



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

**MONITORAGGIO DEI TEMPI MEDI DI PAGAMENTO PER
ACQUISTO DI BENI, SERVIZI, PRESTAZIONI
PROFESSIONALI E FORNITURE, DELL'AMMONTARE DEL
DEBITO COMPLESSIVO E DEL NUMERO DI IMPRESE
CREDITRICI DEGLI ENTI LOCALI DELLA REGIONE MOLISE**

Deliberazione n. 14/2021/VSG



CORTE DEI CONTI

MAGISTRATO ISTRUTTORE:

dott. Domenico Cerqua

RICERCHE E ANALISI:

dott. Antonio Megliola

dott.ssa Modestina Petti

dott.ssa Carla Ricci

dott. Davide Sabato

dott.ssa Silvia Storto



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

**MONITORAGGIO DEI TEMPI MEDI DI PAGAMENTO PER
ACQUISTO DI BENI, SERVIZI, PRESTAZIONI
PROFESSIONALI E FORNITURE, DELL'AMMONTARE DEL
DEBITO COMPLESSIVO E DEL NUMERO DI IMPRESE
CREDITRICI DEGLI ENTI LOCALI DELLA REGIONE MOLISE**

RELAZIONE

Magistrato istruttore: Ref. Domenico Cerqua

1. PREMESSA

La Sezione di controllo per la Regione Molise nel 2020 ha approvato, nell'ambito dei progetti di implementazione dell'attività di controllo delle PPAA, un'attività di monitoraggio dei tempi medi di pagamento (per acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture) e dell'ammontare del debito complessivo e del numero di imprese creditrici alla fine dell'esercizio 2019.

L'esigenza di tale indagine è stata suggerita dall'evidenza, emersa in sede di verifiche sui rendiconti degli enti locali, che molti di essi risultano inadempienti con riguardo ai tempi medi di pagamento, sia sotto il profilo degli obblighi di pubblicazione che dell'adozione di misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture o appalti.

Il tema, inoltre, ha mostrato di intersecarsi, sempre nel contesto delle verifiche condotte ai fini dei controlli di regolarità-legittimità dei documenti contabili, con le risultanze – laddove rese possibili dai riscontri forniti dagli Enti – dell'indagine specifica condotta sui rapporti creditorî vantati dagli Enti stessi nei confronti della Regione Molise.

A tal riguardo, infatti, la persistenza di grossi crediti vantati nei confronti della Regione da parte degli Enti, soprattutto relativamente a finanziamenti di lavori pubblici, ha mostrato di determinare ricadute significative anche sui tempi di pagamento alle imprese.

2. PRESUPPOSTI NORMATIVI

Il tema dei ritardi dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni richiama un problema annoso, che ha condotto a numerosi interventi del legislatore nel tentativo di porvi rimedio.

È noto che la direttiva europea relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (Direttiva 2000/35/UE, successivamente sostituita dalla Direttiva 2011/7/UE) prevede che le amministrazioni pubbliche paghino i loro debiti commerciali (tra i quali rientrano anche le obbligazioni contratte con liberi professionisti) entro trenta (o, nei casi previsti, sessanta) giorni di calendario decorrenti dal ricevimento della fattura o richiesta equivalente di pagamento. Tale direttiva è stata recepita in Italia dal D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, successivamente modificato dal D.Lgs. 9 novembre 2012, n. 192, i cui artt. 3 e 6 stabiliscono che, in caso di violazione dei termini di pagamento, la pubblica amministrazione è obbligata a

corrispondere interessi moratori (legali o convenzionali), a rimborsare le spese sostenute dall'operatore economico per il recupero del corrispettivo e a risarcire il danno con importo forfettario (salva la prova di danno maggiore).

Va ricordato che, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. e) del D.Lgs. 231/2002, gli "*interessi legali di mora*" integrano interessi semplici di mora su base giornaliera ad un tasso che è pari al "*tasso di riferimento*" (quello applicato dalla Banca centrale europea alle sue più recenti operazioni di rifinanziamento principali e attualmente – comunicato MEF del 4 febbraio 2021 – pari a zero) **maggiorato di otto punti** percentuali.

Il legislatore è intervenuto nel tempo con una serie organica e strutturale di misure finalizzate al rispetto dei tempi di pagamento e ad evitare il riformarsi di uno *stock* di debito scaduto e non pagato.

In primo luogo, il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (conv. con modificazioni dalla L. 6 giugno 2013, n. 64), prendendo atto della situazione patologica delle gestioni territoriali (che troppe volte non si erano curate di allineare le possibilità di spesa alle risorse realmente disponibili), ha introdotto l'istituto della "*anticipazione di liquidità*" con la finalità di consentire alle amministrazioni pagamenti per spese già effettuate, con conseguente consegna di beni e servizi da parte dei fornitori, ma in assenza di corresponsione del prezzo pattuito perché le coperture formalmente previste nei bilanci degli enti non avevano trovato effettiva realizzazione sul piano della liquidità disponibile. La norma prevede la restituzione di capitale ed interessi mediante un piano di ammortamento che può arrivare fino a 30 anni. Riguardo a tale istituto la Corte Costituzionale, aderendo all'interpretazione fornita dalla Corte dei Conti (cfr. Sez. Aut. n. 19/2014/QMIG) e dando atto che il fenomeno del debito verso i fornitori e dei ritardi di pagamento aveva assunto dimensioni rilevanti tali da aggravare una situazione del sistema produttivo nazionale già pesantemente compromessa dal quadro congiunturale, ha ritenuto che "*un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro ratio, quale si ricava dalla genesi del decreto legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione dell'anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione*" (sul punto, *ex multis*, sent. n. 181/2015, n. 89/2017, n. 49/2018).

Le anticipazioni di liquidità sono state innanzitutto finanziate dai D.L. 35/2013, 102/2013, 66/2014 e 78/2015.

Più di recente, la legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha consentito a Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni di fruire di anticipazioni di liquidità a breve termine per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2018, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e ad obbligazioni per prestazioni professionali, recando una disciplina i cui contenuti di dettaglio saranno trattati nel prosieguo e prescrivendo un obbligo di restituzione entro il 30 dicembre 2019.

Successivamente la legge 27 dicembre 2019, n. 160, sempre al fine di agevolare il rispetto dei tempi di pagamento di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, al comma 555 ha elevato il limite massimo di ricorso da parte degli enti locali ad anticipazioni di tesoreria, di cui al comma 1 dell'articolo 222 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, da tre a cinque dodicesimi; con il comma 556 ha integrato l'articolo 4 del D.Lgs. 231/2002, prevedendo la possibilità di un nuovo ricorso alle anticipazioni di liquidità da destinare al pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2019, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali. La richiesta di anticipazione di liquidità doveva essere presentata entro il termine del 30 aprile 2020 e le somme dovevano essere rimborsate entro il termine del 30 dicembre 2020.

L'articolo 116 del D.L. n. 19 maggio 2020, n. 34 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77), ha infine introdotto un'ulteriore facoltà di ricorso all'anticipazione di liquidità, entro un termine di concessione che l'articolo 55 del D.L. n. 104/2020 (cd. "*decreto Agosto*"), ha esteso al 23 ottobre 2020. L'anticipazione è restituita, con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un massimo di 30 anni.

D'altro canto, è stato creato un sistema di monitoraggio accentrato dei pagamenti delle fatture da parte delle pubbliche amministrazioni attraverso la Piattaforma elettronica per i crediti commerciali (PCC) e, contemporaneamente, si è puntato sulla responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni in materia di ritardi dei pagamenti, introducendo l'obbligo in capo alle stesse di attestare formalmente i tempi di pagamento dei debiti commerciali e di pubblicare a cadenza trimestrale ed annuale un apposito indicatore di tempestività dei pagamenti.

L'art. 7-bis del decreto-legge n. 35/2013 (introdotto dall'articolo 27 del D.L. n. 66/2014), nel prevedere che, nel caso di fatture elettroniche, i dati di tali fatture "*comprensivi delle informazioni*

di invio e ricezione” sono acquisiti automaticamente dalla PCC, ha introdotto due obblighi, la cui violazione è pesantemente sanzionata: comunicare, entro il 15 di ciascun mese, tramite la PCC i dati relativi ai debiti certi, liquidi ed esigibili, per i quali nel mese precedente sia stato superato il termine europeo di pagamento (comma 4) e l’obbligo di immettere nella PCC, contestualmente al pagamento, i dati relativi all’ordinazione stessa (comma 5). La norma richiamata prevede anche un apparato sanzionatorio per la violazione degli obblighi di comunicazione indicati, che si sostanzia nella responsabilità dirigenziale e disciplinare del dirigente responsabile ai sensi degli artt. 21 e 55 del D.Lgs. n. 165/2001, ed implica la rilevanza del comportamento omissivo ai fini della misurazione e valutazione della *performance* individuale del medesimo dirigente. A vigilare sulla corretta attuazione di tali obblighi procedurali è chiamato l’organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile.

L’articolo 41 del D.L. n. 66/2014 ha, inoltre, introdotto l’obbligo di allegare alla relazione sul rendiconto un prospetto – sottoscritto dal Sindaco e dal responsabile del servizio finanziario – attestante l’importo complessivo dei pagamenti per transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini “europei” nonché l’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti previsto dall’art. 33 del D.Lgs. n. 33/2013. La norma prevede che, ove risultino superati i termini di pagamento di cui all’art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, la relazione debba anche indicare le misure organizzative adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti. Anche su tale adempimento è chiamato a vigilare l’organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile.

L’articolo 33 del D.Lgs. n. 33/2013 ha, infine, introdotto vari obblighi di pubblicazione nella sezione del sito istituzionale denominata “*amministrazione trasparente*” relativi ai pagamenti dei debiti commerciali; il contenuto di tali obblighi è stato chiarito dal par. 7.2 della deliberazione ANAC n. 1310/2016 e dall’allegata griglia riepilogativa. Il legislatore, in pratica, ritiene che la trasparenza costituisca uno strumento utile alla emersione e alla riduzione del fenomeno dei ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni. Gli obblighi di pubblicazione riguardano:

- 1) *l’indicatore di tempestività dei pagamenti*, da calcolare e pubblicare a cadenza trimestrale ed annuale (entro la fine del mese successivo alla scadenza di ciascun periodo); per la determinazione di tale indicatore si fa riferimento agli artt. 9 e 10 del D.P.C.M. 22 settembre 2014, che ne prevede il calcolo come tempo medio dei pagamenti delle transazioni commerciali rispetto al termine di 30 giorni;
- 2) *l’ammontare complessivo dei debiti scaduti e del numero delle imprese creditrici*, da pubblicare a cadenza annuale entro il 31 gennaio dell’anno successivo a quello di riferimento.

Le modalità di calcolo dell'indicatore e di pubblicazione dello stesso sono disciplinate dal D.P.C.M. 22 settembre 2014, che prevede l'elaborazione - da parte di ciascuna amministrazione - di un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture.

Detto D.P.C.M. ha chiarito infatti che l'indicatore di tempestività dei pagamenti è calcolato *“come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento”*. Ai fini del calcolo di tale indicatore si rilevano tutti i giorni, compresi i festivi. Sono esclusi soltanto i periodi in cui la somma era inesigibile essendo la richiesta di pagamento oggetto di sospensione per contestazioni, contenzioso o inesigibilità (1). La Circolare MEF-RGS n. 22 del 2015 ha precisato, inoltre, che *“devono essere prese in considerazione tutte le fatture pagate nel periodo, indipendentemente dalla data di emissione della fattura”*.

Nel calcolo entra dunque in gioco anche il valore delle fatture, così che ogni fattura pesa sull'indicatore in misura proporzionale al proprio importo. Tali criteri, in particolare, prevedono una ponderazione che tiene conto dell'ammontare delle singole fatture oltre che dei giorni trascorsi tra data di scadenza e data di pagamento, in modo che incida maggiormente la tempistica relativa ai pagamenti di ammontare rilevante.

Ne consegue che il valore positivo dell'indice evidenzia un ritardo medio sui tempi di pagamento; il valore pari a zero indica il sostanziale rispetto delle scadenze; il valore negativo indica una media ponderata di pagamenti inferiore rispetto alla scadenza delle fatture oggetto di rilevazione.

¹ Nel dettaglio, la disciplina del comma 3 dell'art. 9 del D.P.C.M. del 22 settembre 2014 è la seguente:

“L'indicatore di tempestività dei pagamenti di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo è calcolato come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento”.

Il decreto, poi, chiarisce, nel successivo comma 4, quali sono le modalità di definizione delle informazioni necessarie per il calcolo dell'indicatore:

- a. *“transazione commerciale”*, i contratti, comunque denominati, 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;
- b. *“giorni effettivi”*, tutti i giorni da calendario, compresi i festivi;
- c. *“data di pagamento”*, la data di trasmissione dell'ordinativo di pagamento in tesoreria;
- d. *“data di scadenza”*, i termini previsti dall'art. 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, come modificato dal decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192;
- e. *“importo dovuto”*, la somma da pagare entro il termine contrattuale o legale di pagamento, comprese le imposte, i dazi, le tasse o gli oneri applicabili indicati nella fattura o nella richiesta equivalente di pagamento.

Su tale assetto si è innestata la legge n. 145, del 30 dicembre 2018 (*“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019/2021”*).

In primo luogo, i commi 1015, 1016 e 1017 dell'articolo 1 della legge riconoscevano agli enti locali rispettosi degli obblighi sostanziali e formali vigenti in materia di tempestività dei pagamenti la facoltà di variare il bilancio di previsione 2019-2021 stanziando un valore pari all'80% dell'accantonamento relativo al FCDE, in luogo dell'85% previsto dall'art. 1, comma 882 della legge n. 205/2017, così liberando maggiori risorse verso la parte corrente del bilancio. Le condizioni previste per poter fruire di tale agevolazione consistevano nel fatto che l'indice annuale di tempestività dei pagamenti riferito all'anno 2018 doveva essere rispettoso dei termini previsti dall'art. 4 del D.Lgs. n. 231/2002, che le fatture ricevute e scadute nell'esercizio 2018 dovevano essere state pagate per un importo complessivo superiore al 75% del totale delle stesse e che lo *stock* di debito commerciale residuo, rilevato al 31 dicembre 2018, doveva essere inferiore di almeno il 10% rispetto a quello del 2017 o costituito esclusivamente da debiti oggetto di contenzioso o contestazione o nullo.

La norma inoltre stabiliva che la facoltà di ridurre l'accantonamento al FCDE poteva essere esercitata anche dagli enti che, pur non soddisfacendo i criteri di cui alle superiori lett. a) e b), rispettassero le seguenti condizioni:

- a) l'indice di tempestività dei pagamenti, calcolato al 30 giugno 2019, doveva risultare rispettoso dei termini di cui all'articolo 4 del D.Lgs. 231/2002 e le fatture ricevute nel semestre gennaio-giugno 2019 dovevano essere state pagate per un importo di almeno il 75% del totale delle stesse;
- b) lo *stock* di debito commerciale residuo al 30 giugno 2019 doveva essere ridotto del 5% rispetto a quello calcolato al 31.12.2018, oppure doveva essere costituito da debiti oggetto di contenzioso o contestazione, ovvero essere nullo.

Tuttavia, era chiarito che tale facoltà di riduzione dell'accantonamento al FCDE non poteva applicarsi agli enti che, con riferimento agli esercizi 2017 e 2018, non avevano assolto agli obblighi di pubblicazione, entro i termini di legge, degli indicatori concernenti i tempi di pagamento e l'ammontare del debito commerciale residuo e che, con riferimento ai mesi precedenti l'avvio di SIOPE+, non avevano trasmesso alla PCC le comunicazioni relative al pagamento delle fatture.

Ne consegue che il comma 1017 della legge di bilancio per il 2019 introduceva una vera e propria *“sanzione”* per la violazione da parte degli enti territoriali degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 33 del D.Lgs n. 33/2013 nonché per la violazione degli obblighi di comunicazione alla PCC previsti dall'art. 7-bis del D.L. n. 35/2013 e s.m. e i.

La legge prevedeva poi – come ricordato – il rifinanziamento delle anticipazioni di liquidità e nuove misure strutturali integranti vere e proprie sanzioni per gli enti che non rispettano la direttiva europea sui pagamenti, riducendo la capacità dei bilanci di tali enti di autorizzare spesa corrente, con l’obiettivo di garantire quell’allineamento tra capacità di spesa ed entrate effettive che già il nuovo sistema contabile armonizzato avrebbe già dovuto assicurare.

I commi 849-856 della legge ampliavano le possibilità per gli enti territoriali di richiedere anticipazioni di liquidità finalizzate al pagamento di debiti, maturati (certi, liquidi ed esigibili) alla data del 31 dicembre 2018, relativi a transazioni commerciali (somministrazioni, forniture, appalti e obbligazioni per prestazioni professionali). La norma prevedeva che l’anticipazione potesse essere anche finalizzata al pagamento di debiti fuori bilancio, purché riconosciuti (comma 849). Era espressamente confermato che le anticipazioni non costituiscono indebitamento (co. 851) e si aggiungeva che a fronte della concessione gli enti dovessero rilasciare una delegazione di pagamento (co. 852) e pagare tutti i debiti inseriti nella richiesta di concessione entro 15 giorni dall’effettiva erogazione delle somme (co. 853 e 854). La richiesta di anticipazione doveva essere effettuata mediante la PCC. Si richiama l’attenzione sulle disposizioni del comma 857, a mente del quale per gli enti che non avessero richiesto l’anticipazione di liquidità, pur avendo debiti scaduti al 31.12.2018 o che, pur avendola richiesta, non avessero pagato i debiti entro 15 giorni dall’erogazione delle risorse, *“nell’anno 2020 le misure di cui ai commi 862, 864 e 865 sono raddoppiate”*.

La legge ha inoltre previsto (commi 859 e segg.), a decorrere dal 2020 (in realtà, in seguito a proroga introdotta dalla legge 27 dicembre 2019 n. 160, gli adempimenti dovranno essere osservati a decorrere dal 2021), misure più restrittive a garanzia dell’effettività dei pagamenti nei termini europei, con norme che il comma 858 qualifica come *“principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica”* ai sensi degli artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma, della Costituzione.

In pratica il legislatore, consapevole della grave criticità connessa ai ritardi nei pagamenti dei debiti da parte delle pubbliche amministrazioni, stabilisce (comma 861) che i tempi di pagamento e ritardo sono elaborati mediante la PCC, *“tenendo conto anche delle fatture scadute che le amministrazioni non hanno ancora provveduto a pagare”*.

Nel dettaglio, riguardo alle modalità di calcolo dei tempi di ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali, si è infatti precisato che l’*“indicatore di ritardo annuale dei pagamenti”* è *“calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell’anno precedente”* (art. 1, comma 859, lettera b) e che *“i tempi di ritardo sono calcolati tenendo conto anche delle fatture scadute che le amministrazioni non hanno ancora provveduto a pagare”* (art. 1, comma 861). Appare evidente che l’indicatore di ritardo annuale

dei pagamenti, così come avviene per l'indicatore di tempestività dei pagamenti, è calcolato come ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture e si riferisce alle sole fatture pagate come debito commerciale, ma che si differenzia da quest'ultimo per quanto attiene al perimetro delle fatture da considerare.

In sintesi, l'indicatore di *tempestività dei pagamenti* misura esclusivamente la tempestività delle transazioni pagate nel periodo, indipendentemente da quando siano state ricevute le richieste di pagamento. Viceversa, l'indicatore di *ritardo annuale dei pagamenti*, che ha l'obiettivo di esprimere la capacità dell'amministrazione di pagare le fatture scadute nell'anno, non prende in considerazione le fatture scadute negli anni precedenti e pagate nell'anno, ma considera le fatture scadute nell'anno e non pagate.

L'articolo 1, comma 862, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 nella sua attuale formulazione prevede che dal 2021, elaborato l'indicatore di tempestività dei pagamenti riferito all'esercizio precedente, gli enti che non rispettano i termini di cui all'articolo 4 del D.Lgs. n. 231/2002 (calcolato come termine medio complessivo per tutte le transazioni commerciali), entro il 28 febbraio debbano procedere, con delibera di giunta, a ***stanziare nel proprio bilancio un accantonamento, tra i fondi della missione 20, denominato Fondo di garanzia debiti commerciali***, per un importo determinato in misura percentuale degli stanziamenti del bilancio corrente per la spesa di acquisto di beni e servizi, via via crescente in base alla maggiore consistenza dell'entità del ritardo rispetto al termine europeo di pagamento; tale obbligo riguarda anche gli enti che non dimostrino la riduzione dello *stock* di debito.

Detto accantonamento dovrà essere adeguato nel corso dell'esercizio finanziario laddove risultino variare le previsioni di spesa per acquisto di beni e servizi; al fine di determinare l'importo dell'accantonamento non si tiene conto degli stanziamenti di spesa finanziati da entrate con specifico vincolo di destinazione (comma 863).

Per evitare di accantonare ulteriori risorse di parte corrente gli enti territoriali debbono, pertanto, non solo rispettare i tempi di pagamento, ma anche ridurre di almeno il 10% annuo lo *stock* di debito commerciale: il rispetto dei tempi di pagamento in assenza della riduzione dell'ammontare complessivo del debito residuo comporta l'obbligo di accantonamento nella misura massima del 5% (cfr. comma 859).

Le medesime misure previste per gli enti non in regola con gli obblighi di tempestività di pagamento e di riduzione del debito (creazione di un fondo di garanzia di debiti commerciali di ammontare pari al 5% dello stanziamento di bilancio per acquisti di beni e servizi), dal 2021 si applicheranno anche agli enti territoriali che *“non hanno pubblicato l'ammontare complessivo*

dei debiti di cui all'art. 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e che non hanno trasmesso alla piattaforma elettronica le comunicazioni di cui al comma 867 e le informazioni relative all'avvenuto pagamento delle fatture" (comma 868).

In estrema sintesi, dunque, il nuovo sistema introdotto dal legislatore per superare definitivamente il problema dei ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni si basa sia sulla concessione di nuove anticipazioni di liquidità per pagare i debiti scaduti (da ultimo, al 31 dicembre 2019) che su un nuovo obbligo di accantonamento di risorse correnti, di importo crescente in base alla gravità della violazione, applicabile a chi non rispetta gli obblighi di riduzione dell'ammontare del debito complessivo scaduto rispetto all'esercizio precedente, i termini europei di pagamento, gli obblighi di pubblicazione nell'apposita sezione di "Amministrazione trasparente" (cfr. griglia allegata alla deliberazione ANAC n. 1310/2016) dell'ammontare complessivo del debito scaduto e dell'elenco dei creditori, nonché a chi non rispetta gli obblighi di trasmissione alla PCC dello *stock* di debiti commerciali residui scaduti e non pagati e le informazioni di cui all'articolo 7-bis, commi 4 e 5, del D.L. n. 35/2013, nei limiti in cui sono ancora esigibili dopo l'entrata in vigore del Siope+.

Per rendere effettivo e tracciabile il nuovo sistema, la legge prevede, infatti, che a decorrere dal 2020 tutte le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate dall'Istat comunichino entro il 31 gennaio di ogni anno l'ammontare dello *stock* di debiti commerciali residui scaduti e non pagati alla fine dell'esercizio precedente tramite la piattaforma PCC; per l'anno 2019 tale comunicazione doveva essere effettuata dal 1° al 30 aprile 2019. Tuttavia, secondo le previsioni dell'art. 1, comma 867, della legge 145/2018 tale obbligo sussiste esclusivamente fino alla chiusura dell'esercizio finanziario nel corso del quale l'ente adotta lo *standard* Ordinativo Informatico di cui all'art. 14, comma 8-bis della legge 196/2009 e s.m. e i. (quindi, per gli enti locali, solo per il 2019 con riguardo ai debiti residui al 31.12.2018, perché nel corso dell'esercizio 2018 tutti gli enti locali sono transitati al Siope+).

I commi 869 e 870 dell'articolo 1 della legge 145/2018 (come modificati dal D.L. 183/2020, conv. dalla L. 21/2021) prevedono, inoltre, che: a) a decorrere dal 1 gennaio 2021 sul sito *web* della Presidenza del Consiglio dei Ministri devono essere pubblicati ed aggiornati, per ciascuna pubblica amministrazione: con *cadenza trimestrale*, i dati riguardanti gli importi complessivi delle fatture ricevute dall'inizio dell'anno, i pagamenti effettuati e i relativi tempi medi ponderati di pagamento e di ritardo, desunti dalla PCC; con *cadenza trimestrale*, i dati riguardanti le fatture emesse in ciascun trimestre dell'anno e pagate entro i termini ed entro

tre, sei, nove e dodici mesi dalla scadenza, come desunti dal sistema informativo della piattaforma elettronica; b) a decorrere dall'anno 2019, per ciascuna amministrazione pubblica, entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento, è pubblicato, nel sito *web* istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'ammontare dello *stock* di debiti commerciali residui scaduti e non pagati alla fine dell'esercizio precedente.

Infine, il complesso disegno normativo si chiude con due previsioni afferenti ai controlli, contenute nei commi 872 e 871 dell'articolo 1 della legge 145/2018: il primo demanda all'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile la verifica della corretta attuazione di tutte le misure introdotte e qui analizzate; il secondo dispone che le informazioni pubblicate sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativamente alle fatture scadute e non pagate da più di 12 mesi costituiscono "*indicatori rilevanti ai fini della definizione del programma delle verifiche*" da parte dei servizi ispettivi di finanza pubblica del MEF.

Deve per completezza annotarsi che, sebbene sia stato introdotto il richiamato sistema normativo, apparentemente incisivo, l'Italia è stata di recente dichiarata inadempiente rispetto agli obblighi comunitari da parte della Corte di Giustizia (sentenza del 28/1/2020 causa C-122/18) perché ritenuta non in grado di assicurare che le sue pubbliche amministrazioni rispettino effettivamente i termini di pagamento previsti dalla legge (nonostante sia stato riconosciuto che la situazione sia negli ultimi anni migliorata, essendosi in effetti abbassato il tempo medio di pagamento).

La Corte di giustizia ha infatti ritenuto che l'articolo 4, paragrafo 3 della Direttiva 2011/7 vada interpretato nel senso che sugli Stati incombe un vero e proprio obbligo di garantire che, nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una Pubblica Amministrazione, questa non superi i termini di pagamento previsti nella medesima direttiva.

Non è pertanto sufficiente che siano garantiti gli interessi di mora, dovendo essere reso effettivo il rispetto dei termini di pagamento.

Nella direzione di assicurare il rispetto di questo obbligo si muove, tra l'altro, la nota previsione inserita nell'articolo 1, comma 865, della sopra esaminata legge 30 dicembre 2018, n. 145, ai sensi della quale, per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le Regioni e le Province autonome provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi, inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei termini di pagamento ai fini del

riconoscimento dell'indennità di risultato; la quota di indennità condizionata al raggiungimento di tale obiettivo non può essere inferiore al 30%.

La Corte costituzionale, con la pronuncia n. 78 del 24 aprile 2020, ha dichiarato la suddetta previsione legittima, rimarcando che il rispetto dei tempi di pagamento da parte dei soggetti pubblici presenta, soprattutto in tempi di crisi economica, una notevole incidenza sul sistema produttivo, nel contempo ribadendo – con il richiamo della sentenza della Corte di giustizia UE – che le riforme introdotte in precedenza, nonché le risorse stanziare, non sono state finora sufficienti a riportare a dimensioni fisiologiche il fenomeno dei ritardi nei pagamenti.

Le pur sintetiche considerazioni che precedono evidenziano la dimensione del problema dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e le difficoltà che il legislatore ha finora incontrato nel tentativo di arginarlo, disegnando i contorni di uno strumentario normativo ancora in via di consolidamento.

3. Articolazione del progetto.

In seguito allo studio e all'analisi della normativa rilevante, la Sezione ha proceduto alla redazione di un questionario da trasmettere ai Comuni, alle Province ed alla Regione. Il questionario, ancorato agli adempimenti previsti dalle norme disciplinanti l'argomento, prevede che sia evidenziato, per singola tipologia di spesa (acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture), l'ammontare dei pagamenti effettuati, gli importi di debito pagato, lo *stock* di debito commerciale residuo e il numero di imprese creditrici alla fine dell'esercizio in esame. Detto questionario è stato trasmesso agli Enti, per la compilazione, con nota prot. 467 del 05 marzo 2020, assegnando un termine di 30 giorni per la restituzione.

In seguito all'emergenza epidemiologica da Covid-19 – stante le fisiologiche ricadute sullo svolgimento delle attività delle Amministrazioni conseguenti alle misure assunte per contrastare la situazione – si è ritenuto opportuno rinviare il termine per la restituzione del questionario, fissandolo al 1° luglio 2020. Con nota prot. 574 del 20 marzo 2020, le Amministrazioni interessate sono state quindi informate del rinvio del termine. Alla data del 1° luglio 2020 avevano restituito i questionari compilati solo 36 enti. Con successiva nota di sollecito prot. 1721 del 21 agosto 2020 si è fissato al 15 settembre 2020, per gli enti inadempienti, il termine ultimo per la trasmissione dei questionari compilati.

Complessivamente, hanno infine riscontrato le richieste 115 enti.

Nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020 i funzionari della Sezione hanno ritenuto di condurre, sui siti istituzionali di tutti gli enti interessati – Sezione “*Amministrazione trasparente*” – una

verifica per accertare l'adempimento relativo alla pubblicazione degli indicatori dei tempi medi di pagamento nei termini previsti dalla normativa.

4. Obblighi di pubblicazione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni - sistema sanzionatorio previsto

Gli obblighi di pubblicazione dei dati sui pagamenti sono stati introdotti dall'articolo 33 del D.Lgs. n. 33/2013 (cd. "*decreto trasparenza*"). Come noto, tale norma prevede che le pubbliche amministrazioni, con cadenza annuale, pubblichino l'indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, denominato «*indicatore annuale di tempestività dei pagamenti*», nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici. A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni devono, altresì, provvedere alla pubblicazione di un indicatore dei propri tempi medi di pagamento denominato «*indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti*».

Si aggiunge che l'articolo 4-*bis*, comma 2, del citato decreto legislativo dispone l'obbligo, a carico di ciascuna amministrazione, di pubblicare sul proprio sito istituzionale, in una parte chiaramente identificabile della sezione "*Amministrazione trasparente*", i dati sui propri pagamenti permettendone la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari.

L'inosservanza degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 5-*bis*, costituiscono, secondo l'originaria formulazione dell'articolo 46, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013 (in vigore sino al 31 dicembre 2019), elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è, comunque, valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

Il predetto comma è stato oggetto di modifica ad opera dell'articolo 1, comma 163, lett. a), della legge n. 160/2019 (legge di bilancio 2020) - in vigore dal 1° gennaio 2020 - nella parte in cui prevede che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisce elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale a cui applicare la sanzione prevista dall'articolo 47, comma 1-*bis*, del medesimo decreto.

La legge di bilancio 2020 è intervenuta anche a modificare il quadro sanzionatorio previsto al comma 1-*bis* dell'articolo 47 (disciplinante le sanzioni per gli inadempimenti di comunicazione

e pubblicazione dei dati riferiti ai titolari di incarichi dirigenziali *ex art. 14, comma 1-ter*, del decreto trasparenza). Prima della modifica del legislatore del 2019, la norma richiamata prevedeva una sanzione amministrativa pecuniaria da 500,00 a 10.000,00 euro sia a carico del dirigente responsabile della mancata comunicazione ai sensi dell'art. 14, comma 1-ter, che a carico del responsabile degli obblighi di pubblicazione dei dati di cui al medesimo articolo. A partire dal 1° gennaio 2020, invece, l'art. 47, comma 1-bis disciplina due tipologie di sanzioni: la prima a carico del dirigente, che consiste nel pagamento della somma da 500,00 a 10.000,00 euro, la seconda a carico del responsabile della mancata pubblicazione, consistente nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato, ovvero dell'indennità accessoria. La previsione aggiunge che “[l]a stessa sanzione si applica nei confronti del responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui all'articolo 4-bis, comma 2” (enfasi aggiunta).

Competente per l'irrogazione di tale sanzione è l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) che, a mente del comma 3 dell'art. 47, disciplina con proprio regolamento il relativo procedimento.

Il comma 2 dell'art. 46 conserva la previsione normativa originaria secondo la quale il responsabile dell'inadempimento degli obblighi di pubblicazione non ne risponde se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.

Appare utile evidenziare che le norme sopra richiamate si inseriscono in un impianto normativo nato a partire dai primi anni novanta con l'emanazione della legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241/1990), per effetto della quale il rapporto tra autorità e cittadini ha subito una rivoluzione; la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa è stata estesa, successivamente, anche ai soggetti che non erano direttamente interessati all'emanazione del singolo atto/provvedimento divenendo, con il D.Lgs. n. 33/2013 come modificato e integrato dal D.Lgs. n. 97/2016, un diritto più generale a disposizione della collettività.

L'importanza che, nel nostro ordinamento, rivestono le norme che disciplinano la trasparenza si comprende solo se si ha contezza del fatto che la funzione di verifica e controllo dell'azione amministrativa da parte dei consociati è garantita anche attraverso lo strumento della pubblicazione di atti, specie quelli che riguardano la spesa pubblica.

Al fine di rendere effettiva la trasparenza dell'azione pubblica, i recenti interventi legislativi hanno voluto incentivare la responsabilizzazione dei dirigenti e dei responsabili delle pubblicazioni, ancorando la produttività e il trattamento accessorio all'adempimento delle operazioni di comunicazione e pubblicazione degli atti che garantiscono l'accesso civico. È evidente, tuttavia, che al fine di favorire gli adempimenti normativi sulla trasparenza non può

bastare l'inasprimento del regime sanzionatorio, occorrendo invece che gli amministratori degli enti risultino sempre più consapevoli del fatto che la pubblicità degli atti, prima che essere intesa come un obbligo, costituisce un dovere verso la comunità amministrata.

5. Esiti del controllo riguardante la pubblicazione degli indicatori di pagamento

Prima all'invio del questionario avente ad oggetto l'approfondimento delle tematiche riguardanti i pagamenti dell'amministrazione è stata compiuta un'indagine sui siti *internet* istituzionali degli enti locali esaminati, al fine di verificare l'adempimento normativo contenuto nel già citato art. 33 del D.Lgs. n. 33/2013 (come successivamente modificato e integrato dal D.L. n. 66/2014 e dal D.lgs. n. 97/2016) e nell'articolo 10 del D.P.C.M. 22 settembre 2014.

In particolare, l'articolo 10 del citato D.P.C.M. fissa i termini per la pubblicazione dell'indicatore annuale entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento e, per gli indicatori trimestrali, entro il trentesimo giorno dalla conclusione del trimestre.

Il grafico seguente espone gli esiti del controllo condotto su 139 enti analizzati (tra cui la Regione Molise, le Province di Campobasso ed Isernia e i Comuni molisani) che ha riguardato la verifica della pubblicazione degli indicatori di pagamento trimestrali 2019 ed annuale 2019 alla sezione "*Amministrazione trasparente*", sottosezione "*Pagamenti dell'amministrazione*".

L'indagine ha riscontrato la sussistenza di tre distinte casistiche:

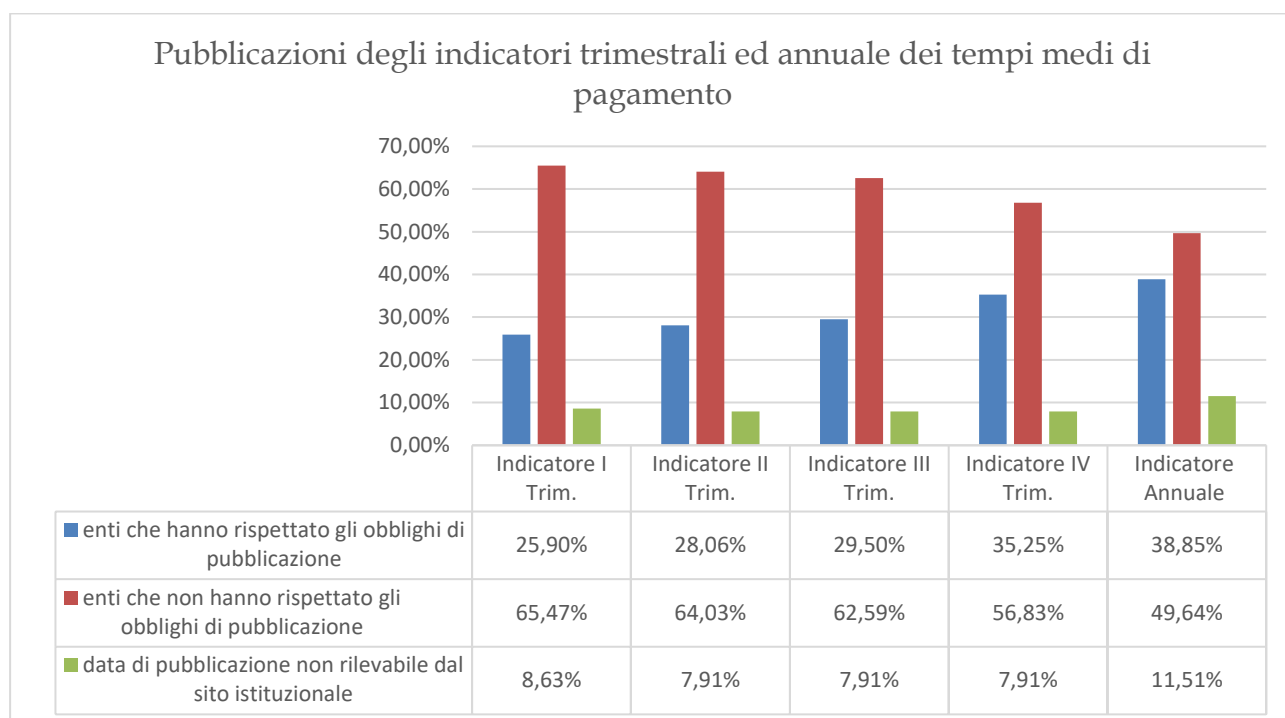
1. enti che hanno rispettato gli obblighi di pubblicazione;
2. enti che non hanno rispettato gli obblighi di pubblicazione (sono compresi sia gli enti che non hanno pubblicato affatto, sia gli enti che, pur avendo pubblicato gli indicatori, non hanno rispettato il termine di pubblicazione previsto);
3. enti che hanno pubblicato, nei casi in cui la data di pubblicazione non è rilevabile dal sito.

Dalla tabella si evince che, per ciascuna tipologia di indicatore, la percentuale di enti inadempienti (enti che hanno omesso la pubblicazione e/o enti che hanno differito tale adempimento) è più alta rispetto a quelli che hanno rispettato l'obbligo di pubblicare i dati previsti entro il termine prestabilito.

La percentuale degli enti inadempienti è maggiore avuto riguardo alle pubblicazioni degli indicatori del primo (65,47%), del secondo (64,03%) e del terzo trimestre (62,59%), mentre diminuisce in riferimento all'indicatore del quarto trimestre (56,83%) e all'indicatore annuale (49,64%).

Di contro, la percentuale di enti adempienti è minore avuto riguardo alla pubblicazione degli indicatori del primo (25,90%), del secondo (28,06%) e del terzo trimestre (29,50%), per poi salire al 35,25% per il quarto trimestre. La più alta percentuale di pubblicazioni avvenute entro i termini ha riguardato l'indicatore annuale (38,85%), nei cui confronti gli enti dimostrano di riservare maggiore attenzione.

Risulta, inoltre, significativa anche la percentuale di enti (8% per gli indicatori trimestrali e 12% per l'indicatore annuale) per i quali non è stato possibile risalire alla data di pubblicazione degli indicatori poiché non riportata sul sito *internet*. La criticità rilevata impedisce la verifica dell'esatto adempimento normativo.



fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rinvenuti dal sito istituzionale degli enti esaminati

Dall'indagine, infine, è emerso che la maggior parte degli indicatori di pagamento pubblicati dagli enti non presenta il formato tabellare aperto che ne consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo come prescritto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 33 del 2013.

L'analisi sopra descritta ha avuto ad oggetto gli adempimenti di pubblicazione degli enti riguardo ai singoli indicatori di pagamento.

Si intende ora concentrare l'attenzione sull'osservanza degli obblighi di pubblicazione degli indicatori nel loro complesso.

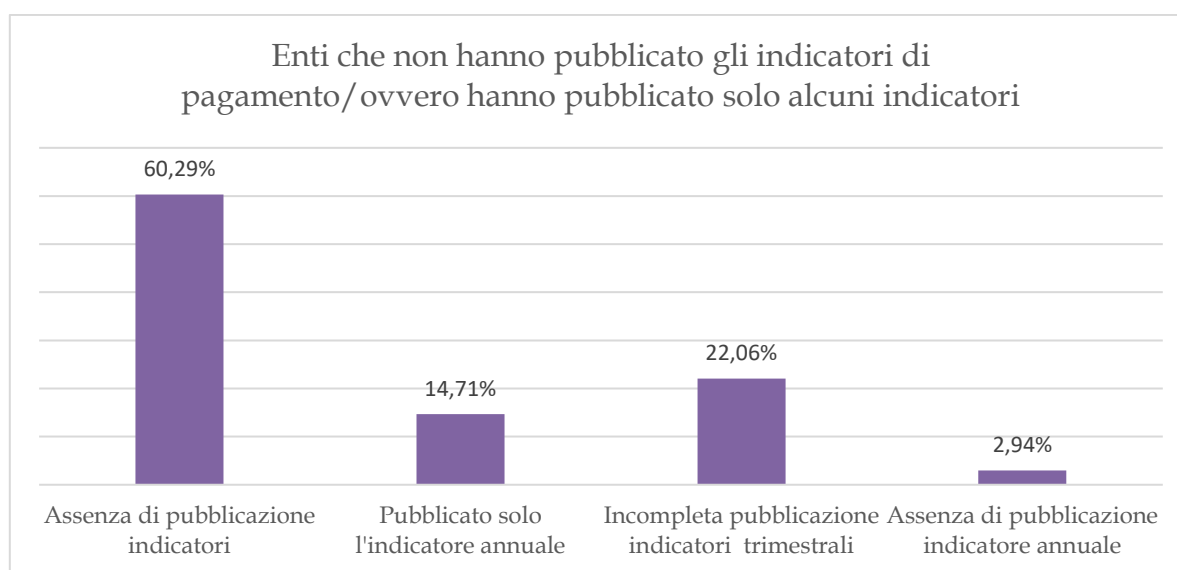
Da tale indagine emerge un dato molto significativo: solo il 51,08% (pari a 71 amministrazioni) ha provveduto alla pubblicazione di tutti gli indicatori di pagamento previsti dall'articolo 33

del D.Lgs. n. 33/2013. Tuttavia, di tali enti, solamente il 32,39% (pari a 23 enti) ha adempiuto alle prescrizioni di legge pubblicando, entro i termini previsti, tutti gli indicatori di pagamento. Di contro, il 48,92% (68 enti) su un totale di 139 enti esaminati non ha pubblicato gli indicatori di pagamento per il 2019 ovvero ha pubblicato solo parzialmente i dati previsti.

Nel grafico seguente sono rappresentate, in termini percentuali, le diverse ipotesi riscontrate negli enti inadempienti agli obblighi di pubblicazione.

Innanzitutto, si evidenzia che il 60,29% (pari a 41 enti) di detti enti ha omesso integralmente la pubblicazione degli indicatori sul proprio sito istituzionale. Si riferisce, inoltre, che, in alcuni di essi (n. 10 enti), le ultime pubblicazioni risalgono ad anni precedenti (talvolta, addirittura risalenti al 2014), in altri, invece, tali dati non sono mai stati pubblicati (n. 11 enti).

Il 14,71% (n. 10 enti, tra cui i Comuni di Bojano e Agnone) ha pubblicato unicamente l'indicatore annuale di pagamento. Il 22,06% (n. 15 enti) ha pubblicato in maniera incompleta gli indicatori trimestrali e, infine, il 2,94% (n. 2 enti) ha omesso la pubblicazione dell'indicatore annuale.



fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rinvenuti dal sito istituzionale degli enti esaminati

Sebbene l'inadempimento normativo si realizzi sia nel caso in cui l'ente non pubblichi gli indicatori che nel caso in cui differisca la pubblicazione di tali dati, ovviamente nell'ipotesi di assenza totale di pubblicazioni si ravvisano elementi di maggiore criticità. Quanto detto trova conferma nel fatto che, molto frequentemente, la mancata pubblicazione dei dati legati alla trasparenza non dipende da mera dimenticanza, ma consegue al mancato compimento di una serie di attività e processi amministrativi propedeutici e complementari alla pubblicazione stessa.

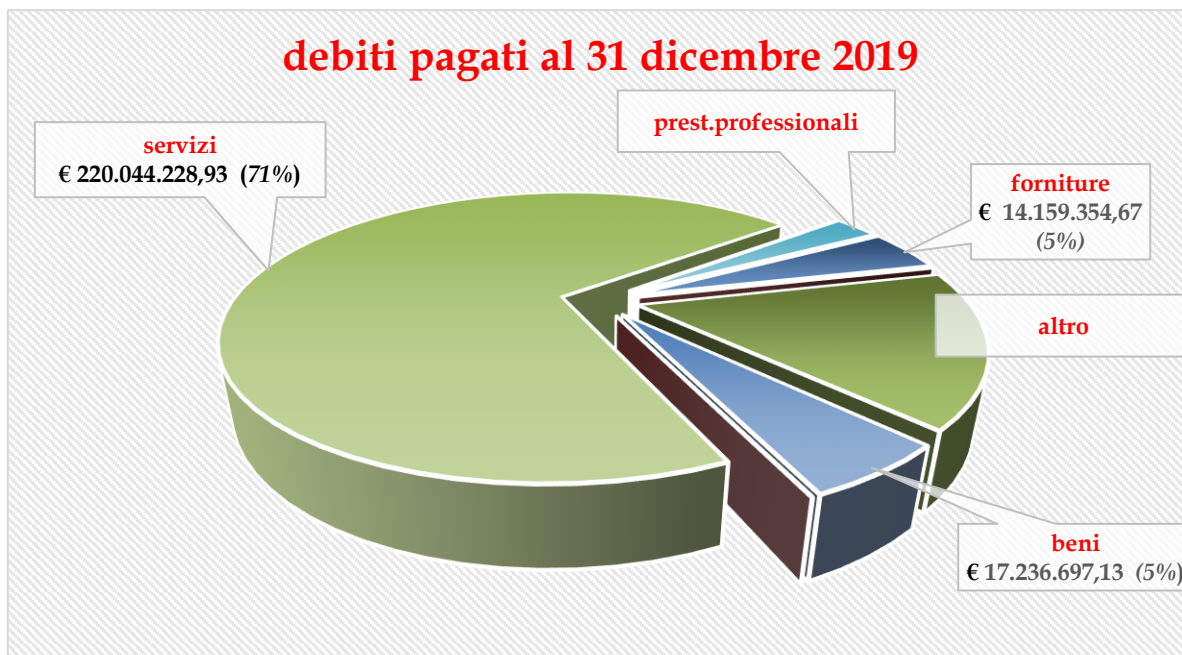
La percentuale elevata di enti (poco meno della metà) che non ha osservato gli obblighi di pubblicazione dei dati sui pagamenti – dato, peraltro, già emerso anche in sede di analisi dei rendiconti – è sintomatica della scarsa attenzione riservata dalle amministrazioni pubbliche alla materia di cui si discorre.

Giova ribadire che occorre che le amministrazioni comprendano l'importanza della pubblicazione di tali dati, non solo al fine di scongiurare provvedimenti sanzionatori, ma anche perché l'osservanza di detti obblighi potrebbe comportare benefici di natura sostanziale capaci di influire sui bilanci degli enti locali: si pensi, ad esempio, alla norma contenuta nel comma 1017 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) che dispone, tra l'altro, l'inapplicabilità delle disposizioni che prevedono la riduzione del FCDE da accantonare per gli enti che, con riferimento agli esercizi 2017 e 2018, non hanno pubblicato nel proprio sito *internet* – entro i termini previsti dalla legge – gli indicatori di pagamento e il debito commerciale residuo (cfr. *supra*, par. 2).

È bene segnalare, inoltre, che a seguito dell'invio del questionario diversi enti risultati inadempienti hanno provveduto, seppur tardivamente, a pubblicare tali dati; si annota, inoltre, che molti di tali enti hanno dichiarato nel questionario che la mancata pubblicazione è dovuta alla carenza di personale.

6. Debiti pagati al 31 dicembre 2019

Alla fine dell'esercizio 2019 i **debiti riportati come pagati da parte del complesso di amministrazioni monitorate** – al netto degli enti che non hanno restituito il questionario (n. 28) e di quelli che il cui dato non è stato fornito (n. 4) – ammontano a complessivi euro 311.050.879,90, così ripartiti:



Evidente il peso preponderante assunto dall'acquisizione di "servizi" (70,74%). Tuttavia – seppur a margine del discorso che qui ci occupa – vale la pena evidenziare che il peso delle singole voci risulta di molto diversificato, ove ci si attardi a disaggregare il dato complessivo tra gli enti monitorati, diversificandoli per competenze (e correlata struttura organizzativa) o per base amministrata.

In quel caso infatti emerge che, nell'ambito delle Amministrazioni provinciali, la voce "servizi", pur rimanendo sempre rilevante, cede il passo in termini percentuali alla voce "altro" (38,65%) ed anche alla voce "beni" ((25,72%). Di contro, la tipologia "altro" è assolutamente irrilevante nella Regione (0,17%), mentre risulta superare sempre il 30% della spesa pagata negli altri contesti amministrativi monitorati.

tab. n. 1: debiti pagati al 31 dicembre 2019 per tipologia di spesa e struttura (dati in euro)

	Ente Regione		Amm. provinciali		Comuni > 5.000 ab.		Comuni < 5.000 ab.	
Beni	537.610,40	0,35%	4.725.995,08	25,27%	6.541.134,19	9,66%	5.431.957,46	7,80%
Servizi	151.700.109,51	97,88%	4.734.926,77	25,32%	35.297.863,27	52,10%	28.311.329,38	40,67%
prestazioni prof.	1.532.194,34	0,99%	738.817,81	3,95%	1.592.159,76	2,35%	4.363.879,50	6,27%
Forniture	950.456,49	0,61%	1.274.139,58	6,81%	3.679.312,11	5,43%	8.255.446,49	11,86%
Altro	265.785,90	0,17%	7.227.286,41	38,65%	20.635.586,11	30,46%	23.246.942,98	33,39%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati questionario

Risulta opportuno soffermarsi, inoltre, sulla **tempistica seguita nei pagamenti**.

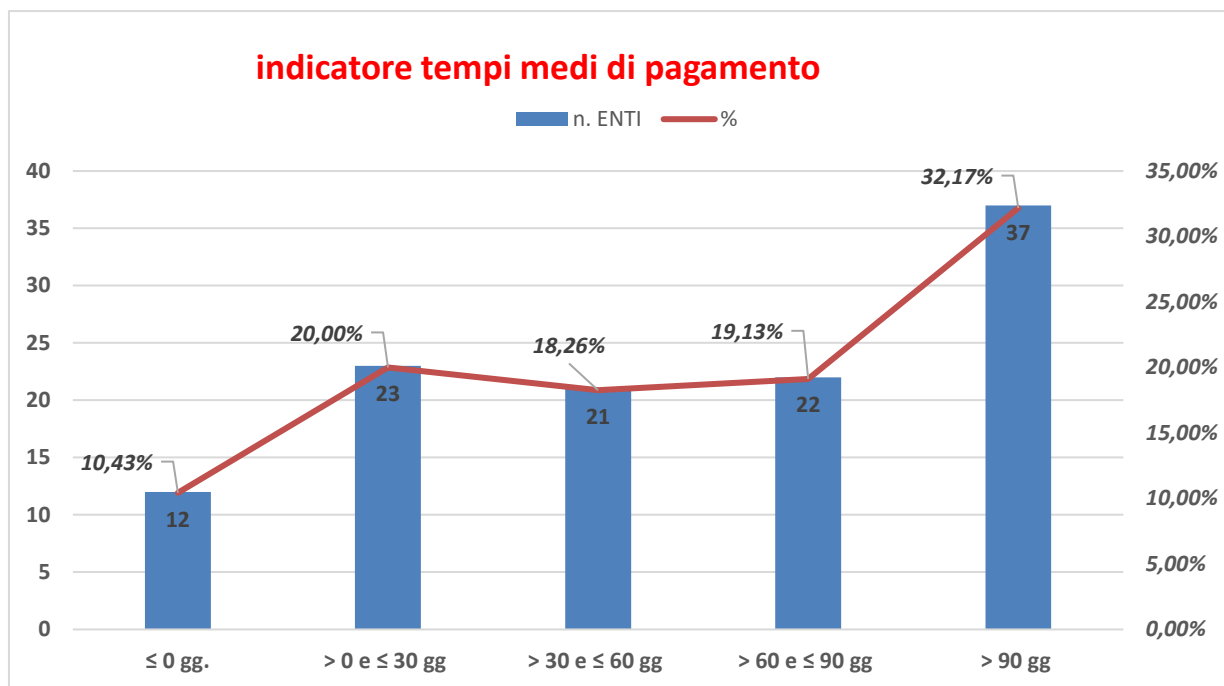
Come annotato in sede di considerazioni preliminari, il D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 (art. 4) e s.m.i. – nel recepire la direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (poi modificata dalla direttiva 2011/7/UE) – ha statuito che le amministrazioni pubbliche paghino i loro debiti commerciali entro 30 o, nei casi previsti, 60 ⁽²⁾ giorni di calendario decorrenti:

- a) dalla data di ricevimento da parte del debitore della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente;
- b) dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi, allorché manchi una data certa di ricezione o quando la loro ricezione sia anteriore a quella del ricevimento delle merci o della prestazione dei servizi;
- c) dalla data di accettazione o verifica della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali, ove previste da legge o da contratto, qualora la fattura o la richiesta equivalente di pagamento sia ricevuta antecedentemente a tale data.

Dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento decorrono *interessi legali moratori* su base giornaliera, a un tasso pari al *tasso di riferimento* maggiorato di otto punti percentuali; è poi dovuto un importo forfettario di 40,00 euro a titolo di risarcimento del danno (salva la prova del maggior danno). Il creditore ha anche diritto al rimborso dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte (ivi, artt. 2, *lett. e*), 3, 4, comma 1, 5 e 6 del D.Lgs. n. 231/2002).

Ciò detto, si deve evidenziare che l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti – pubblicato *ex* articolo 33 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, nella sezione “*amministrazione trasparente*” del loro sito istituzionale – attesta che solo n. 35 amministrazioni (che vale il 30,43% degli enti adempienti, n. 115) hanno pagato i propri debiti commerciali entro il termine “*europeo*” dei 30 giorni.

² 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, quando ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche. In ogni caso i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a 60 giorni. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto (cfr. comma 4 dell'art.4 del d.lgs. n.231/2002, come modificato dall'art.24, comma 3, *lett. a*), n.2), della l. 30 ottobre 2014, n.161).



Percentuale destinata a ridursi al 27,83% ove si consideri che n. 3 enti, pur riportando un indicatore annuale medio dei pagamenti ≤ 30gg, hanno contestualmente dichiarato pagamenti effettuati oltre il detto termine per valori complessivamente superiori ai primi:

tab. n. 2: incongruenze indicatore annuale medio pagamenti ≤ 30gg (dati in euro)

ENTE	indicatore annuale	TOTALE PAGAMENTI	pagamenti >30gg	% pagamenti > 30gg / TOT. pagamenti
PROVINCIA CB	24	11.731.513,93	11.731.489,93	100,00%
TORO	29,86	75.759,34	187.866,41	247,98%
CONCA CASALE	-6,85	2.047,19	23.788,23	1161,99%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati questionario

Al dunque, ben n. 83 amministrazioni (il 72,17% dei n. 115 enti adempienti, che vale comunque il 59,71% delle n. 139 amministrazioni monitorate) dovrebbero soggiacere alle conseguenze negative ricostruite nelle considerazioni preliminari, tra le quali, si ricorda, la prospettazione dell'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti allegata alle relazioni ai bilanci consuntivi e, soprattutto, l'obbligo di indicare le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti a mente dell'articolo 41 del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 (come modificato dalla legge di conversione 23 giugno 2014, n. 89).

Consta, invece, che n. 13 Enti tra quelli teoricamente tenuti al suddetto obbligo (il 16,25% di essi), abbiano dichiaratamente escluso l'adozione di misure atte a consentire il pagamento nei termini.

tab. n. 3: Enti inadempienti obbligo adozione misure ex art. 41 DL n. 66/2014

(dati in euro)

ENTE	indicatore annuale	TOTALE PAGAMENTI	Pagamenti >30gg	% pagamenti > 30gg/ TOT. Pagamenti
FERRAZZANO	59	1.308.806,34	NR	NR
MOLISE	71,67	413.675,66	369.021,05	89,21%
MONTAGANO	219	591.885,26	NR	NR
MONTEFALCONE S.	83,82	723.302,19	NR	NR
ROCCAIVIVARA	77	891.970,38	NR	NR
SALCITO	117,16	214.447,23	NR	NR
SAN MARTINO IN PENSILIS	107,06	1.676.621,87	996.488,78	59,43%
CASTELPETROSO	33,71	NR	444.337,77	NR
CASTELPIZZUTO	77	102.102,59	NR	NR
POZZILLI	109	1.702.021,41	NR	NR
ROCCASICURA	62,92	318.070,64	180.879,22	56,87%
SANTA MARIA MOLISE	108,12	701.070,61	317.560,81	45,30%
SCAPOLI	91,59	425.284,42	494.397,65	116,25%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati questionario

Viepiù, spesso emerge che l'asserita adozione delle misure (n. 90/111 questionari acquisiti, ivi punto 6) non rimandi ad atti d'organizzazione formalizzati, bensì a mere accortezze operative adottate (esemplificativamente: l'incremento delle attività di recupero dell'evasione tributaria; il pagamento delle fatture in ordine cronologico di arrivo; l'adozione del mandato di pagamento informatico; il ricorso alla domiciliazione bancaria per le utenze).

D'altronde, anche volendo prescindere dalla formalizzazione delle misure, rimane certa la loro sostanziale inefficacia. Infatti, sebbene l'81,08% dei questionari acquisiti (si ripete, n. 90/111, che vale comunque il 64,75% delle n. 139 amministrazioni monitorate) attestino la loro intervenuta adozione, l'entità dei pagamenti effettuati dopo i 30 giorni dalla data di ricevimento della fattura da parte del debitore (o situazione equivalente) rimane ragguardevole, come quella dei debiti residui al 31 dicembre 2019:

tab. n. 4: stato pagamenti debiti commerciali al 31.12.2019

(dati in euro)

ENTE	TOTALE PAGAMENTI	Pagamenti >30gg	% pagamenti > 30gg/ TOT. pagamenti	debito residuo al 31.12.2019	% debito residuo/ TOT debiti
REGIONE	154.986.256,39	NR	NR	112.173.016,29	41,99%
PROVINCE	18.701.232,65	15.506.063,88	82,91%	1.182.159,87	5,95%
COMUNI >5.000 ab	67.746.613,35	32.875.598,91	48,53%	15.766.936,17	18,88%
COMUNI < 5.000 ab	69.616.777,51	26.667.333,54	38,31%	33.353.478,40	32,39%
TOTALE	311.050.879,90	75.048.996,33	24,13%	162.475.590,73	34,31%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati questionario

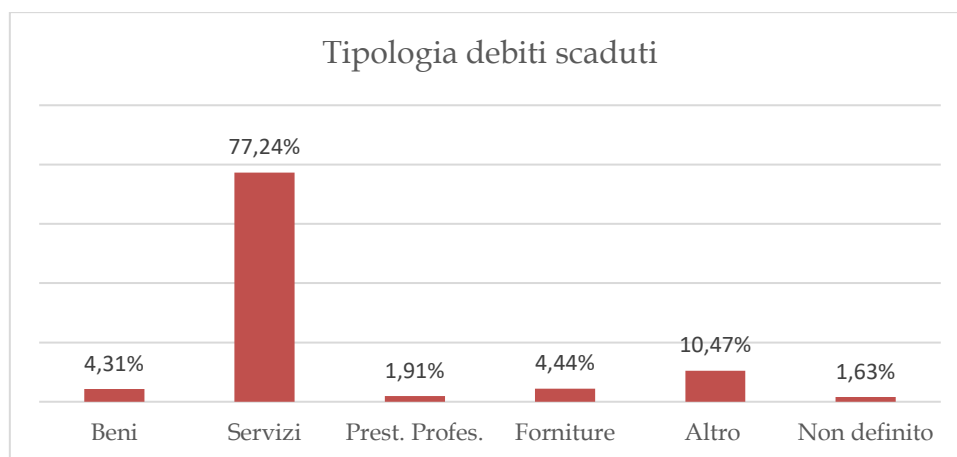
7. Debiti scaduti e non pagati al 31 dicembre 2019

Nell'esercizio 2019 i debiti scaduti e non pagati al 31 dicembre ammontavano a euro **162.475.590,73**. A tal riguardo si evidenzia un disallineamento tra il totale dei debiti ed il totale dei debiti delle singole tipologie, dovuto al fatto che alcuni enti (comune di Isernia, Fornelli e Poggio Sannita) hanno indicato solo lo *stock* totale non suddividendolo nelle categorie richieste.

Si è chiesto agli enti di suddividere lo *stock* dei debiti in cinque tipologie, per verificare quali fossero quelle più in sofferenza.

I grafici che seguono riportano le risposte acquisite, suddivise per tipologia e per enti.

Nel primo si collocano i debiti scaduti per tipologia. Da esso si evince che, prevalentemente, i debiti scaduti riguardano servizi: infatti, essi ammontano a euro 125.494.787,31, pari al 77,24% dei debiti totali. Seguono i debiti riferiti ad altre tipologie, prevalentemente debiti per lavori pubblici, per euro 17.011.769,00 (pari al 10,47%). Seguono i debiti per acquisto di forniture, beni e per prestazioni professionali, pari, rispettivamente, a euro 7.216.574,52 (4,44%), euro 7.001.407,68 (4,31%) ed euro 3.096.166,35 (1,91%).

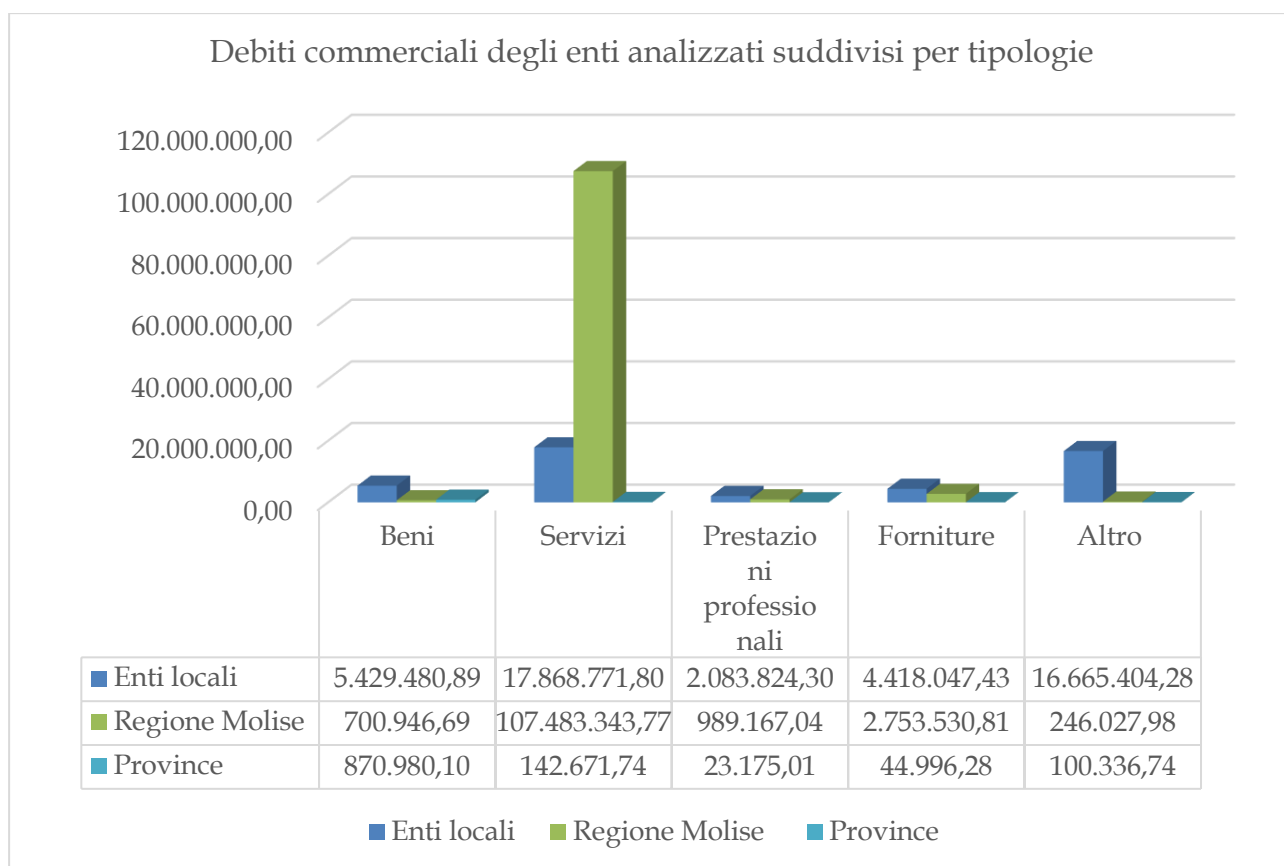


fonte: elaborazione Corte dei conti su dati questionario

Il secondo grafico riporta il *quantum* dei debiti scaduti riferita a tre gruppi di enti e, precisamente, alla Regione, alle Province e ai Comuni.

Da esso si evince che la Regione Molise ha un elevato numero di debiti riferito ai servizi, pari a euro 107.483.343,77, seguito dai Comuni per un importo pari a euro 17.868.771,80,

La seconda tipologia di rilievo è in capo ai Comuni e si riferisce alla tipologia "Altro" (che comprende prevalentemente lavori pubblici) con euro 16.665.404,28.



fonte: elaborazione Corte dei conti su dati questionario

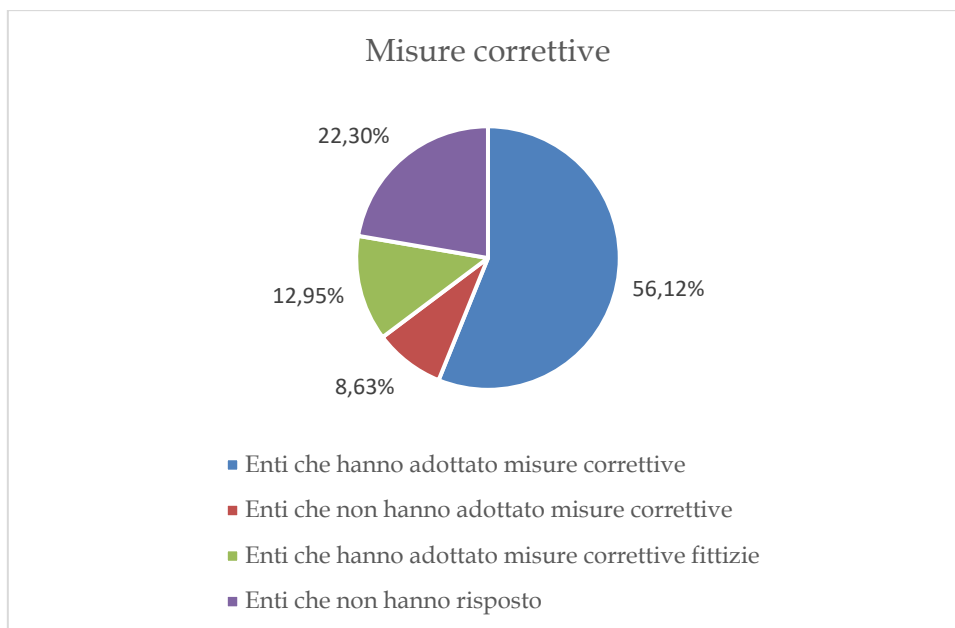
8. Misure correttive

Nella tabella che segue sono riportati i dati degli enti che hanno adottato misure correttive. Solo 12 enti (tra cui due che hanno rispettato i termini di pagamento) non hanno adottato misure correttive. Le misure sono state adottate da circa il 69% delle amministrazioni, ma in ben 18 casi (pari al 12,95%) le cui misure sono apparenti.

tab. n. 5: misure correttive

Misure correttive		
	Numero	%
Enti che hanno adottato misure correttive	78	56,12%
Enti che non hanno adottato misure correttive	12	8,63%
Enti che hanno adottato misure correttive apparenti ("fittizie")	18	12,95%
Enti che non hanno risposto	31	22,30%
Totale	139	100%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati questionario



Qualche considerazione va fatta sulle misure correttive. Esse, nell'ottica del legislatore dovevano essere uno strumento per migliorare i tempi di pagamento definendo delle regole all'interno dell'ente che eliminassero le condizioni ostative del ritardo.

Appare evidente che le misure correttive da sole non sono sufficienti se non accompagnate dal rispetto dei principi contabili introdotti dal D. Lgs. N. 118/2011 e nelle conseguenti disposizioni del TUEL.

A tal fine si vuol ricordare quanto disciplinato dal comma 8 dell'art. 183 del Tuel che così recita:

“Al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente comma comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di cassa, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi”.

Tale comma spesso è disapplicato dagli enti che considerano, al momento di decidere gli impegni di spesa, esclusivamente gli stanziamenti di bilancio, non anche le disponibilità di cassa.

Spesso accade che, in un bilancio di previsione pur in equilibrio sul piano della competenza, l'impegno di nuove spese in assenza di rigorosa verifica della possibilità di fare affidamento

su adeguate riscossioni determina una sofferenza di cassa che inevitabilmente – anche in presenza delle più adeguate misure correttive – produce ritardi nei pagamenti.

9. Interessi ritardato pagamento

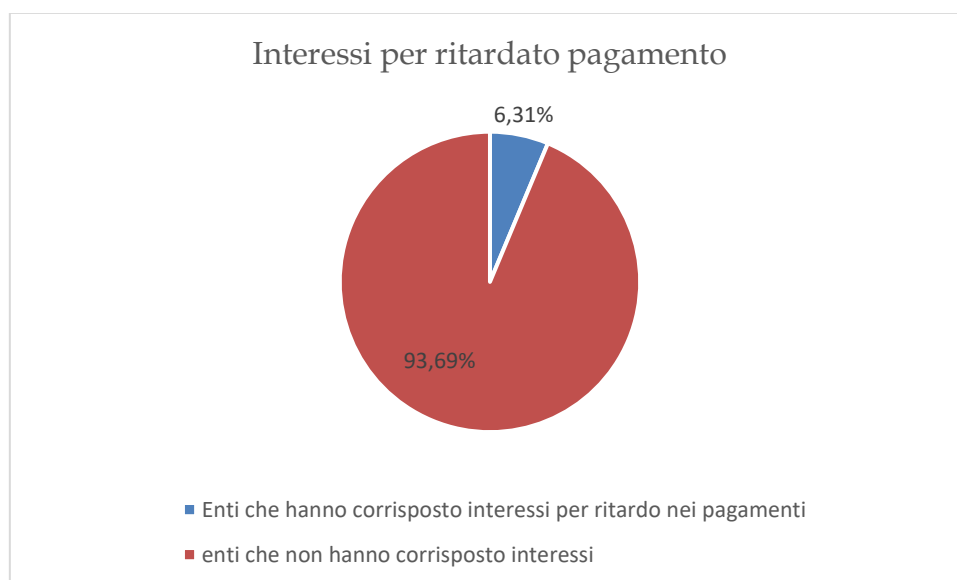
Solo sette enti hanno dichiarato di aver effettuato pagamenti di interessi a fronte di ritardati pagamenti; l'importo di tali interessi ammonta a euro 79.040,38.

tab. n. 6: interessi per ritardato pagamento (dati in euro)

Interessi per ritardato pagamento			
	Numero	Importo totale (dichiarato)	%
Enti che hanno corrisposto interessi per ritardo nei pagamenti	7	79.040,38	6,31%

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati questionario

L'importo degli interessi pagati sembra sottostimato, se riportato al valore dei debiti e ai tempi medi di pagamento. Il pagamento di interessi risulta spesso, per comprensibili motivi, non evidenziato nelle registrazioni contabili, per cui solo un capillare controllo ne potrebbe rivelare l'esistenza.



10. Anticipazione di liquidità

I dati a disposizione della Sezione di controllo sono riferiti alle anticipazioni di liquidità erogate da CDP sino all'anno 2015 incluso. Solo per la Regione Molise sono disponibili gli importi per le anticipazioni di liquidità aggiornati all'esercizio 2019 (risultano essere pari a euro 326.292.533,13). Si precisa che le anticipazioni di liquidità usufruite dalla Regione riguardano cumulativamente quelle riferite alle attività ordinarie della Regione e alla sanità regionale.

Nella tabella che segue sono indicati i dati riferiti alle anticipazioni.

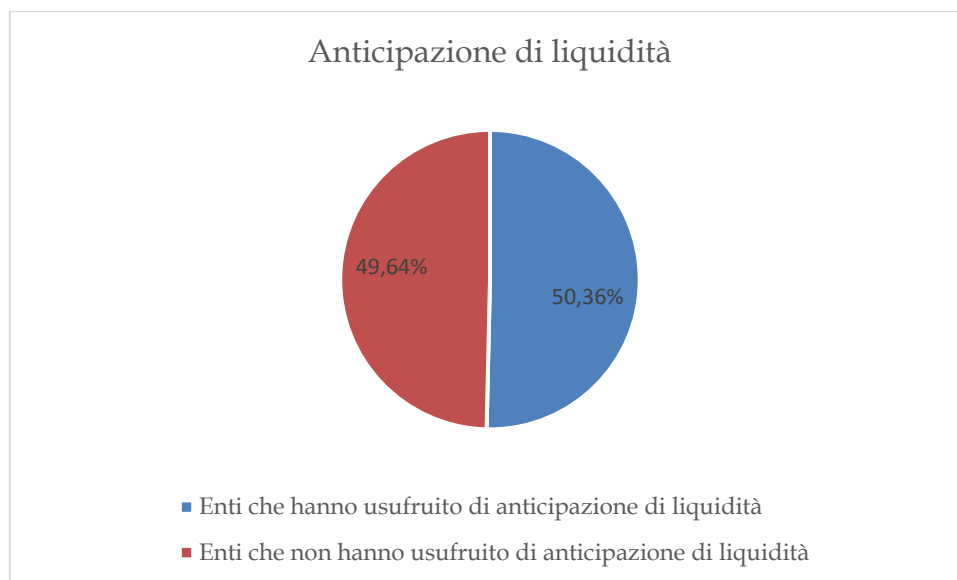
tab. n. 7: anticipazioni di liquidità

(dati in euro)

Anticipazione di liquidità			
	NUMERO	IMPORTO TOTALE	%
Enti che hanno usufruito di anticipazioni di liquidità	70	384.034.236,33	50,36%

fonte: dati giudizio di parificazione esercizio 2019 Regione Molise e da Cassa depositi e Prestiti.

Dunque, la circostanza che circa il 50% degli enti molisani ha fatto ricorso all'anticipazioni di liquidità, per oltre 384 milioni di euro, manifesta la presenza di una diffusa difficoltà a far fronte ai propri debiti.



11. Conclusioni

Dall'indagine condotta muovendo sia dai siti istituzionali degli enti che dalle informazioni fornite dalla compilazione del questionario emergono dati poco confortanti: tra tutte le amministrazioni esaminate (n. 139 enti: Regione Molise, Province di Campobasso e Isernia e Comuni molisani), solamente il 38,85% ha provveduto alla pubblicazione dell'indicatore annuale di pagamento entro i termini previsti dalle prescrizioni di legge (articolo 33 del D.Lgs. n. 33/2013).

Circa l'indicatore dei tempi medi, solo il 10% degli enti paga entro i 30 giorni dal ricevimento della fattura, mentre il restante 90% paga oltre i termini e, di essi, più di un terzo (32,17%) oltre i 90 giorni, derivandone il più che concreto rischio di dover corrispondere interessi legali.

Come noto, il legislatore ha introdotto istituti e misure finalizzati ad aiutare gli enti a superare i problemi di cassa, con particolare riferimento alle "*anticipazioni di liquidità*" e alle misure correttive.

Di queste ultime si è già illustrato ampiamente nel paragrafo 8. Deve al riguardo aggiungersi che le stesse, se isolatamente considerate, rischiano di tradursi in sterili formalismi, privi di ogni beneficio per gli enti interessati.

A riprova di quanto evidenziato, basti considerare che il numero di enti che hanno adottato le misure correttive è pari al 56,12%, a fronte della constatazione che solo il 10% rispetta i limiti temporali di pagamento.

Le anticipazioni di liquidità sono state introdotte per sopperire a momentanei squilibri di cassa sofferti dagli enti, al precipuo fine di accelerare il pagamento dei debiti commerciali pregressi; periodicamente, a decorrere dal 2013 (da ultimo, con il D.L. n. 104 del 14 agosto 2020), il legislatore ha consentito alle amministrazioni interessate di richiedere anticipazioni, oggetto di restituzione nell'arco temporale di 20-30 anni, per onorare gli obblighi di pagamento di debiti, certi liquidi ed esigibili.

Rinviando alle sedi proprie la il richiamo delle questioni ermeneutiche sorte in ordine alla natura giuridica di tale istituto, se debba essere considerato quale strumento per sopperire a momentanea difficoltà di cassa (dunque, non un'ordinaria fonte di debito) ovvero se, nella sostanza, possa assimilarsi a un vero e proprio mutuo ai fini dei requisiti di legittimità ex art. 119, comma 6, della Costituzione e degli obblighi di contabilizzazione, preme evidenziare che tali somme (concesse a titolo di anticipazione o di prestito) in molti casi non sono risultate da sole idonee a risolvere il problema dei dilatati tempi di pagamento.

Il reale punto dolente risiede nelle difficoltà degli enti locali ad assicurare il rispetto degli equilibri di cassa, tenuto conto che, se da un lato le spese si presentano come certe e, in buona misura, incomprimibili, dall'altro lato le amministrazioni affrontano notevoli difficoltà nel riscuotere i propri crediti.

Si richiama, in questa sede, l'importanza di un istituto presente nella cultura economica aziendale privatistica la cui adozione, accanto all'accorto ricorso alle misure correttive e alle anticipazioni di liquidità, nonché al rigoroso rispetto dell'art. 183, comma 8 del TUEL, potrebbe aiutare gli enti nella quotidiana attività di gestione finanziaria: il riferimento è alla predisposizione del "*piano finanziario*". Esso consente di conoscere in tempo reale le entrate e le spese effettive nel periodo di riferimento, consentendo, con largo anticipo, di pianificare le eventuali fonti di finanziamento.

Il legislatore, con l'introduzione della contabilità armonizzata, ha chiaramente inteso favorire in concreto e costante presidio dell'equilibrio di cassa, e a tale obiettivo può appunto concorrere l'adozione di piani finanziari dettagliati. Occorre evidenziare che la predisposizione di piani finanziari potrebbe implicare, nei singoli casi, scelte amministrative onerose per la cittadinanza; peraltro, rinviare le doverose misure tendenti ad assicurare il rispetto degli equilibri di cassa a vantaggio di strumenti eccezionali, quali le anticipazioni di liquidità (immissione di liquidità) per pagare debiti pregressi, rischia inevitabilmente di condurre a una lesione del principio di equità intergenerazionale nonché, nel medio periodo, di determinare condizioni di chiara difficoltà nell'erogazione dei servizi.

Le tematiche oggetto della presente Relazione, di grande attualità e rilevanza, rappresentano le sfide con le quali gli enti dovranno confrontare sempre con maggiore frequenza, se intendono perseguire con efficacia l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

INDICE

1. Premessa	5
2. Presupposti normativi	5
3. Articolazione del progetto	15
4. Obblighi di pubblicazione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni - sistema sanzionatorio previsto	16
5. Esiti del controllo riguardante la pubblicazione degli indicatori di pagamento	18
6. Debiti pagati al 31 dicembre 2019	21
7. Debiti scaduti e non pagati al 31 dicembre 2019	26
8. Misure correttive	27
9. Interessi ritardato pagamento	29
10. Anticipazione di liquidità	30
11. Conclusioni	31

INDICE TABELLE

1. Debiti pagati al 31 dicembre 2019 per tipologia di spesa e struttura	22
2. Presupposti incongruenze indicatore annuale medio pagamenti ≤ 30 gg	24
3. Enti inadempienti obbligo adozione misure ex art.41 DL n. 66/2014	25
4. Stato pagamenti debiti commerciali al 31.12.2019	25
5. Misure correttive	27
6. Interessi per ritardato pagamento	29
7. Anticipazioni di liquidità	30

Il relatore
(Domenico Cerqua)

Il Presidente
(Lucilla Valente)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 20 APRILE 2021

IL RESPONSABILE SEGRETERIA ISTITUZIONALE
(dott. Davide Sabato)

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

