

17/12/2009

Russo Pasquale - Bruno Maria Ilaria - **Diritto & Diritti - il Portale Giuridico italiano**

Tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni - Inapplicabilità della disposizione di cui all'art. 9 della legge 3 agosto 2009 n. 102 agli EE.LL.

- *Contenuto e finalità dell'art. 9 del D.L. n. 78 dell'1/7/2009, convertito nella legge 3 agosto 2009 n. 102* -

Il legislatore, perseverando nella strategia di intervento sull'andamento della crisi economica ed in coerenza con la precedente manovra d'estate (D.L. n. 112/08), con la norma in esame, ha stabilito l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, incluse nell'elenco adottato dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1 della legge n. 311/2004, di prevedere, entro il 31 dicembre 2009, le opportune misure organizzative atte a garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, da pubblicarsi sui siti internet delle stazioni appaltanti.

La citata norma stabilisce, inoltre, al comma 2, che, nelle Amministrazioni individuate come dianzi, *"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;..."*.

Le misure stabilite dalla disposizione in esame sono finalizzate ad *"evitare la formazione di debiti pregressi"* e si sostanziano in statuizioni che impongono una programmazione dei pagamenti degli impegni assunti, preannunciate dallo stesso tenore della rubrica dell'articolo, che reca *"tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni"*.

- *Le conseguenze derivanti dall'osservanza della norma* -

In vista dell'adozione delle "misure organizzative" disposte dalla norma in esame, ancorché vi si debba provvedere entro il 31 dicembre 2009, di fatto si registra già, come del resto era prevedibile, un blocco degli impegni di spesa per acquisti di beni e servizi delle Amministrazioni locali. Ad esempio, nel caso degli enti sottoposti al patto di stabilità interno, i funzionari responsabili dei servizi finanziari, dovendo fare i conti con le regole che questo impone, si trovano nella condizione di poter attestare la compatibilità delle spese da impegnare sotto il profilo degli stanziamenti di bilancio, ma non quella dei pagamenti che ne deriveranno, e ciò sia in relazione all'obbligo di programmazione dei flussi di cassa, sia con riferimento al rispetto delle regole di finanza pubblica. Ed invero, al di là delle riserve che debbono essere espresse sull'applicabilità di una simile disposizione per le autonomie locali, non può non sottolinearsi che non si comprendono le intenzioni del legislatore, laddove prevede, nell'ambito della disposizione in esame, l'obbligo di *"accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con le regole di finanza pubblica"*, atteso che l'obbligo di provvedere al pagamento di una spesa regolarmente impegnata trova il suo fondamento normativo nel D. L.vo n. 231/2002, norma di derivazione comunitaria, oltre che nella fonte contrattuale da quest'ultima prevista. In effetti, la disposizione in esame sembra dettare una disciplina contraddittoria, laddove, perseguendo la finalità di evitare il formarsi di debiti pregressi e, al contempo, di garantire la tempestività dei pagamenti della pubblica amministrazione, pone quest'ultima (*rectius*: il funzionario) nella situazione di trovarsi attanagliata nella inevitabile alternativa di provvedere al blocco degli impegni, a fronte di un programma dei flussi di cassa incompatibile con l'attuale regime di regolazione delle entrate e dei pagamenti, o di incorrere nella violazione degli obblighi contrattualmente assunti in ordine all'adempimento di obbligazioni pecuniarie precedenti o, in assenza di obblighi predefiniti, nella violazione delle disposizioni di cui al D. L.vo n. 231/2002, che accolla alle Amministrazioni ritardatarie gli interessi moratori.

- *Compatibilità dell'art. 9 con l'assetto normativo degli enti locali* -

La norma in esame, inoltre, si inserisce in un contesto ordinamentale, che stride con la sua letterale formulazione.

Ed infatti, l'art. 1, comma 5, della legge n. 311/2004, richiamato nel primo comma, lett. a) n.1, della disposizione in esame, stabilisce che, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione Europea, indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nelle relative note di aggiornamento, per il triennio 2005 – 2007 la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate per l'anno 2005 nell'elenco 1 allegato alla predetta legge e per gli anni successivi dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), con proprio provvedimento pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* non oltre il 31 luglio di ogni anno, non può superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla Relazione. In proposito, appare fuor di dubbio che tale disposizione, per il suo carattere finanziario, stabilisca limiti di spesa anche per i Comuni limitatamente agli esercizi 2005 – 2007. Senonché, il legislatore anticrisi, con l'art. 9 della L. n.102/2009, utilizzando l'elencazione introdotta dalla cennata legge finanziaria in una logica di disciplina del contenimento della spesa del settore pubblico, finisce con sottoporre gli enti locali ad un regime ordinamentale che è comune agli altri enti pubblici inclusi nel precitato elenco. Non può, però, ritenersi il richiamo operato dal legislatore nell'art. 9 della legge n. 102/09 indenne da censure: tale avrebbe potuto essere se esso avesse avuto uno scopo di mero carattere finanziario in ordine a tetti di spesa, ma non può in alcun modo ritenersi ammissibile per la definizione delle modalità di gestione degli impegni e pagamenti degli enti locali, che trova la sua compiuta regolazione negli artt. 149 e seg. della parte seconda del Testo Unico degli Enti Locali di cui al D. L.vo n. 267/00. Le disposizioni del Testo Unico degli Enti Locali, infatti, in coerenza con i principi enunciati dall'art. 117 della Costituzione, costituiscono norme ordinarie "rinforzate", suscettibili di essere derogate, secondo quanto disposto dall'art.1, comma 4, del T.U. richiamato, solo con espressa modificazione delle sue disposizioni.

Ebbene, dalla lettura dell'art. 9 della legge in esame non si riscontra la formulazione di una disciplina diversa (ed esplicita) da quella contenuta nel richiamato T.U., il cui ordinamento contabile si limita unicamente a dettare la disciplina della registrazione degli impegni di spesa in conto competenza e residui, e non quella dei pagamenti, la cui regolamentazione è prevista dall'art. 184 e dal titolo V del T.U.O.E.L., relativo alla gestione della cassa nei rapporti con la tesoreria comunale, che ne è tenutaria.

L'obbligo di "*adottare misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle spese*" impegnate dai Comuni sembra, pertanto, di oggettiva impossibile applicazione, a meno di non ritenere che questi ultimi siano abilitati a modificare il sistema di gestione della contabilità, all'uopo provvedendo ad una specifica regolamentazione che istituisca apposito procedimento di registrazione delle somme da pagare contestualmente all'assunzione del relativo impegno di spesa, sottraendole corrispondentemente dalla disponibilità dell'ammontare della cassa. Qualora siffatta ipotesi fosse percorribile, la immobilizzazione delle risorse disponibili produrrebbe una condizione di rigidità dei flussi di cassa incompatibile con le complesse esigenze di liquidità, proprie della gestione delle funzioni fondamentali e di governo degli enti.

Oltretutto, la norma in esame appare, sia pure limitatamente ai Comuni, del tutto spropositata anche in ordine alla finalità, enunciata espressamente dal legislatore, "*di evitare debiti pregressi*". Infatti, la formazione di debiti pregressi può essere evitata sol che si rispettino le norme che disciplinano le procedure di assunzione degli impegni, e la finalità del tempestivo pagamento delle spese dovute per somministrazioni, forniture ed appalti può essere realizzata semplicemente con un'accurata gestione dell'accertamento delle entrate e dei pagamenti coerente con la cronologia degli impegni assunti dall'Amministrazione e nel rispetto delle clausole contrattualmente assunte.

Le preoccupazioni testé espresse risultano, d'altra parte, essere comuni ai *mass media* (vedi Italia Oggi del 27 novembre 2009 pag. 41), ed alla stessa Associazione Nazionale dei Comuni, che ha presentato ben due emendamenti alla legge finanziaria 2010 (atto Camera 2936), finalizzati a rendere inapplicabile la disposizione *de qua* ai Comuni, e che di seguito si riportano testualmente:

- *Al comma 1 lettera a) punto 2 della legge n.102 del 3 agosto 2009, dopo le parole “Le disposizioni del presente punto non si applicano” aggiungere le parole “agli enti locali”.*

- *Al comma 1 lettera a) punto 2 della legge n.102 del 3 agosto 2009, le parole “la violazione dell’obbligo comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa” sono soppresse.*

Sostiene l'ANCI, a motivazione degli emendamenti proposti, che è opportuno che anche gli enti locali (al pari delle aziende sanitarie, ospedaliere e degli istituti di ricovero e cura) siano esonerati dall’obbligo di accertare preventivamente che il programma dei pagamenti che comportano impegni di spesa sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica, attesa, innanzitutto, la considerazione che le regole di finanza pubblica negli ultimi anni sono mutate con cadenza annuale, rendendo oltremodo difficile l’attuazione della previsione in esame, e, tenuto conto del fatto che risulta alquanto complicato, per non dire impossibile, per gli enti soggetti al patto, accertare i pagamenti di cassa prima di procedere al pagamento stesso.

Con riferimento al programma dei pagamenti, l’ANCI evidenzia, ancora, l’impossibilità di prevedere una responsabilità in capo ad un soggetto in assenza di giudizio di merito da parte del funzionario stesso; la disposizione, infatti, così come formulata, si tradurrebbe materialmente in una serie di adempimenti cui il funzionario, prima di impegnare la spesa dovrebbe far fronte, tra cui:

1. verificare se esiste lo stanziamento di bilancio (adempimento che allo stato attuale risulta già previsto dalla normativa);

2. verificare che quando da quell’impegno sorgerà la necessità di pagare (presumibilmente dopo 2 o 3 anni - tempi ordinari di realizzazione delle opere cantierate) il pagamento possa avvenire rispettando i saldi imposti dal patto di stabilità, relativi ad annualità future.

Dall’applicazione di tale previsione normativa, deriverà la difficoltà per numerosi Comuni di appaltare nuovi lavori o opere pubbliche, tenuto conto che la minaccia incombente di una responsabilità disciplinare ed amministrativa in capo al funzionario che non rispetti l’obbligo di accertamento inevitabilmente determina il “freno” all’avvio di procedure che comportano spese di investimento.

La disposizione in esame, infine, non manca di provocare un disallineamento nella quotidiana gestione dell’Ente locale, determinando situazioni complesse, in cui, mentre i vertici politici decidono di privilegiare gli investimenti al fine di fronteggiare la crisi che sta attraversando il Paese, dirigenti e funzionari sono costretti a non dare seguito, per i motivi sopra esposti, a quanto già deciso a livello politico.

- *Considerazioni conclusive* -

Alla luce delle suesposte considerazioni, pertanto, attesa l’estrema difficoltà di dare concreta attuazione alla previsione normativa di cui all’art. 9 del D.L. n.78/2009, convertito in L. n.102/2009, pena la inevitabile conseguenza di determinare o il blocco degli impegni delle pubbliche amministrazioni per l’acquisto di beni e servizi o la violazione di obblighi precedentemente assunti, e tenuto conto che i principi su cui si fonda il vigente ordinamento contabile degli E.E.L.L. non consente, allo stato, agli Enti Locali di introdurre norme regolamentari coerenti con l’obbligo sancito con la succitata disposizione, non può che auspicarsi che il legislatore stabilisca la inapplicabilità di siffatta norma agli E.E.L.L., al fine di non irrigidire ulteriormente la gestione finanziaria dei Comuni con ulteriori sanzioni che certamente non favoriscono alcun concorso nella reale ripresa dell’economia del paese.

Avv. Pasquale Russo

Segretario Generale del Comune di Formia (LT)

Avv. Maria Ilaria Bruno

Segretaria Comunale conv. Sturno-Melito Irpino (AV)