



CITTÀ
DI ANDRIA

Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI
Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

IL SEGRETARIO GENERALE

Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza

A tutti i Dirigenti

Al Responsabile della P.L.

Al Responsabile Avvocatura Comunale

e, p.c.

Al Sig. Commissario Straordinario

Ai Sub Commissari

Al Collegio di Revisione Economico Finanziaria

All'O.I.V.

Loro sedi

Direttiva

in materia di prevenzione della corruzione e controlli

Oggetto: Monitoraggio tempi di pagamento nelle transazioni commerciali, ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. n. 231/2002, per il controllo sulle attestazione dei pagamenti tardivi ex art. 41 del D.L. n. 66/2014, convertito dalla Legge n. 89/2014 - Pagamento nei termini - Responsabilità da ritardo.

In sede di effettuazione dei controlli interni successivi di regolarità amministrativa a norma dell' art. 147 bis del TUEL sugli atti adottati nel 2019 , di cui alle schede specifiche ed al referto riassuntivo trasmesso ai soggetti pure destinatari della presente, ho rilevato scarsa attenzione al tema del rispetto dei tempi di pagamento, che non viene evidenziato ed attestato né in senso positivo che negativo e che non è stato sicuramente rispettato nel corso del 2019, stante la mancanza quasi totale di liquidità e stanti le numerose anomalie riscontrate nell'iter complessivo delle determinazioni per la mancata apposizione del visto contabile su tante determinazioni di liquidazione.

Questa circostanza ed i rilievi effettuati, unitamente alla presenza reiterata negli anni, nel format del referto sui controlli predisposto dalla Corte dei Conti, del quesito sul monitoraggio dei tempi di pagamento delle transazioni commerciali finalizzato al controllo sulle attestazioni dei pagamenti tardivi, mi fornisce l'occasione per trattare

COMUNE DI ANDRIA
Protocollo Generale della Città' di Andria
Protocollo N.0075289/2020 del 21/09/2020



CITTÀ
DI ANDRIA

Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI
Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

IL SEGRETARIO GENERALE

Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza

sinteticamente, nella presente direttiva, il tema dei tempi di pagamento e delle responsabilità per i danni da ritardo.

Limitatamente al controllo di regolarità amministrativa le Sezioni di Controllo delle Corti dei Conti richiamano sempre più spesso l'attenzione sull'omesso controllo delle "... attestazioni riguardanti i pagamenti tardivi, ex quesito 2.10" segnatamente per i Comuni che si trovano in stato di riequilibrio finanziario pluriennale, a seguito di risposta negativa al seguente quesito: "Sono state verificate le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, secondo le modalità di cui all'art. 41 del d.l. n. 66/2014, conv. dalla l. n. 89/2014".

E' ovvio che, allo stato, la risposta negativa si appaleserebbe inevitabile, in ragione del fatto il controllo era ed è oggettivamente improcedibile, per assenza degli atti - le "attestazioni riguardanti i pagamenti tardivi" - sui quali si sarebbe dovuto effettuare.

Ritengo più che mai doveroso ed improcrastinabile un intervento correttivo "a monte" della descritta criticità che va rimossa nel più breve tempo possibile.

A tal fine premetto una breve disamina normativa che ritengo estremamente utile ai fini della compiuta trattazione del tema dei ritardati pagamenti, oggetto della presente circolare/direttiva.

Il richiamato art. " ... 41 del d.l. n. 66/2014, conv. dalla l. n. 89/2014 ...", al comma 1, così dispone: "1. A decorrere dall'esercizio 2014, alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è allegato un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. In caso di superamento dei predetti termini, le medesime relazioni indicano le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti. L'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica le attestazioni di cui al primo periodo, dandone atto nella propria relazione ..."

A sua volta l'art. 4 del D.Lgs. n. 231/2002, recante "Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni



Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI
Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

IL SEGRETARIO GENERALE

Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza

commerciali”, nel testo vigente (a seguito di un duplice intervento da parte del legislatore: art. 1, comma 1, let. d), D.Lgs. n. 192/2012 e art. 24, comma 3, D.Lgs. 161/2014), sotto la rubrica “*Termini di pagamento*” testualmente statuisce: “...

1. *Gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.*
2. *Salvo quanto previsto dai commi 3, 4 e 5, il periodo di pagamento non può superare i seguenti termini:*
 - a) *trenta giorni dalla data di ricevimento da parte del debitore della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente. Non hanno effetto sulla decorrenza del termine le richieste di integrazione o modifica formali della fattura o di altra richiesta equivalente di pagamento;*
 - b) *trenta giorni dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi, quando non è certa la data di ricevimento della fattura o della richiesta equivalente di pagamento;*
 - c) *trenta giorni dalla data di ricevimento delle merci o dalla prestazione dei servizi, quando la data in cui il debitore riceve la fattura o la richiesta equivalente di pagamento è anteriore a quella del ricevimento delle merci o della prestazione dei servizi;*
 - d) *trenta giorni dalla data dell'accettazione o della verifica eventualmente previste dalla legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali, qualora il debitore riceva la fattura o la richiesta equivalente di pagamento in epoca non successiva a tale data.*
3. *Nelle transazioni commerciali tra imprese le parti possono pattuire un termine per il pagamento superiore rispetto a quello previsto dal comma 2. Termini superiori a sessanta giorni, purché non siano gravemente iniqui per il creditore ai sensi dell'articolo 7, devono essere pattuiti espressamente. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto.*
4. *Nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a quello previsto dal comma 2, quando ciò sia 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 sessanta giorni. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto.*
5. *I termini di cui al comma 2 sono raddoppiati:*



CITTÀ
DI ANDRIA

Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI
Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

IL SEGRETARIO GENERALE

Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza

a) per le imprese pubbliche che sono tenute al rispetto dei requisiti di trasparenza di cui al decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333;

b) per gli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria e che siano stati debitamente riconosciuti a tale fine.

6. Quando è prevista una procedura diretta ad accertare la conformità della merce o dei servizi al contratto essa non può avere una durata superiore a trenta giorni dalla data della consegna della merce o della prestazione del servizio, salvo che sia diversamente ed espressamente concordato dalle parti e previsto nella documentazione di gara e purché ciò non sia gravemente iniquo per il creditore ai sensi dell'articolo 7. L'accordo deve essere provato per iscritto.

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

La lettura dell'art. 4 non sembra lasciare dubbi di sorta. Ad eccezione degli enti del servizio sanitario nazionale, per i quali il termine massimo di pagamento è raddoppiato dallo stesso legislatore, **tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute a pagare i corrispettivi dei beni e servizi acquisiti per i propri fini istituzionali entro 30 (trenta) giorni, che decorrono, a seconda dei casi:**

dalla data di ricevimento della fattura; in tal caso nessun effetto producono sulla decorrenza del termine le richieste di integrazione o modifica formali della fattura;

dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi, quando non è certa la data di ricevimento della fattura;

dalla data di ricevimento delle merci o dalla prestazione dei servizi, quando la fattura è anteriore a tale data;

dalla data dell'accettazione o della verifica eventualmente previste dalla legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali, quando la fattura è anteriore a tale data.

Ai fini della decorrenza del termine di pagamento vale, quindi, **il criterio della regolare esecuzione del contratto, nel senso che la data di esecuzione delle prestazione o, eventualmente, quella della verifica della sua conformità alle previsioni contrattuali prevale sulla data di ricevimento della fattura, che rileva ai fini delle decorrenza del termine solo se posteriore.**



CITTÀ
DI ANDRIA

Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI
Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

IL SEGRETARIO GENERALE

Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza

Trattasi di applicazione del principio che regola la successione cronologica degli adempimenti nei contratti a prestazioni corrispettive, espresso con il brocardo latino *“inadimplenti non est adimplendum”*, ossia, all’inadempiente non è dovuto l’adempimento. Principio di cui il legislatore ha fatto applicazione anche in sede di disciplina di liquidazione amministrativa della spesa, che, ai sensi del comma 2 dell’art. 184 del D.Lgs. n. 267/2000 *“... è disposta sulla base della documentazione necessaria comprovare il diritto del creditore, a seguito del riscontro operato sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite”*.

Unica deroga al predetto termine di 30 (trenta) giorni è prevista dal comma 4, che consente alle parti di convenire in modo espresso un termine di pagamento superiore a 30 (trenta) giorni e, in ogni caso, inferiore a 60 (sessanta), solo se oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche.

Il rispetto delle predette scadenze è un fattore di cruciale importanza per il buon funzionamento dell’economia globale e rientra nel rispetto delle direttive europee in materia di pagamenti dei debiti commerciali.

Il rispetto del termine costituisce, inoltre, *ex parte debitoris* - in tal caso da parte della pubblica amministrazione - diretta applicazione dei principi di buon amministrazione ed economicità, che impongono all’ente pubblico di evitare i maggiori esborsi da ritardato pagamento.

A tal proposito il precedente art. 3 del D.Lgs. n. 231/2002 riconosce al creditore il diritto alla corresponsione degli interessi moratori sull’importo dovuto, a meno che il debitore dimostri che il ritardo nel pagamento sia stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile.

Sicché, ove non ci siano validi motivi per contestare l’*“an”* o il *“quantum”* del credito e, in tal caso, per rifiutare la fattura, entro il termine di giorni 15, il pagamento deve essere effettuato entro la scadenza del termine di legge o contrattuale, al netto di eventuali sospensioni, ove previste, per la verifica preventiva di cui all’art. 48-bis del D.P.R. n. 602/1973, come recentemente novellato dall’art. 1, comma 986 della Legge n. 205/2017 (Legge di Bilancio 2018), che ha modificato la soglia economica (€ 5.000,00 in luogo di 10.000,00) al di sopra della quale occorre attivare la verifica, nonché del termine di sospensione del pagamento (60 gg. in luogo di 30 gg.) in attesa delle comunicazioni dell’Agente della Riscossione.



CITTÀ
DI ANDRIA

Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI

Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

IL SEGRETARIO GENERALE

Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza

Segnalo, in quanto opportuno, il divieto di artificioso frazionamento dei pagamenti e la necessità di garantire un adeguato flusso informativo, a beneficio dei soggetti che hanno disposto liquidazioni, relativo a sospensioni del termine per verifiche preventive, nonché l'opportunità di **inserire nei contratti o negli schemi di contratto, per ciò che concerne i tempi di pagamento, che il periodo di sospensione previsto dalla richiamata normativa non può essere in nessun caso qualificato come ritardo e per tutta la durata dello stesso non possono essere computati gli interessi moratori.**

Mette conto evidenziare, di poi, che il ritardato pagamento non esaurisce i suoi effetti nel maggiore esborso economico conseguente alla maturazione degli interessi moratori. **Esso comporta ulteriori e, di certo, non trascurabili aggravii di spesa.** Mi riferisco, in particolare, al diritto al rimborso dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte ed al risarcimento forfettario di 40 (quaranta) euro, salva naturalmente la prova del maggior danno da parte del creditore, che può comprendere i costi di assistenza per il recupero del credito (art. 6).

Il tutto adeguatamente assistito dalla sanzione civilistica della "nullità" di tutte le clausole, relative al termine di pagamento, al saggio degli interessi moratori, al risarcimento per i costi di recupero, a qualunque titolo introdotte nel contratto, qualora gravemente inique in danno del creditore (art. 7). Tra queste la clausola che esclude l'applicazione di interessi di mora, espressamente considerata gravemente iniqua, senza possibilità di prova contraria, mentre una presunzione di grave iniquità è prevista per la **clausola che esclude il risarcimento dei costi di recupero (art. 7-bis).**

Tornando alle ragioni di fondo della presente disamina diventa essenziale, in siffatto contesto precettivo e sanzionatorio, **l'implementazione, a cura del Settore Economico-Finanziario e Partecipate, di un valido sistema di monitoraggio dei tempi di pagamento nelle transazioni commerciali, funzionale alla emissione delle "attestazioni riguardanti i pagamenti tardivi" di cui al richiamato art. 41 del D.L. n. 66/2014, convertito, dalla Legge n. 89/2014.**

Per detta finalità il monitoraggio dovrà prevedere **la raccolta e l'elaborazione dei seguenti dati:**

- 1) denominazione del creditore (ditta, ragione sociale);
- 2) data di ricezione della fattura;
- 3) data di ricezione delle merci o di prestazione dei servizi;



Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI

Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

IL SEGRETARIO GENERALE

Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza

- 4) data di accettazione o verifica, se previste dalla legge o dal contratto, ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali;
- 5) termine di pagamento 30 gg. (fino a max 60 gg. se previsto dal contratto), al netto di eventuali sospensioni per verifica preventiva ex art. 48-bis D.P.R. n. 602/1973 e ss.mm.ii.;
- 6) data di pagamento;
- 7) importo del credito.

L'elaborazione dei dati su elencati, all'uopo immessi in un foglio elettronico di calcolo appositamente programmato, consentirà di conoscere, caso per caso, se il pagamento è "Tempestivo" o, viceversa, "Tardivo", nonché, separatamente, il "Numero" e l' "Importo" dei pagamenti tempestivi e tardivi, effettuati in un determinato arco temporale, ai fini della prescritta attestazione.

Ricordo, infine, che per espressa previsione dell'art. 41 del D.L. n. 66/2014, la relazione al rendiconto di gestione, alla quale deve essere allegata l'attestazione concernente i pagamenti tardivi, sottoscritta dal Sindaco (nel nostro caso il Commissario Straordinario) e dal Dirigente del Settore Economico-Finanziario e Partecipate, dovrà indicare anche le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti.

Resta da scrutinare, sia pure in forma sintetica, la concretizzazione della ascrivibilità del danno da ritardato pagamento in capo ai soggetti resisi responsabili del ritardo a titolo di dolo o colpa grave.

Non si ritiene che, nel caso di specie, possa trovare applicazione la disciplina prevista nell'articolo 2 della L.241 del 1990 prevedente l'obbligo di conclusione del procedimento mediante provvedimento espresso e disciplinante i termini di conclusione del procedimento nè riteniamo trovi applicazione il successivo articolo 2 bis che disciplina, invece, le conseguenze del ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento e che prevede in capo alla pubblica amministrazione ed ai soggetti di cui all'articolo 1 comma 1-ter, l'obbligo del risarcimento per il danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

Questo perché, ovviamente, il pagamento costituisce una fase della gestione del rapporto contrattuale concernente l'adempimento di obbligazione specifica dell'ente in



CITTÀ
DI ANDRIA

Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI

Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

IL SEGRETARIO GENERALE

Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza

cui quest'ultimo non agisce in veste autoritativa ma "*iure privatorum*" ai sensi dell'art. 1, c. 1 bis, della L. 241/90.

Tale assunto, tuttavia, non derubrica l'obbligo di effettuare i pagamenti entro i termini a dovere estraneo allo svolgimento "sano" di competenze e mansioni connesse a pubbliche funzioni, comportando, il semplice ritardo, il maturare, come detto, di interessi moratori e, il perdurante ritardo, la concretizzazione degli estremi utili ad incardinare azione giudiziaria di esecuzione attraverso decreto ingiuntivo o precetto (a seconda del titolo fatto valere dal creditore) che sono senz'altro idonei a determinare ulteriori aggravii di spese a carico del creditore inadempiente per interessi, spese di procedura e competenze legali anche di controparte, oltre ad accantonamenti di somme in attesa di assegnazioni. La spirale che si innesca, per la necessità di procedere anche al riconoscimento di debiti fuori bilancio, non merita che si spendano ulteriori parole.

Di fronte a tali evenienze, appare chiaro - e corre obbligo rimarcarlo - che gli aggravii di spesa determinati da "ritardi colpevoli" o "dolosi" non possono gravare su casse già esangui come quella del nostro ente sulla corretta gestione della quale vigila, in modo continuativo ed occhiuto, la Corte dei Conti, a nulla rilevando l'improvvido restringimento disposto - peraltro solo in via temporanea - dal legislatore in materia di elemento psicologico necessario e sufficiente a concretizzare la responsabilità erariale dei dipendenti.

Non posso, in chiusura, esimermi dal ricordare che il rispetto dei tempi dei pagamenti vede il concorso, necessariamente successivo, di due centri di imputazione di responsabilità: il Dirigente competente ad emanare l'atto di liquidazione ed il Dirigente che prima rende esecutivo l'atto di liquidazione e quindi emette l'ordinativo di pagamento. Nessuno deve rispondere per l'altro ma entrambi devono concorrere, con una azione integrata, al rispetto dei tempi contrattualmente convenuti ed alla preservazione contestuale degli equilibri finanziari dell'ente.

Dispongo, quindi, che, oltre a quanto sopra richiesto di implementazione e tenuta, ogni dirigente, nella determinazione di liquidazione, inserisca la seguente dicitura:

"Dare atto che la presente liquidazione viene effettuata entro gg. ...dalla accettazione della fattura avvenuta in data... e, quindi, in tempo utile a garantire che siano rispettati i tempi di pagamento previsti contrattualmente (o legislativamente) in giorni..."



CITTÀ
DI ANDRIA

Provincia di BARLETTA – ANDRIA – TRANI
Piazza Umberto I –

CF: 81001210723 - P.IVA: 00956770721

Tel. 0883/290111

IL SEGRETARIO GENERALE

Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza

Ovviamente la sopra esplicitata dicitura potrà – anzi dovrà - essere modificata per renderla coerente e conforme con la fattispecie trattata.

Dispongo, infine, che la presente sia pubblicata sul sito istituzionale, nella sezione “*Amministrazione Trasparente*”, sottosezione “*Altri Contenuti – Prevenzione della Corruzione*”.

Il Segretario Generale
Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza
Dott.ssa Brunella Asfaldo

