

Monografie Edil-lab

OPERE PUBBLICHE

**Ritardati e mancati
pagamenti
della Pubblica
Amministrazione**

OP

Ritardati e mancati pagamenti della Pubblica Amministrazione

Il progetto è stato promosso dall'ATI Edil-lab: mandataria CFS Napoli; mandanti STAMPA Soc. Coop. a r.l., Istituto Tecnico Statale "Della Porta - Porzio", STRESS scarl, Consorzio TRE, AMRA – Analisi e Monitoraggio del Rischio Ambiente S.c.ar.l., ACEN - Associazione Costruttori Edili di Napoli, S.I. Impresa – Azienda Speciale della CCIAA di Napoli, Brancaccio Costruzioni spa, Credendino Costruzioni spa, Edildovi snc, Iterga Costruzioni Generali Appalti spa, RR Costruzioni Generali spa.

L'ideazione dell'iniziativa "Monografie Edil-lab" è delle imprese Brancaccio Costruzioni spa, Credendino Costruzioni spa, Edildovi snc, Iterga Costruzioni Generali Appalti spa, RR Costruzioni Generali spa.

L'elaborazione della monografia è a cura dell'avv. Antonella Nardone.

Elaborazioni grafiche: Edizioni Graffiti srl

Si ringraziano per gli apporti tecnici: Roberta Ajello, Federica Brancaccio, Aldo Checchi, Ester Chica, Antonio Credendino, Mattia D'Acunto, Giancarlo Di Luggo, Marco Ferrà, Antonio Giustino, Angelo Lancellotti, Massimo Maresca, Gabriella Reale, Barbara Rubertelli, Gaetano Troncone, Francesco Tuccillo, Diego Vivarelli von Lobstein, nonché gli uffici dell'ANCE.

Si ringrazia, inoltre, il Comitato Tecnico Esecutivo di Edil-lab nelle persone di: Paola Marone, Ennio Rubino e Stefano Russo.

Si ringraziano inoltre: l'Assessore alla Formazione della Regione Campania, Chiara Marciani, il Dirigente dell'UOD Formazione Professionale, Prospero Volpe, il Funzionario Titolare di P.O., Gerardo de Paola, ed il coordinatore amministrativo del Progetto Valerio Iacono.

editing: Giovanni Aurino

impaginazione: Emma Di Lauro

Edizioni Graffiti srl

Napoli. luglio 2017

Indice

1. Ambito generale e ritardo dei pagamenti alle imprese nel settore dei lavori pubblici	pag 02
1.1 Grafico rappresentativo dei giorni di ritardi dei pagamenti	pag 04
2. Azioni giudiziarie	pag 05
2.1 Il pignoramento presso terzi nei confronti della Pubblica Amministrazione	pag 05
2.2 Il giudizio di ottemperanza	pag 07
3. Conclusioni	pag 09

Indice delle tabelle

Tabella 1 Facsimile di pignoramento presso terzi	pag 10
Tabella 2 Facsimile di ricorso di ottemperanza	pag 13

1. AMBITO GENERALE

Questo intervento ha il compito di individuare i rimedi in tema di ritardo dei pagamenti della Pubblica Amministrazione o di mancato adempimento della prestazione, in particolare nel settore dell'edilizia, già notevolmente in crisi sotto il profilo delle risorse economiche.

Per quanto attiene i pagamenti della Pubblica Amministrazione la situazione risulta molto difficile nel settore delle costruzioni, così come si evince da una ricerca dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili che fa riferimento alla data del 29 Luglio 2016.

I ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione costituiscono, insieme al rallentamento dell'attività derivante dall'introduzione del nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni, uno dei principali fattori di rischio nella strategia di rilancio degli investimenti pubblici indicata dal Governo.

Le imprese edili che eseguono lavori pubblici vengono pagate in media a 168 giorni e cioè cinque mesi e mezzo dopo l'emissione degli Stati di Avanzamento dei Lavori contro i 60 previsti dalla legge.

Colpite dai ritardi sono 8 imprese su 10, un terzo delle quali sono state costrette a licenziare.

Dopo un biennio 2013-2014 caratterizzato da una forte attenzione al fenomeno dei ritardi di pagamento e dall'adozione di numerose misure relative allo smaltimento dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione e al miglioramento delle condizioni di pagamento alle imprese, gli ultimi mesi sono stati caratterizzati da una performance

nettamente inferiore alle attese dei mercati e agli impegni derivanti dalle regole fissate in sede comunitaria.

Le indagini realizzate periodicamente dall'ANCE mettono in evidenza il perdurare di una situazione di difficoltà nel settore e sottolineano gli effetti negativi che la cattiva abitudine delle amministrazioni di pagare con ritardo, determina sulla situazione finanziaria delle imprese di costruzioni, sull'occupazione e sul funzionamento dell'economia.

Secondo l'indagine dell'ANCE, nel primo semestre 2016, il 79% delle imprese di costruzioni registra ancora ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione con gravi ripercussioni in termini di ridimensionamento dell'attività d'impresa con la conseguenza che una gran parte ha dovuto ricorrere ad una riduzione degli investimenti mentre circa un terzo delle imprese è stato obbligato a ridurre il numero dei dipendenti.

La ricerca dell'ANCE è stata realizzata nel corso del mese di Aprile 2016 e alcuni pagamenti bloccati dal Patto di Stabilità interno durante il 2015 non erano ancora stati sbloccati.

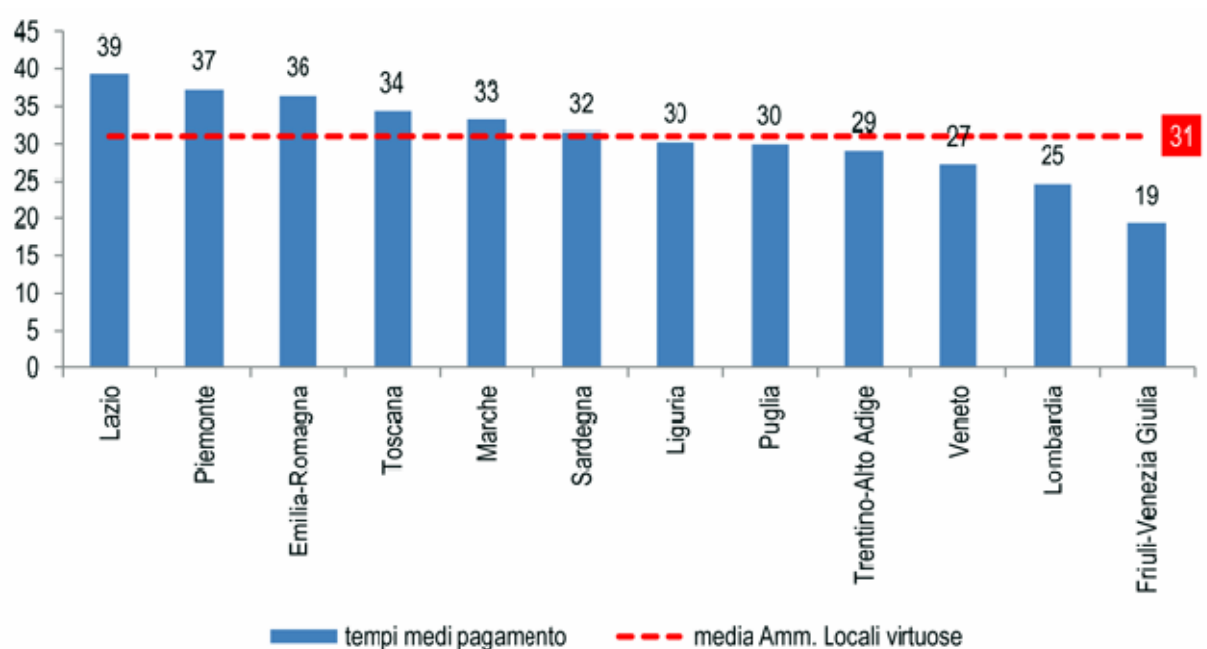
Per questo motivo, il Patto è stato ancora indicato dalle Imprese come causa di ritardo anche se, formalmente, non è più in vigore dal Gennaio 2016. Inoltre, l'ANCE, ha rilevato che, all'inizio del 2016, alcune stazioni appaltanti hanno continuato ad utilizzare strumentalmente "l'alibi" del Patto di Stabilità interno per giustificare i mancati pagamenti.

A fine giugno 2016, sono state diffuse le linee guida ANAC, attuative del nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni (D. Lgs. 50/2016), che potrebbero portare ad un riduzione dei termini di pagamento della Pubblica Amministrazione.

1.1 Grafico rappresentativo dei giorni di ritardo dei pagamenti

Enti virtuosi e pagamenti con tempi di pagamento superiori al 20% del termine di legge:
60 gg. Sanità, 30gg. Altri Enti

Fatture elettroniche emesse dal 1/7/2014 al 31/12/2015; rilevazione al 29/3/2016



2. AZIONI GIUDIZIARIE

2.1 Il pignoramento presso terzi nei confronti della Pubblica Amministrazione

L'esecuzione forzata costituisce il mezzo, la forma di tutela giurisdizionale che il nostro legislatore mette a disposizione del titolare di un diritto di credito, per la realizzazione coattiva della prestazione di pagamento, che a causa del mancato adempimento spontaneo della parte obbligata non riesce a conseguire la soddisfazione del proprio diritto, così accertato in un titolo esecutivo.

Questo rimedio è finalizzato ad attuare, non solo diritti accertati in via giudiziale che costituiscono l'esito di un giudizio di cognizione, ma anche pretese riconosciute con una modalità diversa dal giudizio.

In linea generale, è ammissibile un'espropriazione contro la P.A., poichè, come ha più volte rilevato la Corte Costituzionale, ritenere impignorabili i crediti della P.A. significherebbe rimettere al debitore la scelta del tempo e del modo dell'adempimento di un'obbligazione fondata su un titolo esecutivo e ciò varrebbe ad escludere l'esistenza stessa dell'obbligazione. Le somme di danaro della Pubblica Amministrazione possono ritenersi assolutamente impignorabili soltanto per effetto di una disposizione di legge ovvero di un provvedimento amministrativo che nella legge trovi fondamento, altrimenti si negherebbe al danaro una delle sue caratteristiche principali e cioè la fungibilità. La giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, prendendo spunto da alcune decisioni storiche della Corte Costituzionale ha affermato che non è sufficiente per sancire il vincolo dell'impignorabilità la mera iscrizione in bilancio di determinate somme, sia perché il danaro è il bene fungibile per eccellenza, sia perchè la funzione

amministrativa non può essere esercitata in contrasto con l'articolo 2740 co. 2c. c. ,a norma del quale le limitazioni della responsabilità patrimoniale del debitore sono di stretta competenza del legislatore.

La Corte Costituzionale ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 159 del Testo Unico degli Enti Locali (D. Lgs. 18 Agosto 2000, n. 267) nella parte in cui non prevedeva che l'impignorabilità delle somme, destinate ai fini indicati dalla legge medesima, non operasse qualora – dopo l'adozione da parte dell'organo esecutivo della deliberazione semestrale di preventiva quantificazione degli importi delle somme destinate alle stesse finalità e la notificazione di esse al soggetto tesoriere dell'ente locale, fossero stati emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, senza seguire l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o (se non è prescritta fattura) delle deliberazioni di impegno da parte dell'ente stesso.

In conseguenza di tale pronuncia la sottrazione all'esecuzione forzata di una parte del denaro degli enti territoriali è possibile solo allorché questi adottino con cadenza trimestrale una delibera che quantifichi le somme necessarie alla soddisfazione degli interessi pubblici specificatamente individuate nel rispetto dell'ordine cronologico delle fatture e degli impegni di spesa. Il regime di impignorabilità delle somme, pertanto, è sottoposto a due condizioni le quali, in particolare, sono in primo luogo che l'organo di amministrazione del Comune, con deliberazione da adottare ogni trimestre, quantifichi preventivamente gli importi delle somme innanzi destinate ed, in secondo luogo, la condizione che dall'adozione della predetta delibera non siano emessi mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico dei pagamenti. Alla luce di quanto detto, deve intendersi che anche l'eventuale comunicazione del tesoriere, in

sede di procedimento contenzioso di espropriazione mobiliare nei confronti della P.A. (il terzo pignorato è sempre il Tesoriere, poiché lo Stato e gli Enti Pubblici operano in un servizio di Tesoreria Unica che è regolato dall'art. 2 della legge 29 ottobre 1984 n. 720 e che si basa sul principio che il danaro pubblico deve uscire dalla Tesoreria dello Stato solo al momento della effettiva spendita da parte degli enti destinatari) è priva di qualsiasi rilevanza circa l'assunta impignorabilità dal momento che essa va considerata soltanto in relazione alla sussistenza o meno di somme di denaro di pertinenza dell'ente debitore e non in relazione all'esistenza di elementi vincolanti ex art. 113 D. Lgs. 77/95 che non fa venire meno alla dichiarazione di quantità del terzo pignorato, il carattere della positività.

2.2 Il giudizio di ottemperanza

Il "giudizio di ottemperanza" dinanzi al Tribunale Amministrativo, costituisce un altro rimedio giurisdizionale per il recupero delle somme della Pubblica Amministrazione, meno veloce rispetto al pignoramento mobiliare presso terzi, ma di sicura soluzione e senza rischi di arresti dovuti a questioni di impignorabilità delle somme.

Il primo comma dell'art. 114 del CPA stabilisce che l'azione di ottemperanza «si propone, anche senza previa diffida, con ricorso notificato alla Pubblica Amministrazione e a tutte le altre parti del giudizio definito dalla sentenza o dal lodo della cui ottemperanza si tratta e che l'azione si prescrive con il decorso di dieci anni dal passaggio in giudicato della sentenza.

Il nuovo Codice del processo amministrativo ha sancito la “non necessità” della previa diffida ad adempiere, ritenendo ormai superati tutti i problemi interpretativi, nonché i

tradizionali formalismi ad essa originariamente legati. Perciò che concerne, invece, il modo con cui si introduce il giudizio di ottemperanza.

Superando la vecchia impostazione normativa, che dipingeva il giudizio di ottemperanza come un “giudizio a distanza di ufficio”, il nuovo art. 114 del CPA forgia un nuovo modello di giudizio di ottemperanza, questa volta costruito come un giudizio ad impulso di parte.

E invero, nel termine di dieci anni dal passaggio ingiudicato della sentenza, il soggetto interessato è adesso tenuto a proporre un apposito ricorso, notificato alla Pubblica Amministrazione e a tutte le altre parti del giudizio definito dalla sentenza o dal lodo della cui ottemperanza si tratta. Il comma 2 dell'art. 114 (modificato dal D. Lgs. 15 novembre 2011, n. 195) stabilisce inoltre che «unitamente al ricorso è depositato in copia autentica il provvedimento di cui si chiede l'ottemperanza, con l'eventuale prova del suo passaggio in giudicato».

La citata disposizione superati i dubbi procurati dalla precedente formula normativa, chiarendo quindi che la copia autentica del provvedimento di cui si chiede l'ottemperanza non va notificata insieme al ricorso, ma più semplicemente depositata insieme al ricorso notificato ed agli altri documenti. Le suddette azioni, giudiziarie tese al pagamento di prestazioni da parte della Pubblica Amministrazione, sia che si tratti di pignoramento presso terzi, sia che si tratti di giudizio di ottemperanza, prevedono l'assistenza di un difensore dal momento che nei giudizi di espropriazione presso terzi dinanzi al Tribunale Civile e nei giudizi davanti al Tribunale Amministrativo è obbligatorio il patrocinio di un avvocato, naturalmente con un aggravio di spese notevole per la parte creditrice.

3. CONCLUSIONI

Da quanto sopra evidenziato si può certamente affermare che dall'indagine dell'ANCE, realizzata ad Aprile 2016, non si sono registrati miglioramenti significativi, né allo stato attuale risulta possibile documentare un incremento dei pagamenti legati al superamento del Patto di Stabilità interno per gli Enti Locali, in un paese che stenta ancora ad adeguarsi ad un sistema legislativo teso a prevenire e delimitare tempestivamente situazioni di tal grave portata. Allo stesso tempo, dall'analisi emerge l'entità della sfida che si presenta nei prossimi mesi e la necessità di aggredire la parte "strutturale" del fenomeno dei ritardi di pagamenti della Pubblica Amministrazione in Italia legata alla "cultura dei ritardati pagamenti" che ancora resiste in molte Amministrazioni.

Sulla base dell'andamento degli investimenti nel settore dei lavori pubblici, l'ANCE stima ancora in circa 8 miliardi di euro l'importo dei ritardi di pagamento alle imprese che realizzano lavori pubblici.

Le Pubbliche Amministrazioni continuano a mettere in atto prassi gravemente inique nei confronti delle imprese che realizzano lavori pubblici poiché l'85% delle stesse segnala di avere subito almeno una prassi gravemente iniqua da parte della P.A. e i nuovi scenari non fanno presagire alcun miglioramento.

TABELLA 1

Fac-simile di atto di citazione per pignoramento presso terzi ai sensi dell'art. 543 ess. del c.p.c.

La formula è aggiornata alle recenti modifiche del codice di procedura civile apportate con il D. L. n. 83/15, così come modificato dalla legge di conversione n. 132/2015 e con il D. L. n. 59/2016.

Atto di Pignoramento e Relazione di Notificazione

Ad istanza dell'Avv. <...> (c.f. <...>) del Foro di <...>, con studio in <...>, Via del <...>n. <...>, (telefono e fax <...>, pec <...>), io sottoscritto Ufficiale Giudiziario del Tribunale di <...>, visto il precetto notificato in data <...>, con il quale si intimava alla <...>di pagare la somma di € <...> oltre gli interessi di cui al D. Lgs. 231/2002, dal <...> al saldo effettivo, ed ogni altra spesa occorrenda,

HO PIGNORATO

Tutte le somme dovute e debende a qualsiasi titolo dal con sede in <...>, <...> n.<...>, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, alla società <...> corrente in <...>, via <...> n. <...> (codice fiscale e numero d'iscrizione alla Camera di Commercio Industria Agricoltura ed Artigianato di <...>), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, fino alla concorrenza di €<...>, oltre gli interessi di cui al D. Lgs. 231/2002, dal <...> al saldo effettivo ed ogni altra spesa occorrenda

HO INGIUNTO

Alla società <...> di astenersi da qualunque atto diretto a sottrarre alla garanzia del credito sopraindicato i beni assoggettati all'espropriazione e i frutti di essi;

HO INTIMATO

con sede in <...>, <...> n. <...>, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, di non disporre delle somme pignorate senza ordine del Giudice;

ED HO AVVERTITO

I terzi pignorati che dal giorno della notifica di questo atto sono soggetti, relativamente alle somme dovute al debitore e nei limiti dell'importo del credito aumentato della metà, agli obblighi che la legge impone al custode. Ho quindi rivolto al debitore l'invito ad effettuare presso la Cancelleria del Giudice dell'esecuzione la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio in uno dei comuni del circondario in cui ha sede il Giudice competente per l'esecuzione, con l'avvertimento che, in mancanza, ovvero in caso di irreperibilità presso la residenza dichiarata o il domicilio eletto, le successive notifiche o comunicazioni a lui dirette saranno effettuate presso la Cancelleria dello stesso Giudice. Ho, altresì, avvertito il debitore medesimo che, ai sensi dell'art. 495 c.p.c., può chiedere di sostituire ai crediti pignorati una somma di denaro pari all'importo dovuto al creditore pignorante e ai creditori intervenuti, comprensivo di capitale, degli interessi e delle spese oltre alle spese di esecuzione, sempre che, a pena di inammissibilità, sia da lui depositata in Cancelleria, prima che sia disposta la vendita o l'assegnazione a norma degli artt. 530, 552 e 569 c.p.c., la relativa istanza unitamente ad una somma non

inferiore ad un quinto dell'importo del credito per cui è stato eseguito il pignoramento e dei crediti dei creditori intervenuti indicati nei rispettivi atti di intervento, dedotti i versamenti effettuati di cui deve essere data prova documentale.

Ulteriormente si avverte il debitore che a norma dell'articolo 615, secondo comma, terzo periodo, l'opposizione è inammissibile se è proposta dopo che è stata disposta la vendita o l'assegnazione a norma degli articoli 530, 552 e 569, salvo che sia fondata su fatti sopravvenuti ovvero che l'opponente dimostri di non aver potuto proporla tempestivamente per causa a lui non imputabile.

In pari tempo, ho notificato il presente e l'atto di citazione che precede come segue:
alla debitrice società <...> corrente in <...>, via <...> n. <...> (codice fiscale e numero d'iscrizione alla Camera di Commercio Industria Agricoltura ed Artigianato di <...>), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, ivi consegnandone copia conforme all'originale;

al terzo pignorato con sede in <...>, <...> n. <...>, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, ivi consegnandone copia conforme all'originale;

al terzo pignorato con sede in <...>, <...> n. <...>, in conforme all'originale.

TABELLA 2

FAC SIMILE DI RICORSO DI OTTEMPERANZA

AL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER[.....]
SEZIONE DI [.....]

RICORRE

Il dott. [.....], elettivamente domiciliato presso la Segreteria del Tar adito, rappresentato e difeso dall'avv. [.....], come da mandato a margine

CONTRO

la Provincia di[.....], in persona del legale rappresentante pro tempore;

PER L'ESECUZIONE DEL GIUDICATO

formatosi sulla sentenza n. [.....] in data [.....], del Tribunale amministrativo regionale per [.....], sez. [.....].

FATTO E DIRITTO

Il dott. [.....], con ricorso R. G. n. [.....], proposto contro la Provincia di [.....], dal quale dipende, ad iva Codesto Ecc.mo Tar per sentire: "1) dichiarare il diritto del ricorrente alle differenze stipendiali per la VI qualifica funzionale, dal 16 giugno 1988 e fino a quando le mansioni saranno mantenute, con rivalutazione e interessi sulle somme già maturate; 2)

conseguentemente, condannare la Provincia di [...], in personale del legale rappresentante, al pagamento delle somme dovute, oltre alle spese di giudizio”.

Codesto Tribunale, con sentenza n. accoglieva il suindicato ricorso. Tale sentenza veniva notificata in data 15 gennaio 1995, e non essendo impugnata nei termini di legge, passava in giudicato. Sennonché la Provincia di [...] non prestava ottemperanza alla citata sentenza, inadempienza che si protraeva anche dopo la notificazione di un atto di diffida e messa in mora, ai sensi e per gli effetti degli artt. 90 e 91 R. D. 17 agosto 1907, n. 642, con il quale si assegnava all'amministrazione provinciale il termine di 30 gg. Per provvedere. Il ricorrente, pertanto, ricorrendone tutti i presupposti di legge, con il presente ricorso propone giudizio di ottemperanza per l'esecuzione della più volte menzionata decisione, all'uopo rassegnando le seguenti.

3. CONCLUSIONI

Voglia l'Ecc.mo Tar, contrariis reiectis, ordinare alla Provincia di [.....] il compimento degli atti necessari a dare piena esecuzione al giudicato formatosi sulla sentenza n. dello stesso Tar, nominando sin da ora, ove occorra, un commissario "adacta" che provveda in luogo dell'inadempiente Provincia. Con vittoria di spese.

Si produce:

- 1) sentenza n. del Tar [.....], sez. [.....], con l'attestazione del passaggio in giudicato;
- 2) atto di diffida e messa in mora.

Il Centro Sperimentale di Sviluppo delle Competenze nell'area delle Costruzioni "Edil Lab" è promosso dalla Regione Campania e rappresenta uno strumento innovativo di integrazione e interazione tra i diversi attori politico-istituzionali ed economici del territorio, un "luogo" aperto e funzionale a stabili attività di sviluppo del capitale umano, abilitato a programmare iniziative formative e a favorire un sempre più effettivo incontro tra domanda e offerta di lavoro nell'edilizia.

Edil Lab rappresenta un modello innovativo che mette a sistema il mondo delle imprese, l'alta formazione, gli organismi di rappresentanza, l'Università, gli istituti scolastici e la scuola di formazione del settore edile ed ha, tra le principali finalità, l'istituzione di un Osservatorio permanente al fine di monitorare il sistema delle imprese e i fabbisogni di competenze necessari per lo sviluppo e l'incremento della competitività del settore delle costruzioni in Campania.

La collana di monografie, prodotte nell'ambito del Progetto Edil Lab, di cui la presente è parte, costituisce in tal direzione un insieme di vademecum di supporto alle finalità di aggiornamento e sviluppo delle competenze in edilizia.

La presente pubblicazione fa parte di una più ampia produzione – una vera e propria “collana” - di monografie multidisciplinari relativa all’edilizia, realizzata dalle imprese partners del Progetto Edil-lab, che costituisce, nell’insieme, un utile strumento di aggiornamento professionale per gli operatori attivi nel settore delle costruzioni.



Edizioni Graffiti

ISBN 978-8886 98 384 6



9 788886 983846