

Artt. 4 e 6, D.Lgs. 231/2002
Art. 9, co. 3-bis, D.L. 185/2008
Artt. 7 e 7-bis, D.L. 35/2013

Paola Portuese

Responsabilità del funzionario dell'ente per i ritardati pagamenti

Disciplina generale

Gli artt. 3, 4 e 6, D.Lgs. 231/2002, hanno disciplinato la corresponsione di **interessi senza** alcuna necessità di **costituzione in mora** per il rimborso delle **somme non corrisposte** dalla Pa, il rimborso delle **spese di recupero del credito** ed il **risarcimento del danno** da ritardato o mancato pagamento, che richiede la **prova del danno maggiore** per superare la somma forfettaria fissata in € 40,00.

In ognuna delle ipotesi citate sussiste la **responsabilità per danno erariale del funzionario responsabile del ritardo** nel pagamento nonché l'onere dell'organo di controllo dell'ente¹ di verifica del rispetto della legalità dell'azione amministrativa.

Piattaforma per la certificazione dei crediti

Con l'attivazione della Piattaforma per la certificazione dei crediti (PCC) istituita in applicazione della Direttiva 2011/7/UE e gestita dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, è stato tracciato tutto il «**ciclo di vita**» dei **debiti commerciali** della Pa, dato che i dati relativi alle **fatture elettroniche** che vengono trasmesse attraverso il **Sistema di Interscambio**, ex D.M. MEF 7.3.2008, sono acquisite **obbligatoriamente solo in formato elettronico**, ex art. 6, co. 6, D.M. 55/2013.

L'art. 7-bis, co. 4, D.L. 35/2013, conv. con modif. dalla L. 64/2013, ha disposto altresì che con decorrenza 1.7.2014, gli enti pubblici comunichino, sempre

Il **privato creditore** nei confronti di una Pa ha a disposizione una gamma più ampia di strumenti, rispetto al passato, per **responsabilizzare direttamente** il **funzionario** incaricato del procedimento di spesa del **mancato o ritardato pagamento** del debito.

Tali **strumenti** però **non** sono di facile **conoscibilità** e **attuazione**, con particolare riferimento alla richiesta di **risarcimento del danno**.

La **normativa** ha stabilito precise **sanzioni** applicabili **direttamente** nei confronti del **funzionario responsabile** del pagamento, imputabile **personalmente** per **danno erariale**, e **sanzioni pecuniarie** per ogni **giorno di ritardo**.

Al fine di ottenere il **giusto risarcimento del fatto illecito del dipendente pubblico**, autorevole **giurisprudenza** contempla la possibilità di proporre un'**azione diretta** nei confronti del **funzionario** presso la **giurisdizione ordinaria**, anche **contestualmente** ad analoga azione risarcitoria nei confronti dell'**ente pubblico** presso la **giurisdizione amministrativa**.

attraverso la PCC, **entro il 15 di ciascun mese**, i dati relativi ai **debiti non estinti, certi, liquidi ed esigibili** per i quali, nel mese precedente, sia stato **superato** il **termine di decorrenza** degli interessi moratori di cui all'art. 4, D.Lgs. 231/2002.

L'art. 7-bis citato, co. 5, obbliga infine le Pa ad inserire in **piattaforma** i dati riferiti all'**effettivo pagamento della fattura**.

Le **sanzioni** previste per il dirigente responsabile spaziano dalla **responsabilità amministrativa e disciplinare** fino alla possibilità di **revoca dell'incarico dirigenziale** con **impossibilità di rinnovo del contratto**, ex art. 7-bis, co. 8, D.L. 35/2013 citato (si veda Tabella 1).

Certificazione del credito

L'istanza di certificazione di un **credito commerciale non prescritto, certo, liquido ed esigibile**,² nei con-

1. Al fine dell'esatta individuazione dell'Organo di Controllo di ogni ente locale si vedano gli artt. 147 e 147-bis, D.Lgs. 267/2000.

TABELLA 1 - SINTESI DELLE PRINCIPALI SANZIONI A CARICO DEL FUNZIONARIO RESPONSABILE DEL PAGAMENTO

ADEMPIMENTO	NORMATIVA	INADEMPIMENTO	SANZIONE
Pagamento entro 30/60 gg.	Art. 4, D.Lgs. 231/2002 Artt. 3 e 6, co. 1 e 2, D.Lgs. 231/2002	Pagamento oltre il termine	Interessi di mora e rimborso spese sostenute per recupero somme non corrisposte e risarcimento del danno a carico dell'Ente e conseguente responsabilità per danno erariale del funzionario responsabile del ritardo nel pagamento attivabile innanzi alla Corte dei Conti
Comunicazione annuale dei debiti in PCC	Artt. 7, co. 2, 4-bis e 7-ter, D.L. 35/2013	Mancata comunicazione dei debiti entro il 30 aprile dell'anno successivo	Responsabilità disciplinare ex artt. 21 e 55, D.Lgs. 165/2001, fino all' impossibilità di rinnovo del contratto e possibilità di revoca dell' incarico nonché per ogni giorno di ritardo nella comunicazione assoggettamento al pagamento di € 100,00 al giorno.
Comunicazione mensile su PCC dei debiti del mese precedente non estinti che hanno superato il termine di cui all'art. 4, D.Lgs. 231/2002	Artt. 7-bis, co. 4, 5 e 8, D.L. 35/2013	Mancata comunicazione entro il 15 del mese successivo dei debiti scaduti	Responsabilità disciplinare ex artt. 21 e 55, D.Lgs. 165/2001, fino all' impossibilità di rinnovo del contratto e possibilità di revoca dell' incarico .
Immissione su PCC dei dati relativi all'emissione del pagamento	Art. 7-bis, co. 5, D.L. 35/2013	Mancata immissione dei dati nella PCC dell'emissione del pagamento	Responsabilità disciplinare ex artt. 21 e 55, D.Lgs. 165/2001, fino all' impossibilità di rinnovo del contratto e possibilità di revoca dell' incarico .
Certificazione dei crediti	Art. 9, co. 3-bis, D.L. 185/2008	Mancata certificazione dei crediti o diniego non motivato entro i 30 gg. dalla richiesta	Responsabilità disciplinare ex artt. 21 e 55, D.Lgs. 165/2001, fino all' impossibilità di rinnovo del contratto e possibilità di revoca dell' incarico nonché per ogni giorno di ritardo nella comunicazione assoggettamento al pagamento di € 100,00 al giorno. Responsabilità per danno erariale anche per gli oneri a carico dell'Ente debitore relativi alla nomina del commissario ad acta .

fronti di una Pa può essere presentato da chiunque, società, impresa individuale o persona fisica per somme dovute per **somministrazioni, forniture, appalti** ³ e **prestazioni professionali**.

Se la Pa non procede al rilascio della certificazione entro **30 giorni** dalla **ricezione** dell'**istanza**, il creditore può chiedere tramite la PCC la nomina di un **commissario ad acta** incaricato di provvedere, **senza oneri** a carico del richiedente, al **rilascio** della **certificazione** che contiene, ex art. 9, co. 3-bis, D.L. 185/2008, conv. con modif. dalla L. 2/2009, la **data** entro la quale la Pa deve procedere al **pagamento**.

Nel caso in cui l'ente pubblico vanti dei **crediti** nei confronti del creditore, la certificazione sarà resa **al netto** di tali somme.

Il **mancato rispetto** dell'**obbligo** di **certificazione** o l'eventuale diniego non motivato, anche parziale, comporta a carico del **funzionario responsabile** l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 7, co. 2, D.L. 35/2013, conv. con modif. dalla L. 64/2013, che possono comportare anche la **revoca** dell'**incarico dirigenziale** con **impossibilità** di **rinnovo** del **contratto**, con contestuale applicazione di una **sanzione pecuniaria** pari a **€ 100,00** per ogni **giorno** di **ritardo** della certificazione del credito nella piattaforma.

Vantaggi della certificazione del credito

Ottenuta la certificazione il creditore può **attendere** il **pagamento** da parte della Pa entro la data indicata

². Il credito deve riferirsi ad un'obbligazione perfezionata, correttamente contabilizzata dall'ente debitore e con termine di

pagamento scaduto. Particolare importanza al fine di un eventuale diniego alla certificazione sono potenziali

fattori impeditivi del pagamento, come l'esistenza di contenziosi, eccezioni di inadempimento o condizioni sospensive.

³. Per i pagamenti negli appalti si veda la nota del Ministero dello Sviluppo Economico 23.1.2013, prot. 1293.

nella certificazione stessa, oppure **smobilizzare** immediatamente la somma certificata presso:

- › banche;
- › intermediari finanziari;
- › **Agenzia delle Entrate**, indicando gli estremi della certificazione nel modello F24 on-line;
- › enti tenuti al rilascio del DURC.^[4]

Il credito certificato può essere infatti **compensato** con le somme dovute per tributi **erariali**, tributi **regionali** e **locali**, contributi **assistenziali** e **previdenziali**, premi per l'**assicurazione obbligatoria** contro gli **infortuni** e le malattie professionali. È inoltre possibile compensare i crediti certificati con le somme dovute in base agli istituti **definitivi** e **deflativi** del **contenzioso tributario**.

Le **cessioni** dei **crediti** certificati mediante la PCC possono essere stipulate mediante **scrittura privata**, senza quindi necessità di intervento di soggetti terzi e **senza oneri** per le parti.

Richiesta di nomina di un Commissario ad acta

Qualora la Pa non provveda entro 30 giorni dalla data di presentazione della richiesta di certificazione, il creditore può presentare **istanza di nomina** di un **commissario ad acta**, con **oneri** ad esclusivo carico dell'**ente inadempiente**. Il commissario ad acta deve provvedere **entro 50 giorni** dalla nomina,^[5] **certificando** il credito o dichiarandone l'**inesigibilità** o l'**insussistenza** anche parziale.

Sanzioni

Sia per la **mancata comunicazione mensile** entro il 15 del mese successivo, sia per la mancata immissione nella PCC dei dati relativi all'**ordinazione di pagamento**, ex art. 7-bis, co. 4 e 5, D.L. 35/2013, si applicano le sanzioni che possono arrivare fino alla **revoca dell'incarico dirigenziale** con **impossibilità di rinnovo** del contratto. Inoltre, in caso di **mancato adempimento dell'obbligo di certificazione del credito scaduto** o della comunicazione del **diniego motivato** entro 30 giorni dalla richiesta del debitore, ex art. 9, co. 3-bis, D.L. 185/2008, conv. con modif. dalla L. 2/2009, oltre alle sanzioni già citate spetta l'applicazione della **sanzione pecuniaria** di € 100,00 per ogni **giorno di ritardo** nella certificazione.^[6]

Responsabilità per danno da ritardo del funzionario responsabile della mancata certificazione o ritardato pagamento

Il **danno da ritardo**^[7] è rappresentato dal pregiudizio provocato dalla Pa ad un soggetto privato a seguito del ritardo riscontrato dallo stesso nel **perseguire un proprio interesse**, anche economico, dipendente da un **procedimento amministrativo** in carico agli uffici pubblici.

Per sostenere l'obbligo dell'amministrazione a **risarcire** il **danno** ex art. 2043 c.c., è necessario valutare le ragioni che hanno provocato lo sfioramento dei termini prefissati, nonché la compresenza di **colpa grave** o **dolo** nella **condotta ritardataria** del **funzionario** nella conclusione dell'iter procedimentale, che altrimenti potrebbe essere classificata come giustificabile.

Il **risarcimento** del **danno** conseguente all'**inosservanza della tempistica procedimentale** è disciplinata dal D.Lgs. 104/2010 (Codice del Processo Amministrativo), il cui art. 133, co. 1, lett. a), n. 1, ne prevede la devoluzione alla **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo**.

Sanzioni per ritardato pagamento

Per le sanzioni previste per il pagamento di debiti entro il termine di 30/60 giorni previsto dall'art. 4 e 6, D.Lgs. 231/2002 (interessi di mora, rimborso spese sostenute per il recupero del credito, risarcimento del danno), resta ferma la **responsabilità per danno erariale** del **funzionario responsabile** del procedimento amministrativo volto all'emissione del mandato di pagamento, che spesso coincide, negli enti locali, col **responsabile del settore finanziario**.

Il funzionario incaricato potrà però dimostrare che il **credito non** aveva i **presupposti** per l'inserimento nella piattaforma di certificazione dei crediti, non essendo certo, liquido ed esigibile magari per l'esistenza di **contenziosi**, **eccezioni di inadempimento** o **condizioni sospensive**.

Possibilità di agire direttamente nei confronti del funzionario pubblico

L'art. 28, Cost., prevede la possibilità di agire in via risarcitoria **direttamente** nei confronti del **dipenden-**

4. Si veda l'art. 2, D.M. MEF 13.3.2013, n. 69450.

5. Ex art. 5, co. 5, D.M. 22.5.2012 e art. 6, co. 5, D.M. 25.6.2012.

6. Si veda la Tabella 1 per uno schema di sintesi.

7. Si veda l'art. 2 bis, L. 241/1990.

te pubblico autore dell'illecito, nel caso di privato danneggiato da un **illecito civile, penale o amministrativo**. Ove il terzo agisca direttamente nei confronti del pubblico dipendente, secondo autorevole **giurisprudenza della Corte di Cassazione**, Sez. Unite, 2.3.2006, n. 4591,^[8] la richiesta di condanna del funzionario dell'ente al risarcimento dei danni economici e morali, derivanti da comportamenti arbitrari o comunque illegittimi, commessi con **dolo o colpa grave**, appartiene al **giudice ordinario**, in quanto fondata sulla deduzione di un **fatto illecito extracontrattuale**.

La contemporanea proposizione della domanda anche nei confronti dell'ente **pubblico** sotto il profilo

della **responsabilità solidale** dello stesso non è, secondo l'interpretazione giurisprudenziale citata, di ostacolo all'azione contro il funzionario autore dell'illecito presso la **giurisdizione ordinaria**.

Secondo le **Sezioni Unite** infatti il risarcimento richiesto non è collegabile al rapporto di pubblico impiego, mentre resta di competenza della **giurisdizione amministrativa** l'effettiva **imputabilità** alla **Pa** del **comportamento illecito del funzionario**.^[9]

L'ente pubblico infine, nel caso in cui il **funzionario** sia ritenuto **colpevole** dell'illecito che ha provocato un **danno alle casse pubbliche**, potrà quindi esperire contro il dipendente l'**azione di responsabilità per danno erariale** presso la **Corte dei Conti**. ◆

8. In senso conforme a tale sentenza: Corte di Cassazione, Sez. Unite, 10.3.1999, n. 113, e

26.5.1994, n. 5123.

9. Parte della dottrina ha

criticato questo orientamento, facendo a volte breccia in giurisprudenza, si veda in tal

senso la Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 23.6.2006, n. 3981.