

Al Sindaco
Al Responsabile dell'Ufficio Tributi
del Comune di _____

La situazione di grave crisi economica e finanziaria nella quale versa il Paese è stata oggetto di diverse misure legislative rivolte ad attuare interventi per il suo superamento.

In questo contesto sono state definite misure rivolte al miglioramento delle procedure di pagamento da parte anche degli enti locali, di cui ne viene fornita di seguito una sintetica illustrazione.

LA VELOCIZZAZIONE DEI PAGAMENTI DELLE SOMME DOVUTE DAGLI ENTI

La programmazione dei pagamenti

L'art. 9, primo comma, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, stabilisce quanto segue:

"1. le pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco ISTAT pubblicato in applicazione del comma 5 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, adottano entro il 31 dicembre 2009, senza nuovi o maggiori oneri, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. Le misure adottate sono pubblicate sul sito internet dell'amministrazione;

2. nelle amministrazioni di cui al punto 1, al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario 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 bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio,

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".

Le nuove disposizioni sono applicabili anche agli enti locali – “per il futuro”, cioè a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto – per effetto del riferimento alle P.A. incluse nell'elenco ISTAT, e quindi per garantire la tempestiva corresponsione dei pagamenti ai fornitori – somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti – già dovuti a tale momento.

Come stabilito dal citato n. 2 l'adozione dei provvedimenti di impegno deve essere preceduta dall'accertamento (da parte del funzionario responsabile) che “*il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica*”.

La norma si ritiene non possa che essere ricompresa nel più complesso quadro normativo che regola la contabilità degli enti locali – e quindi tenuto conto degli strumenti di programmazione e gestione che ne costituiscono attuazione – nonché nella disciplina afferente il Patto di stabilità. Una diversa considerazione della norma, e quindi intesa in modo avulso rispetto a tali fondamentali elementi, determinerebbe uno stravolgimento dei principi dell'ordinamento contabile degli enti locali recati dal Titolo II del Tuel – che (si ricorda) può essere modificato soltanto in modo espresso (art. 1, c. 4).

Occorre quindi fare riferimento:

- a) da un lato, agli artt. 183 e 191 Tuel. Si ritiene utile ricordare che con l'attestazione della copertura della spesa viene già “certificata preventivamente” (ossia prima del pagamento) la sussistenza della provvista finanziaria necessaria per far fronte alla medesima spesa;
- b) dall'altro, a quanto oggetto del prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del Patto medesimo, di cui all'art. 77-bis, c. 12, della legge n. 133/2008. Vale la pena evidenziare che quest'ultimo è definito tenuto conto anche dei flussi di cassa inerenti, in particolare – viste le vigenti regole del Patto di stabilità – i pagamenti afferenti la spesa di parte capitale.

La novella legislativa viene dunque ad esplicitare la necessità che i responsabili debbano definire, nei contratti e capitolati d'appalto, modalità di pagamento delle spese in c/capitale rispettose anche della programmazione dei flussi finanziari (di parte capitale) definita ai fini del Patto.

In merito alle spese di parte corrente, posto che le regole del Patto si concentrano per le stesse sulla competenza, per poter corrispondere alla nuova disciplina si ritiene occorra correlare le loro modalità di pagamento alla programmazione finanziaria complessiva dell'ente – la situazione di "cassa" nel tempo – in modo tale che risulti sempre la disponibilità per effettuare i pagamenti dovuti.

Il *"programma dei conseguenti pagamenti"* deve cioè essere considerato come ciò che deriva dal rapporto negoziale posto in essere dall'ente con il fornitore, sia nel caso di spese di parte corrente che di parte capitale.

In conformità alla nuova normativa nel provvedimento di impegno il funzionario responsabile accerta e dà atto della rispondenza dei conseguenti pagamenti alla programmazione finanziaria dell'ente, così come sopra indicata. Ciò implica, evidentemente, una stretta correlazione fra la programmazione delle attività e degli interventi posti in essere dai vari responsabili, e la programmazione finanziaria (di cassa).

La revisione delle procedure di spesa – il controllo della Corte dei conti

L'art. 9, comma 1-ter, del D.L. n.185/2008, come convertito in legge n. 2/2009, ha disposto che *"allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, i Ministeri avviano... un'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio. I risultati delle analisi sono illustrati in appositi rapporti dei Ministri competenti, che costituiscono parte integrante delle relazioni sullo stato della spesa di cui all'art. 3, comma 68, della legge 24 dicembre 2007, n. 244..."*, prevedendo, inoltre, che apposite indicazioni sulle modalità di redazione dei rapporti siano fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze.

L'efficacia della disposizione è stata, di fatto, estesa anche alle amministrazioni locali per effetto del primo comma dell'art.9 del D.L. 1° luglio 2009 n.78, il quale ha stabilito quanto segue:

"3. allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, l'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio prevista per i Ministeri dall'art. 9, c.1-ter, del decreto-legge n. 185 del 2008 è effettuata anche dalle altre pubbliche amministrazioni di cui all'elenco ISTAT pubblicato in attuazione del comma 5 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, escluse le Regioni e le

Province autonome per le quali la presente disposizione costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. I risultati delle analisi sono illustrati in appositi rapporti redatti in conformità con quanto stabilito dal comma 1-quater del citato art. 9;

4. ... per gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale i rapporti sono allegati alle relazioni rispettivamente previste nell'art. 1, commi 166 e 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266".

In buona sostanza è imposta l'analisi e revisione delle procedure di spesa da parte anche degli enti locali, al fine di verificare che le stesse consentano (o non determinino un impedimento) il rispetto dei termini di pagamento contrattualmente fissati negli atti negoziali stipulati da ciascun responsabile, ovvero siano individuate le misure per "velocizzare" i pagamenti ai fornitori dell'ente.

L'analisi e revisione è di competenza della struttura organizzativa dell'ente, che è opportuno partecipi fattivamente anche alla proposizione di misure migliorative, potendosi individuare nel responsabile del servizio finanziario e contabile il coordinatore delle attività da effettuarsi in tal senso.

In linea di sommaria elencazione, dovranno essere considerate comprese nell'opera di verifica le effettive procedure inerenti le spese economiche e, soprattutto, quelle relative ai contratti di appalto di lavori, e quelle di fornitura di beni e servizi. Per ciascuna di esse individuati gli eventuali momenti di criticità organizzativa provvedendo all'individuazione delle migliori procedurali e dei conseguenti necessari provvedimenti amministrativi (modifiche regolamentari e/o organizzative).

Le operazioni di analisi e revisione saranno poi oggetto della relazione-questionario sul bilancio di previsione e sul rendiconto di gestione che l'organo di revisione è tenuto a compilare e trasmettere alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Da questa previsione (recata dall'ultimo periodo del sopra riportato n. 4) emerge dunque un controllo della Corte dei conti anche sull'analisi e, soprattutto, sui provvedimenti adottati dall'Amministrazione, incrementando ulteriormente – verso limiti forse non più sopportabili – sia la mole di lavoro richiesto alla struttura interna ed dell'organo di revisione, sia la invadenza, quasi pervicace, dei controlli esterni sugli enti.

Gli enti locali per l'anno 2009 possono certificare, su istanza del creditore di somme dovute (nel rispetto del Patto di stabilità) per somministrazioni, forniture e appalti – entro il termine di venti giorni dalla data di ricezione dell'istanza – se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente.

La disposizione recata dall'art. 9, c. 3-bis, del D.L. n. 185/2008, come convertito in legge n. 33/2009, prevede, inoltre, che la cessione abbia effetto nei confronti del debitore ceduto a far data dalla predetta certificazione, che può essere a tal fine rilasciata anche nel caso in cui il contratto di fornitura o di servizio in essere escluda la cedibilità del credito medesimo.

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 19 maggio 2009 (pubblicata in G.U. 9 luglio 2007, n. 157) sono quindi state disciplinate le modalità di attuazione di detta previsione.

In base a quanto stabilito da quest'ultimo provvedimento i titolari di crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti degli enti locali per somministrazioni, forniture e appalti, possono presentare all'amministrazione debitrice, entro il 31 dicembre 2009, istanza di certificazione del credito ai fini della sua cessione *pro soluto* a banche o intermediari finanziari autorizzati. Si ritiene utile evidenziare che nel caso di esposizione debitoria del creditore nei confronti dell'Ente il credito può essere certificato, e conseguentemente ceduto, al netto della compensazione tra debiti e crediti del privato, opponibile esclusivamente da parte dell'amministrazione debitrice.

L'istanza è presentata utilizzando il modello «Allegato 1» allo stesso decreto, nel quale sono specificati, oltre ai dati del creditore, gli elementi necessari per l'individuazione del credito (descrizione delle somministrazioni, forniture e appalti, nonché numero e data di Repertorio del relativo contratto), ed i documenti di spesa relativi allo stesso (fattura/parcella/certificato di pagamento con indicazione del numero, della data e dell'importo).

Entro 20 giorni dalla ricezione dell'istanza il responsabile del servizio finanziario e contabile dell'Ente, compiuti i necessari riscontri, può certificare che il credito è certo, liquido ed esigibile, ovvero che il credito è parzialmente o totalmente insussistente od inesigibile, dandone tempestiva comunicazione all'interessato utilizzando il modello «Allegato 2» allo stesso provvedimento.

Gli enti locali assoggettati al Patto di stabilità nella certificazione devono indicare il periodo temporale entro il quale procederanno al pagamento, in favore delle banche o degli intermediari finanziari, dell'importo certificato e le relative modalità, da effettuare nel rispetto dei limiti che consentono all'Ente il rispetto del medesimo Patto.

Naturalmente, prima di rilasciare la certificazione, per i crediti di importo superiore a diecimila euro, il responsabile del servizio finanziario e contabile procede alla verifica prescritta dall'art. 48-bis del D.P.R. n. 602/1973, e dal D.M. 18 gennaio 2008, n. 40, richiedendo cioè la verifica dell'eventuale sussistenza di importi iscritti a ruolo nei confronti del creditore e non ancora pagati da quest'ultimo; nel caso di accertata inadempienza all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento, la certificazione può essere resa al netto delle somme ancora dovute.

Cordiali saluti.

Giugno 2009