

Introduzione

Il tempo è un fattore ineliminabile nella vita quotidiana, esso ha il compito di regolare e dare una cadenza a tutte le attività umane. E se è vero che il diritto serve ad ordinare l'agire dell'uomo e della società, allora è logica conseguenza che il tempo debba essere tenuto in debita considerazione da parte dell'ordinamento giuridico. Tenere in considerazione il fattore temporale significa dare certezza ai consociati. Nella società odierna il tempo non è più un fattore ineliminabile ma è diventato un bene che l'ordinamento deve salvaguardare, in quanto spesso esso diventa l'elemento di differenza tra un vantaggio economico e un pregiudizio subito.

In particolare, il presente elaborato avrà come oggetto di studio il principio di tempestività, che dovrebbe permeare l'azione amministrativa, e i ritardi della pubblica amministrazione nei pagamenti verso i propri creditori. I due temi si presentano tra loro connessi, poiché se la pubblica amministrazione deve essere tempestiva nel suo agire – particolarmente all'atto dell'emanazione del provvedimento –, deve esserlo anche nel momento in cui adempie alle proprie obbligazioni.

Per affrontare correttamente tali tematiche, ma senza obiettivo di completezza, si rende necessario dedicare particolare attenzione al tema delle obbligazioni pubbliche e alle norme, anche di contabilità statale, che le regolano. Tali argomenti faranno da cornice generale durante tutta l'esposizione.

La domanda da porsi è: L'agire delle pubbliche amministrazioni pubblica è tempestivo? Punto di partenza di tutta la trattazione sarà il riconoscimento di un problema: la pubblica amministrazione oggi non è tempestiva nel suo agire. Partendo da questo riconoscimento dello stato attuale dell'attività amministrativa, si cercherà di proporre una soluzione al problema tanto dei ritardi nell'attività procedimentale quanto dei ritardi nei pagamenti.

Ed allora la prima domanda d'indagine a cui si vuole dare risposta riguarda la necessità o meno che la pubblica amministrazione sia tempestiva nel suo agire. Per rispondere a tale domanda, innanzitutto si esporranno i dati forniti dal Ministero

dell'economia e delle finanze e altri autorevoli enti, tale esposizione consentirà di osservare lo stato attuale dei ritardi nei pagamenti in base a diversi criteri classificatori. Successivamente si delinea l'origine costituzionale del dovere di tempestività e cioè l'art. 97 della Costituzione, in particolar modo si discuterà di come il dovere di tempestività sia saldamente legato al principio di legalità che permea tutto l'agire della pubblica amministrazione.

Nel secondo capitolo, invece, si affronterà il diritto ad una buona amministrazione sancito dall'art. 4 della Carta dei Diritti dell'Unione Europea, ciò in quanto il tema d'indagine verterà sull'esistenza del principio di tempestività in Unione Europea. In particolar modo si osserveranno i riflessi delle direttive 2000/35/CE (lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali) del 29 giugno 2000 e 2011/7/UE (lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali) del 16 febbraio 2011 sul nostro ordinamento, il contesto di recepimento di dette direttive e le difficoltà sulla loro applicazione. Infine, si analizzerà la sentenza del 28 gennaio 2020 della Corte di Giustizia che ha condannato l'Italia proprio per la violazione della direttiva 2011/7/UE.

Il terzo capitolo sarà centrale all'interno della trattazione, in quanto ha lo scopo di esaminare gli strumenti di tutela che l'ordinamento offre nel caso di ritardo (e quindi inadempimento) della pubblica amministrazione. In primo luogo, si tratterà di tutti gli strumenti preventivi e successivi di tutela in caso di inadempimento: si analizzeranno le cause che potrebbero portare ad un ritardo nell'adempimento, come l'incapienza dei fondi di bilancio o per mancato espletamento della procedura contabile. Si analizzerà l'applicabilità degli interessi ex art. 1282 c.c. ed anche dei limiti alla tutela esecutiva nel caso in cui il ritardo diventi insopportabile per il creditore. In secondo luogo, si analizzerà un istituto di recente introduzione, cioè la Piattaforma dei Crediti Commerciali, istituito proprio per consentire un rapido adempimento delle obbligazioni contratte dalla pubblica amministrazione. Tale piattaforma, che si inserisce in una più vasta manovra di politica economica, consente di "certificare" il proprio credito – attribuendogli in maniera certa i caratteri della certezza, liquidità ed esigibilità – e cederlo a banche o intermediari finanziari e

finanche compensarlo con precedenti debiti verso la pubblica amministrazione, anche di natura tributaria. Sempre a proposito di istituti propri del diritto tributario, si tratterà anche l'istituto di cui all'art. 48 *bis* del D.P.R. 602 del 1973, il quale sembra porsi in contrasto con le esigenze di tempestività nei pagamenti della pubblica amministrazione.

Il quarto ed ultimo capitolo, nell'intenzione di porsi come punto conclusivo della trattazione, tratterà solo due argomenti ma entrambi rilevanti per quanto di interesse. Ed infatti, nel primo paragrafo, si analizzerà la sentenza n. 5810 del 2019 della V sezione del Consiglio di Stato. La sentenza fornirà lo spunto per riflettere sulla risarcibilità del danno causato dal ritardo della pubblica amministrazione. Nell'ultimo paragrafo si tratterà dell'asserita supremazia e discrezionalità della pubblica amministrazione in ordine al *quando* dell'adempimento in deroga alla disciplina del Codice civile.

Dopo aver delineato il percorso che si seguirà, è possibile anticipare in parte l'esito dell'indagine: la pubblica amministrazione non può non essere tempestiva oggi nella propria azione. Funzione dell'amministrazione pubblica è quella di servire, come si dirà più avanti, gli interessi della collettività ma anche interessi dei singoli, pertanto il privato che si rivolga ad essa per ottenere un provvedimento amministrativo (sovente espansivo della propria sfera giuridica e che comporta anche riflessi economici, si pensi ad una autorizzazione per un particolare impianto produttivo) non può attendere inutilmente. È proprio in tale sottile concetto che si racchiude l'importanza odierna del tempo: l'inerzia della pubblica amministrazione priva il cittadino di tempo, che potrebbe essere utilmente speso in altre attività. Ancor di più non possono ammettersi ritardi nei pagamenti dovuti dall'amministrazione pubblica. Nonostante la materia sia stata oggetto di ripetuti interventi legislativi, anche grazie alla funzione propulsiva dell'Unione Europea, sembra ancora non aver trovato una soluzione appagante e definitiva, creando notevoli incertezze e perplessità in capo agli operatori economici che devono interfacciarsi con la pubblica amministrazione.

De jure condendo non resta che riqualificare il rapporto che intercorre tra la pubblica amministrazione e il privato. Ed infatti, alla luce delle considerazioni che si

svolgeranno non resta che attribuire all'amministrazione pubblica una responsabilità di tipo contrattuale, che consenta al cittadino leso dall'inerzia della pubblica amministrazione di agevolare la prova del danno subito ed ottenere il risarcimento per il danno subito ex. art. 1218 c.c.

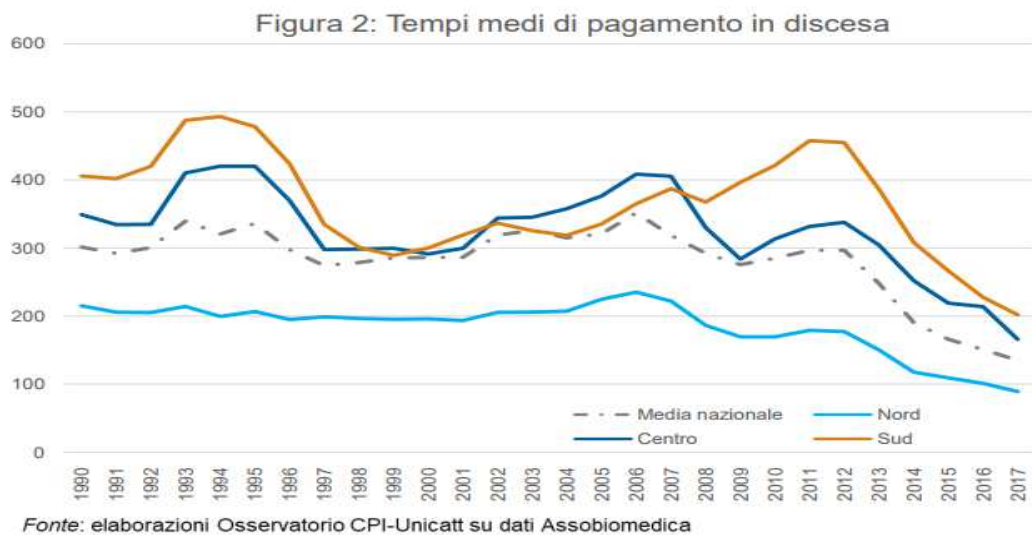
Capitolo I – Il caso del ritardo nei pagamenti della pubblica amministrazione italiana e il mancato rispetto del principio di tempestività dell’agire amministrativo.

Nel capitolo che segue si cercherà di rispondere a domande, tanto semplici quanto fondamentali, sul principio di tempestività dell’agire amministrativo, prendendo le mosse da varie indagini statistiche e report. Infatti, in via preliminare, verrà data contezza dello “stato dell’arte” attraverso i dati relativi alle tempistiche procedurali sia a livello centrale che decentrato, seguiranno i dati relativi alle costruzioni edili e si concluderà con l’analisi di un settore particolarmente sensibile, quello cioè relativo agli enti del Servizio Sanitario Nazionale collocati presso le regioni. Nel secondo paragrafo, invece, in virtù della premessa svolta, si darà contezza del principio di tempestività. Si analizzeranno gli interventi normativi che hanno reso questo principio immanente nel nostro ordinamento rendendolo non solo un dovere ontologico per la pubblica amministrazione, ma un obbligo giuridicamente vincolante. Infatti, in prima battuta, si delineerà il contenuto dell’art. 97 della Costituzione, in quanto fondamento normativo di tutta la disciplina. A seguito di tale esposizione, si cercherà di rispondere alla domanda sul perché sia importante parlare in questo momento storico del nostro ordinamento di tempestività amministrativa. Seguirà un’analisi dalle origini alle ultime riforme della disciplina sul rispetto dei termini procedurali e su come tale disciplina sia una delle molteplici estrinsecazioni del principio di legalità che permea tutto l’agire della pubblica amministrazione. Alla luce della trattazione svolta, si tenterà di fornire una definizione compiuta del fondamento e del contenuto del principio di tempestività. Nel quarto e nel quinto paragrafo, si affronterà il *thema* d’analisi, chiarendo innanzitutto la nozione di obbligazione pubblica e indicando le fonti da cui scaturisce. Nel sesto paragrafo, conseguentemente, si affronterà il caso specifico dei pagamenti della pubblica amministrazione. Ed invero, nella successiva area di indagine, si introdurrà la problematica del ritardo nei pagamenti ove parte debitrice sia la pubblica amministrazione e di come tale lentezza influisca sulla tempestività e celerità dell’intero apparato amministrativo. Verrà delineata sinteticamente l’attività

more privatorum della pubblica amministrazione e il procedimento di stipula dei contratti.

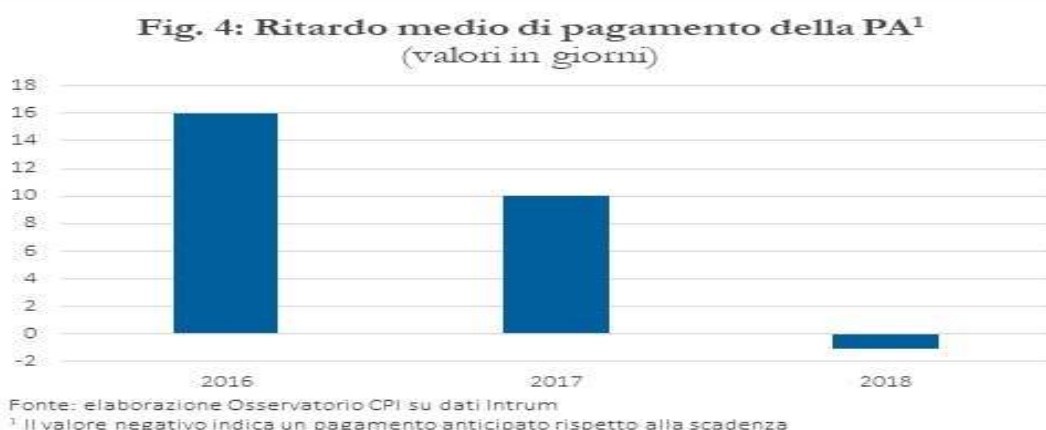
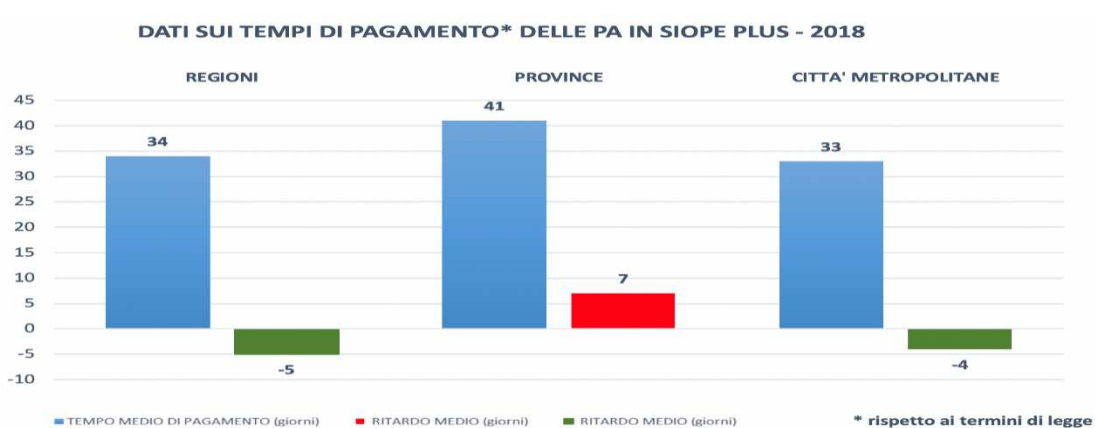
1.1 – I tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni in Italia in base alle statistiche del Ministero dell’Economie e delle Finanze.

Nonostante il disposto normativo, in base al quale tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute a pagare le proprie fatture entro 30 giorni dalla data del loro ricevimento, ad eccezione degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, per i quali il termine massimo di pagamento è fissato in 60 giorni, le tempistiche delle varie pubbliche amministrazioni sono di segno decisamente opposto alle aspettative del legislatore. Negli ultimi anni, il numero delle pubbliche amministrazioni che paga i fornitori con tempi medi più lunghi di quelli previsti dalla normativa vigente si è gradualmente e progressivamente ridotto. Tuttavia, nonostante l’impegno profuso dal legislatore è possibile riscontrare come le tempistiche dei pagamenti siano ben lontani da quanto previsto.



¹I ritardi dei pagamenti della Pubblica Amministrazione di Piergiorgio Carapella sono osservabili in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-i-ritardi-dei-pagamenti-della-pubblica-amministrazione>.

I dati forniti dal Ministero delle Economie e delle Finanze mostrano un miglioramento negli ultimi anni. Mentre nel 2016 il ritardo medio ponderato era di 16 giorni, nel 2017 il ritardo è diminuito a 10 giorni. Nel 2018 è stato addirittura registrato un anticipo medio di un giorno rispetto alla scadenza.



I dati del Ministero delle Economie e delle Finanze sui ritardi regionali sono disponibili anche a livello disaggregato e mostrano una forte eterogeneità tra i diversi livelli amministrativi. Tra Regioni e Province Autonome si registra un anticipo medio di 5 giorni rispetto alla scadenza della fattura, anche se sono ancora ritardatarie nei pagamenti 7 amministrazioni su 22 (31,8 per cento, vedi Tav. 1). Le più virtuose sono la Regione Toscana, la Regione Lazio e la Regione Friuli-Venezia Giulia, con un anticipo medio ponderato rispetto alla scadenza rispettivamente di 25,

23 e 15 giorni. I fanalini di coda sono invece la Regione Basilicata (con un ritardo medio di 73 giorni), la Regione Abruzzo (25 giorni) e la Regione Sicilia (18 giorni).

A livello centrale i dati peggiorano, con un ritardo medio nei pagamenti di 5 giorni e 6 ministeri su 13 che registrano ritardi nei pagamenti. In particolare, il Ministero dell'Interno ha registrato nel 2018 un ritardo medio ponderato di 37 giorni, seguito dal Ministero della Giustizia (23 giorni). All'estremo opposto il Ministero dell'Economia che ha pagato con un anticipo medio di 25 giorni sulla scadenza, seguito dal Ministero degli Esteri con 17 giorni di anticipo.

Tav. 1: Tempo medio di pagamento e ritardo medio di Ministeri, Regioni e Province Autonome (2018)²

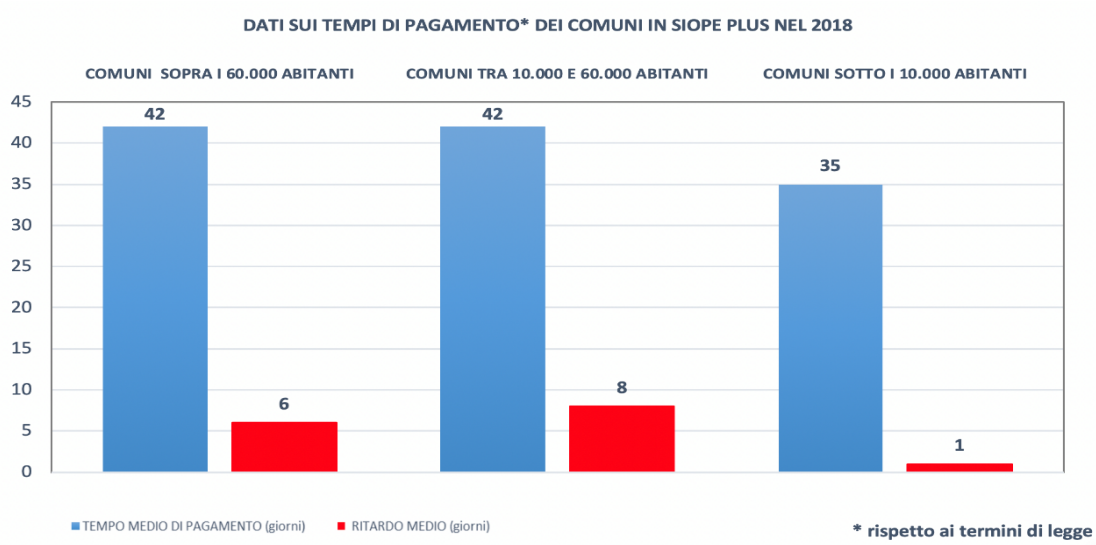
	Importo totale pagato (in milioni di euro)	Tempo medio di pagamento ponderato (in giorni)	Ritardo ponderato (in giorni)
Ministeri	9.969,1	51	5
Ministero dell'Interno	2.453,1	85	37
Ministero della Giustizia	1.349,5	64	23
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	22,9	44	6
Ministero della Difesa	1.708,9	70	2
Ministero per i beni e le attività culturali	409,2	36	1
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	479,4	43	1
Ministero dello Sviluppo Economico	164,8	32	0
Ministero dell'Agricoltura	87,4	50	0
Ministero della Salute	40,7	38	-1

²Dati ottenuti dall'elaborazione Osservatorio CPI su dati MEF.

Ministero dell'Ambiente	77,8	33	-10
Ministero dell'Istruzione	402,9	22	-10
Ministero degli Esteri	58,9	36	-17
Ministero dell'Economia e delle Finanze	2.713,7	13	-25
Regioni / Province Autonome	8.651,9	34	-5
Regione Basilicata	114,2	103	73
Regione Abruzzo	139,3	65	25
Regione Sicilia	917,3	60	18
Regione Calabria	416,2	41	11
Regione Molise	132,9	38	8
Regione Piemonte	217,0	44	6
Regione Campania	779,7	48	4
Regione Veneto	349,5	62	-1
Regione Umbria	106,7	44	-5
Regione Marche	175,4	42	-5
Regione Trentino-Alto Adige	12,1	25	-5
Regione Valle D'Aosta	159,8	24	-6
Regione Emilia-Romagna	177,1	31	-6
Provincia Autonoma di Bolzano	400,1	22	-8
Provincia Autonoma di Trento	467,5	25	-8
Regione Puglia	532,8	36	-11
Regione Sardegna	391,4	19	-12
Regione Liguria	139,8	33	-12
Regione Lombardia	965,1	18	-13

Regione Friuli-Venezia Giulia	328,6	20	-15
Regione Lazio	854,8	22	-23
Regione Toscana	874,4	16	-25

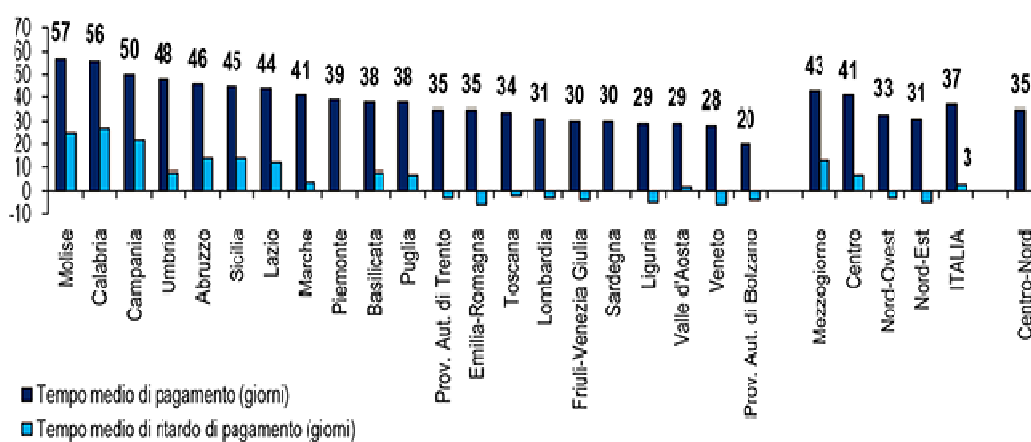
Per quanto riguarda gli enti locali, la situazione si presenta sostanzialmente analoga:



Secondo invece i dati raccontati da Confartigianato la situazione nel 2019 è leggermente migliorata, infatti è possibile riscontrare come nel primo trimestre le amministrazioni comunali, a fronte di 4,7 milioni di fatture ricevute dai fornitori per un importo totale di 21,1 miliardi di euro, hanno pagato un totale 15,5 miliardi di euro con un tempo medio di pagamento di 37 giorni; infatti si può osservare che il 40,6% dei comuni paga entro 30 giorni mentre il restante 59,4% paga in oltre 30 giorni. Più in particolare, il 44,1% dei comuni impiega in media dai 31 ai 60 giorni per pagare i propri fornitori e il 15,3% del totale delle Amministrazioni locali impiega oltre 60 giorni per i propri pagamenti.

In particolare, nella media provinciale, pagano oltre i 60 giorni i comuni localizzati nelle seguenti province: Rieti (68 giorni), Reggio Calabria (66 giorni) e Campobasso

(62 giorni). Al contrario i termini di pagamenti sono più contenuti e rispettosi, nella media provinciale, del termine di legge, per i comuni localizzati nelle province di: Bolzano (20 giorni), Genova (22 giorni), Sassari (24 giorni), Sondrio (24 giorni), Bergamo, Novara, Verona (tutte con 25 giorni), Treviso (26 giorni), Massa-Carrara, Vercelli, Vicenza (tutte con 27 giorni), Brescia, Piacenza, Pisa, Prato, Sud Sardegna, Udine, Valle d'Aosta e Venezia (tutte con 29 giorni), Cuneo, Ferrara, Firenze, Gorizia, Lecco, Padova e Pordenone (tutte con 30 giorni).³



Secondo l'ANCE – l'Associazione Nazionale Costruttori Edili – in un recente report⁴ del novembre 2019 la situazione non si presenta positiva, in quanto circa i due terzi delle imprese di costruzioni registrano ritardi nei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni. In media, le imprese che realizzano lavori pubblici vengono pagate 133 giorni (circa 4,5 mesi) dopo l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori, contro i 60 giorni previsti dalla normativa.

In base ai dati raccolti dall'Agenas (Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali) i tempi di pagamento degli Enti del Servizio Sanitario Regionale collocati nelle varie regioni d'Italia presentano un andamento tendenzialmente altalenante con decisa prevalenza delle ipotesi di ritardo che di tempestività nelle transazioni commerciali. L'indicatore di tempestività dei pagamenti è calcolato come la somma,

³ Dati ricavati da www.confartigianato.it.

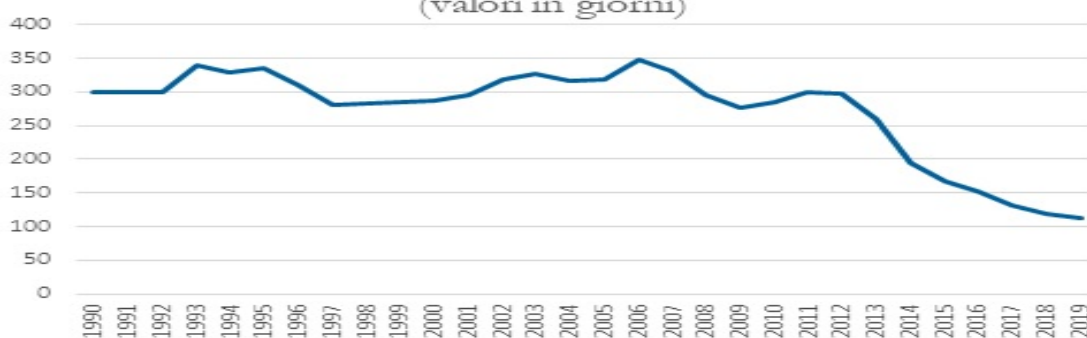
⁴ Dati tratti da www.ance.it.

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.

INDICATORE	PERIODO DI RIFERIMENTO	VALORE
Indicatore di tempestività dei pagamenti	Anno 2018	- 4,99
Indicatore di tempestività dei pagamenti	Anno 2019	1,02

Invece, i dati raccolti da Assobiomedica, associazione che storicamente si occupa di analizzare gli andamenti degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, confermano una continua riduzione da 298 giorni nel 2012 a 113 nel primo trimestre 2019⁵.

Fig. 3: Tempo medio di pagamento delle strutture sanitarie
(valori in giorni)



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Assobiomedica
Nota: per il 2019 i dati si riferiscono al primo trimestre

⁵ Dati tratti da <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-i-debiti-commerciali-della-pa-e-i-ritardi-nei-pagamenti>.

Dai dati fin qui esposti è possibile osservare come la situazione sia ben lontana dagli standards richiesti tanto dalla normativa interna che europea. Così come avverrebbe in qualsiasi rapporto economico tra privati, i tempi di pagamento dei fornitori sono indice della credibilità e affidabilità della pubblica amministrazione che in questo caso è chiamata non solo ad ottemperare agli obblighi contrattualmente assunti ma anche a realizzare interessi pubblici ulteriori come quello di garantire la libera iniziativa economica nel mercato senza frapporre ostacoli alle imprese anche tramite la semplice inerzia.

1.2 – La tempestività dell’agire amministrativo.

L’articolo 97 comma 2° della Costituzione recita espressamente che *“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.”*. La disposizione costituzionale volutamente lascia al legislatore ordinario e agli operatori giuridici qualificati, quali la giurisprudenza e la dottrina, il compito in prima battuta di riempire di contenuti il concetto di buon andamento e successivamente renderlo un principio immanente per tutta la pubblica amministrazione. Scriveva, a proposito dell’articolo 97 della Costituzione, il Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini: *“Brevi sono gli accenni, per la pubblica amministrazione, al buon andamento ed alla sua imparzialità. Un testo di Costituzione non poteva dire di più; ma si avverte da tutti il bisogno che il Paese sia bene amministrato, che lo Stato non sia solo un essere politico, ma anche un buon amministratore secondo convenienza e secondo giustizia.”*

Discutere oggi di buon andamento della pubblica amministrazione significa necessariamente dover trattare di risultato, perché solo dove c’è un risultato da raggiungere è possibile parlare di buon o cattivo andamento, e infatti, se si continuasse ancora a pensare una azione amministrativa valutabile solo per atti, mal si concilierebbero gli attributi sanciti dall’art. 97 della Costituzione e i corollari che