad affermare che, siccome possono darsi forme soddisfattive dell’interesse del creditore anche diverse dal “semplice” esatto adempimento, allora *“si reputa del tutto coerente che un provvedimento giurisdizionale definitivo avente efficacia esecutiva e contenente la condanna della Pubblica Amministrazione al pagamento di una somma pecuniaria possa essere adempiuto non solo mediante il materiale trasferimento di denaro al soggetto beneficiario, ma anche attraverso una compensazione – volontaria o legale – tra il debito e l’eventuale credito dell’amministrazione nei confronti dello stesso beneficiario”*.²³ Tale orientamento sarebbe anche confermato dalla giurisprudenza della Cassazione, la quale non esclude la possibilità di una compensazione, seppure su istanza del contribuente, tra i crediti da giudicato ed i debiti fiscali sopravvenuti (Cass., n. 13681/2005).

Detto questo, pur considerando la non completa sovrapposibilità tra la normativa generale in tema di compensazione e la disciplina specifica recata dall’art. 48bis, la Circolare ritiene che ragioni di carattere logico e di coerenza sistematica conducano egualmente a far ritenere come in presenza di un obbligo di pagamento scaturente da un provvedimento giurisdizionale esecutivo, anche non definitivo, vada effettuata la verifica di cui al più volte richiamato articolo 48bis D.P.R. n. 602/1973, salvo esclusioni di legge.²⁴

Tanto precisato in linea di principio, la circolare in esame prende in considerazione il caso particolare in cui l’amministrazione, avendo assunto la qualità di terzo pignorato in seguito ad un’ordinanza di assegnazione del giudice dell’esecuzione, si trova a dover effettuare il pagamento delle somme dovute non al creditore originario, ma direttamente al creditore assegnatario/pignorante in base a detta

²¹ Min. Econ. e Fin., Circ. n. 27 del 23 settembre 2011 sulle modalità di attuazione dell’art. 48bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, recante disposizioni in materia di pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni ai sensi del decreto ministeriale 18 gennaio 2008, n. 40 – Ulteriori chiarimenti.

²² Min. Econ. e Fin., Circ. n. 27 del 23 settembre 2011, cit.

²³ Min. Econ. e Fin., Circ. n. 27 del 23 settembre 2011, cit.

²⁴ Min. Econ. e Fin., Circ. n. 27 del 23 settembre 2011, cit.

ordinanza. In particolare, ci si chiede se, in tale frangente, possa essere attivato il controllo ex art. 48bis, D.P.R. cit. di cui si discute.

Il documento emesso dall'Amministrazione finanziaria afferma a tal proposito che nei confronti del creditore originario (che è anche debitore esecutato della procedura esecutiva) non possa essere attivata detta procedura di verifica, in quanto, pur ipotizzando un'eventuale inadempimento, l'agente della riscossione si vedrebbe preclusa, di fatto, la possibilità di pignorare le somme che sono state già vincolate dal provvedimento emesso dal giudice dell'esecuzione.

Quanto al creditore assegnatario/pignorante, non si ravvisano elementi giuridici idonei a giustificare un'eventuale mancata attivazione della verifica nei suoi confronti in occasione del pagamento.²⁵

In aggiunta a ciò, il Ministero dell'Economia, nella circolare in esame, giunge alla conclusione circa la non obbligatorietà dell'espletamento della procedura di verifica ex art. 48bis anche con riferimento alle sovvenzioni (e, in generale, alle erogazioni) in cui i requisiti dei soggetti beneficiari e le modalità per la determinazione di dette sovvenzioni siano predeterminati per legge, non avendo rilievo alcuno la volontà del soggetto attuatore. Ciò in quanto (a parere dell'Amministrazione finanziaria) l'incentivazione risulta direttamente preordinata e finalizzata al raggiungimento degli obiettivi ritenuti prioritari per il soddisfacimento del benessere collettivo, essendo dunque nel presente caso l'interesse pubblico sotteso all'erogazione delle provvidenze economiche preminente rispetto alla procedura di verifica.²⁶

Da ultimo, la circolare in commento affronta la problematica inerente il trattamento delle irregolarità eventualmente riscontrate in ordine all'effettuazione della verifica prescritta dall'art. 48bis D.P.R. 602/1973 e dal decreto ministeriale di attuazione n. 40/2008.

La circolare ritiene sul punto che, in presenza di irregolarità concernenti la verifica di cui trattasi, siano da promuovere in primo luogo tutte quelle iniziative di natura conoscitiva volte ad accertare se ricorrano o meno i presupposti di un'effettiva ipotesi di danno erariale. In mancanza di chiarimenti soddisfacenti da parte dell'Amministrazione che ha disposto il pagamento, diventa comunque necessario, prima di avanzare una segnalazione alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti, provocare una verifica "ora per allora" del disposto pagamento, attenendosi ad uno specifico procedimento, meglio delineato nella circolare.²⁷

²⁵ Min. Econ. e Fin., Circ. n. 27 del 23 settembre 2011, cit.

²⁶ Min. Econ. e Fin., Circ. n. 27 del 23 settembre 2011, cit.

²⁷ In sintesi, tale procedimento è così articolato. Qualora uno dei soggetti di cui all'art. 2 del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 286, deputati al controllo di regolarità amministrativa e contabile, rilevi l'omissione della verifica prescritta dall'art. 48bis e non ricorra una delle fattispecie di esclusione dalla stessa, l'Amministrazione dovrà essere invitata ad effettuare – entro un termine che può utilmente essere fissato in dieci giorni – un accertamento volto a riscontrare se la mancata verifica in discorso abbia aggravato o compromesso per l'agente della riscossione la possibilità di recuperare quanto dovuto dal beneficiario per cartelle di pagamento scadute e inevase. A tal fine, nelle more dell'implementazione di un sistema telematico che renda possibile effettuare on line il predetto accertamento, l'Amministrazione – attraverso l'operatore incaricato di procedere al servizio di verifica ai sensi dell'art. 4, comma 1, del D.M. n. 40/2008 – dovrà formulare apposita richiesta scritta, secondo il facsimile allegato alla presente

Laddove l'esito del procedimento di accertamento palesi un perdurante stato di inadempimento a carico del beneficiario, i soggetti tenuti all'obbligo di denuncia ovvero, in caso di loro inerzia, gli uffici riscontranti e gli organi di controllo di cui all'art. 2 del d. Lgs. n. 286/1999 provvederanno senza indugio – e, comunque, nel rispetto dei termini di prescrizione indicati dall'art. 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20 e ss. mm., tenuto altresì conto delle precisazioni contenute nella circolare 13 dicembre 2006, n. 44/RGS – a trasmettere apposita segnalazione alla competente Procura Regionale della Magistratura contabile, in aderenza alle direttive contenute nella citata nota del Procuratore Generale presso la Corte dei Conti n. P.G. 9434/2007P, del 2 agosto 2007.²⁸

In caso di specifica richiesta del soggetto preposto al controllo di regolarità amministrativo-contabile, ove l'Amministrazione non provveda ad effettuare, secondo il procedimento delineato, il dovuto accertamento presso Equitalia Servizi S.p.A., inevitabilmente dovrà essere inoltrata, a causa di detta condotta omissiva, la relativa segnalazione alla magistratura contabile.

5 – Conclusioni generali

Per quanto riguarda la annosa problematica del ritardo dei pagamenti da parte della P.A. verso le imprese, gli interventi messi in atto dal legislatore sono stati sinora connotati da un certo tasso di emergenzialità, come anche emerge dalla convulsa successione di norme di cui si è cercato di dar conto nel presente articolo. Se la non molta sistematicità di tali misure appare di una certa evidenza, non altrettanto evidente sembra essere la loro efficacia, considerato anche che l'Unione Europea ha recentemente avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia proprio per il ritardo con cui l'Amministrazione pubblica paga le imprese.

Per tali motivi, si auspica *de iure condendo* l'adozione di provvedimenti normativi che siano, ad un tempo, maggiormente incisivi dal punto di vista della soluzione di tale questione e connotati da un grado più elevato di sistematicità e organicità, anche al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazioni comunitarie che, in ultima analisi, finiscono per danneggiare l'intera collettività in termini di esborsi dovuti per le sanzioni comminate in esito a dette procedure.

* * * * *

circolare (All. A), da inviare ad Equitalia Servizi S.p.A. a mezzo telefax al n. 06.95050169 ovvero, previa trasformazione in file "pdf", a mezzo posta elettronica all'indirizzo sospensione.mandati@pec.equitaliaservizi.it, utilizzando una casella istituzionale di posta certificata.

In base alla suddetta richiesta, Equitalia Servizi S.p.A. accerterà se il beneficiario del pagamento si trova attualmente in posizione di inadempienza rispetto all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari o superiore a diecimila Euro – sino, ovviamente, all'importo del pagamento – e, nel solo caso affermativo, se tale posizione di inadempienza era già esistente, sulla base dell'obbligo derivante dalle medesime cartelle, all'epoca in cui è stato effettuato il pagamento.

L'esito del suddetto accertamento sarà comunicato da Equitalia Servizi S.p.A. direttamente all'Amministrazione interessata, indicativamente nel termine di trenta giorni, attraverso il mezzo indicato da quest'ultima (telefax ovvero PEC) al momento della richiesta.

²⁸ Min. Econ. e Fin., Circ. n. 27 del 23 settembre 2011, cit.

RIFERIMENTI NORMATIVI E GIURISPRUDENZIALI

Fonti comunitarie

Dir. 2000/35/CE;

Commissione Europea, Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, Bruxelles, 8 aprile 2009, doc. COM (2009) 126.

Dir. 2011/7/UE.

Leggi ed atti aventi forza di legge

D. Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231;

D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

D. Lgs. 9 novembre 2012, n. 192;

D.l. 8 aprile 2013, n. 35, conv. con mod. in l. 6 giugno 2013, n. 64;

D.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. con mod. in l. 9 agosto 2013, n. 98.

Regolamenti e atti normativi di rango secondario

D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602;

D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207.

Circolari ed altri atti amministrativi

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Circolare 4 febbraio 2003, n. 6;

Autorità per la Vigilanza sui Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Determinazione 7 luglio 2010, n. 4;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Circolare 23 settembre 2011, n. 27;

Ministero dello Sviluppo Economico, Circolare 23 gennaio 2013, n. 1293.

Giurisprudenza

Corte di Cassazione, V sez. civile, 24 giugno 2005, n. 13681;

Consiglio di Stato, IV sez., 2 febbraio 2010, n. 469;

Consiglio di Stato, V sez., 21 marzo 2011, n. 1728;

Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Puglia, Deliberazione 14 marzo 2013, n. 53/PAR/2013.

INDICE DEGLI AUTORI E SITOGRAFIA

BONANNI A., *Ritardati pagamenti: per il Ministero dello Sviluppo Economico la Direttiva 2011/7/UE si applica anche ai lavori pubblici*, da www.contratti-pubblici.it;

DI MARCO G., *Debiti PA: le misure in materia di appalti*, Quotidiano "Pluris", CEDAM-UTET Giuridica, 16.05.2013;

<http://www.unimpresa.it/debiti-pa-unimpresa-oltre-215mila-aziende-attendono-pagamenti-da-stato-ed-enti-locali-2/9064>;



Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

<http://www.diritto.it/docs/5090271-ritardi-pagamenti-nella-pubblica-amministrazione-oggi-avvio-procedura-ue-di-infrazione?source=1&tipo=news;>

[http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-02-03/tajani-ue-avvia-procedura-d-infrazione-contro-italia-i-ritardi-pa-pagamenti-imprese-121810.shtml?uuid=ABc8y7t.](http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-02-03/tajani-ue-avvia-procedura-d-infrazione-contro-italia-i-ritardi-pa-pagamenti-imprese-121810.shtml?uuid=ABc8y7t)