



Unione Italiana Lavoratori Pubblica Amministrazione
Coordinamento MINISTERO GIUSTIZIA

Via Arenula, 69/70 - 00186 Roma - tel. 0668852036 - tel/fax 066869555
www.giustizia.uilpa.it - giustizia@uilpa.it

Prot. 33/2024/UIL

Al Capo Dipartimento DOG

Dott. Gaetano Campo

prot.dog@giustiziacert.it

Al Capo Dipartimento per gli Affari di Giustizia DAG

Dott. Luigi Birritteri

segrpart.dag@giustizia.it

prot.dag@giustiziacert.it

Al Direttore Generale Personale e Formazione DOG

Dott.ssa M. Gandini

dgpersonale.dog@giustizia.it

p.c:

Al Capo di Gabinetto

Alla Dott.ssa Giusi Bartolozzi

e-mail: protocollo.gabinetto@giustizia.it

pec: gabinetto.ministro@giustiziacert.it

Al Componente unico O.I.V.

e-mail: oiv@giustizia.it

pec: oiv@giustiziapec.it

R O M A

OGGETTO: *addendum* volto ad integrare il P.D.G. di conferimento/rinnovo dell'incarico dirigenziale con l'inserimento di un obiettivo ulteriore rispetto a quanti in origine assegnati ai dirigenti.

La scrivente O.S. è stata resa edotta di una richiesta fatta a tutti i dirigenti amministrativi in qualità di funzionari delegati al pagamento delle spese di giustizia di sottoscrivere per presa visione un addendum nel quale sono stati integrati gli obiettivi relativi al P.D.G. di conferimento/rinnovo incarico con: "assicurare il rispetto dei tempi di pagamento delle fatture o delle richieste equivalenti di pagamento secondo il disposto di cui all'art.4 bis del decreto-legge 24 febbraio 2023 n.13 convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2023 n.41 recante "disposizioni in materia di riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni".

L'obiettivo, connesso all'intervento normativo succitato, si colloca nell'ambito delle riforme abilitanti del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza (riforma1.1). Si prevede quindi una riduzione della retribuzione di risultato **non inferiore** al 30% in caso di mancato

rispetto del termine di 30 giorni per il pagamento dei debiti commerciali, inclusi quelli relativi alle spese di giustizia.

Per poter circoscrivere il campo di applicazione della normativa sui ritardi dei pagamenti delle transazioni commerciali, la recente circolare n. 36 dell'08/11/2024 del Ministero dell'Economia e delle Finanze – dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato riporta la definizione di transazione commerciale definita dall'art. 1, comma 1 del d.lgs. n.231 del 2002 come “i contratti comunque denominati, tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro il pagamento di un prezzo”. Precisa quindi che, ai fini dell'osservanza dell'obbligo del rispetto dei termini, sotto il profilo oggettivo sono da considerarsi commerciali anche le obbligazioni per prestazioni professionali, i contratti di appalto di lavori pubblici e i canoni di locazione.

Sotto il profilo soggettivo evidenzia che il citato decreto legislativo n.231/2002 all'art. 2, comma 1, lett.c) definisce l'imprenditore come “ogni soggetto esercente un'attività economica organizzata o una libera professione”.

Inoltre la circolare contempla la possibilità che “**le singole pubbliche amministrazioni** avranno **cura di valutare** la presenza degli elementi oggettivi e soggettivi sopra richiamati **per definire le fattispecie di spesa che**, pur correlate con l'emissione di una fattura elettronica, **potrebbero non rientrare nell'alveo delle transazioni commerciali**”.

Prosegue la circolare indicando che tra gli elementi più rilevanti per la valutazione sono da ricomprendere la presenza di un contratto comunque denominato e la necessità che la controparte della pubblica amministrazione sia un'impresa, includendovi anche i lavoratori autonomi e i liberi professionisti (pag.4 della Circolare).

Il caso di specie

La questione consiste nella rilevazione di una normativa che appare in contrasto: da un lato quella sui ritardi nei pagamenti che riguarda le transazioni commerciali (decreto lgs.vo n.231 dd. 9/12/2002, modificato dal decreto lgs.vo n.192 dd. 9/11/2012);

dall'altro l'aver considerato soggetti all'obbligo del rispetto dei termini di pagamento anche i crediti relativi a spese, diritti e onorari di avvocato per spese, diritti e onorari sorti ai sensi degli artt. 28 e seguenti del D.P.R. n. 115 dd. 30/05/2002 (patrocinio a spese dello Stato) in conseguenza dell'obbligo di iscrizione su Piattaforma di Certificazione dei Crediti (PCC) da effettuare al solo scopo di consentire la compensazione di tali crediti con i debiti fiscali (D.m. 15/07/2016). La circolare m_dg.DAG.03/10/2016.0176638.U Direzione generale giustizia civile Ufficio I ha genericamente indicato come soggetto all'obbligo di iscrizione su PCC le “Spese di Giustizia” senza distinzione.

Fermo restando che la disciplina sul rispetto dei termini di pagamento delle transazioni commerciali non v'è dubbio che riguardi i crediti nei quali siano presenti l'elemento oggettivo (il contratto) e quello soggettivo (l'impresa anche in senso lato), la sua applicazione appare problematica con riguardo ai crediti riguardanti le “spese di giustizia” come sopra indicate proprio per la mancanza del presupposto oggettivo, il rapporto negoziale.

Infatti, tutti i pagamenti effettuati per le spese di giustizia, disciplinati dal Testo Unico Decreto del Presidente della Repubblica n. 115/30-05-2002, sono effettuati esclusivamente in esecuzione di un provvedimento giurisdizionale adottato dal Magistrato presso il quale si svolge il procedimento giudiziario e per ragioni di giustizia, ovvero (art. 165 T.U.) in alcune residuali ipotesi liquidati con ordine di pagamento.

Più chiaramente l'art. 171 T.U. indica che il decreto motivato dal magistrato costituisce titolo di pagamento della spesa in tutte le fattispecie previste dal T.U. spese di giustizia.

L'impianto normativo porta quindi ad escludere l'esistenza del presupposto negoziale in virtù del quale a maggior ragione infatti non devono essere acquisiti preventivi, né il

CIG, né si applica in generale la normativa del Codice degli appalti o in generale quella in tema di rapporti contrattuali.

Ciò rappresentato ed in assenza del presupposto negoziale, le spese di giustizia sembrano quindi esulare dall'applicazione della disciplina delineata dal d. lgs.vo n.231 del 9/12/2002, modificato dal d. lgs.vo n. 192 del 9/11/2012 sull'obbligo di pagamento entro 30 giorni dalla fattura.

Come conseguenza non dovrebbe trovare attuazione, limitatamente alle spese di giustizia, l'estensione alle Pubbliche Amministrazioni dell'obbligo di certificazione dei crediti, gestito telematicamente dalla piattaforma PCC, relativa invece a somme dovute per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali (art. 12 comma 11 quinquies dl 2/3/2012 n.16 conv. Con modif. L. 26/4/2012 n.44).

Tuttavia l'iscrizione sulla PCC è stata individuata come il meccanismo per rendere operativa la previsione del d.m. 15/07/2016 di portare in compensazione i debiti fiscali con i crediti liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento a norma dell'art. 82 del T.U. spese di giustizia, per i quali sia stata emessa fattura elettronica o cartacea. In sintesi, e per maggior chiarezza, il meccanismo è il seguente: - i crediti commerciali in senso proprio fanno capo alla disciplina sul rispetto dei tempi di pagamento, mentre le spese di giustizia ne esulano perché non sono crediti commerciali; - è stato introdotto il meccanismo di compensazione (oltre che dei crediti commerciali) dei (Soli) crediti per spese, diritti e onorari spettanti agli avvocati del patrocinio a spese dello stato (D.m. 15/07/2016) esteso dalla circolare m_dg.DAG.03/10/2016.0176638.U a tutte le spese di giustizia, consistente nella loro registrazione su PCC; - l'iscrizione su PCC, obbligatoria, è stata effettuata riversandovi quindi indistintamente tutte le spese di giustizia e non solo quelle indicate dal D.m. 15/07/2016.

Pertanto se la rilevazione del ritardo nei pagamenti – anche di quelli per spese, diritti e onorari spettanti agli avvocati del patrocinio a spese dello stato liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento a norma dell'art. 82 T.U. e per i quali sia stata emessa fattura elettronica o cartacea, - è conseguenza dell'obbligo di iscrizione sulla Piattaforma per la Certificazione di Crediti, necessaria per portarli in compensazione con i debiti fiscali, a parere di Questa sigla la mancanza degli elementi oggettivi (non sono rapporti negoziali), dovrebbe escluderli dall'obbligo del rispetto dei termini. Non ci si dilunga neanche a descrivere l'articolata procedura per la liquidazione delle spese di giustizia che comporta l'intervento di uffici diversi e l'impossibilità di incidere sui tempi dell'ufficio dal quale si riceve la fattura da pagare, per tacer della mancata assegnazione dei fondi da parte del Ministero nei tempi congrui per procedere alla liquidazione delle spese (ogni anno non prima di aprile le Corti hanno i fondi a disposizione).

Il quadro normativo di riferimento

Per maggiore esaustività e completezza, si riporta il quadro normativo di riferimento utile a meglio inquadrare la soluzione prospettata da Codesta sigla.

- La disciplina delineata dal decreto legislativo n. 231 dd. 09/12/2002, modificato dal decreto legislativo n. 192 dd. 09/11/2012 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento delle transazioni commerciali, nel delineare il proprio perimetro di applicazione le definisce, a norma dell'art.2, comma 1 lett. a), come “i contratti comunque denominati, tra le imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro il pagamento di un prezzo”. In questo ambito i pagamenti debbono essere effettuati entro 30 giorni, o in taluni casi entro 60 giorni dalla fattura.
- Il decretollegge 08/04/2013 all'art. 1 ha specificato che i crediti oggetto di iscrizione nella Piattaforma Certificazione dei Crediti (PCC) sono quelli per somme dovute per somministrazione di forniture e appalti.
- La circolare del DOG Dir. Gen. Bilancio e contabilità del 16/04/2013 n. 42844.U sempre con riguardo all'obbligo di iscrizione su PCC ha puntualizzato che “sembrano, pertanto, soggetti a tale obbligo i capi degli uffici in qualità di funzionari delegati nonché i dirigenti o funzionari che rivestono tale qualifica seppur limitatamente alle sole spese di giustizia”.

- Il D.m. 15/07/2016 ha disposto, ai fini della compensazione dei debiti fiscali con i crediti vantati dall'avvocato, la registrazione su PCC dei crediti per spese, diritti e onorari sorti ai sensi degli artt. 28 e seguenti del D.P.R. n. 115 dd. 30/05/2002 (patrocinio a spese dello Stato) liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento a norma dell'art. 82 T.U., per i quali è stata emessa fattura elettronica o cartacea.
- Con successiva nota m_dg.DAG.03/10/2016.0176638.U Direzione generale giustizia civile Ufficio I sono state impartite disposizioni operative in relazione all'applicazione del predetto D.M. rendendo operativo il meccanismo di iscrizione su PCC nei confronti delle spese di giustizia indicate genericamente e non con specifico riferimento a quelli in materia di patrocinio a spese dello Stato indicate nel punto precedente.

L'attribuzione della responsabilità per il mancato rispetto del termine previsto dall'art. 4 comma 2 lettera a) del decreto legislativo 9 ottobre 2022 n.231 può intervenire soltanto per colpevole o dolosa inerzia della liquidazione della fattura pervenuta con disponibilità di fondi e dotazione adeguata di personale ed in ipotesi di tempestiva trasmissione dagli uffici di I grado.

Gli obiettivi derivanti dal PNRR, in quanto obiettivi di performance di sistema di rilevanza nazionale, richiedono il contributo e l'adempimento di tutte le articolazioni e degli attori del Ministero della Giustizia, inclusi i dirigenti amministrativi e i capi degli uffici. Tali obiettivi dovrebbero essere formalizzati attraverso atti di indirizzo politico, come il Piano della Performance, prima di essere tradotti nei progetti organizzativi che i singoli uffici giudiziari sono chiamati a redigere e aggiornare. Inoltre, la loro attribuzione non dovrebbe limitarsi ai soli funzionari delegati mediante obiettivi individuali. Questa impostazione è conforme all'art. 4-bis del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 aprile 2023, n. 41, che dispone: "Le Amministrazioni centrali dello Stato adottano specifiche misure, anche di carattere organizzativo, finalizzate all'efficientamento dei rispettivi processi di spesa, dandone conto nell'ambito della nota integrativa al rendiconto secondo gli schemi indicati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'ambito della circolare annuale sul rendiconto generale dello Stato."

In ogni caso, l'obiettivo così formulato ha oggetto e contenuto impossibile in quanto il provvedimento che impegna la spesa e il decreto di liquidazione delle spese di giustizia non sono adottati dal funzionario delegato.

Il decreto di liquidazione delle spese di giustizia è un provvedimento giurisdizionale, disposto da un magistrato, che ne determina la quantificazione senza la preventiva verifica dell'esistenza di fondi sufficienti a garantire il tempestivo pagamento

Il provvedimento che impegna la spesa e il decreto di liquidazione delle spese di giustizia sono adottati dal magistrato in fasi diverse del procedimento di merito, a seconda della tipologia della spesa come stabilito dal T.U. Spese di Giustizia, ovvero successivamente al provvedimento che definisce il giudizio, senza tempistiche certe e vincolanti.

Il funzionario delegato agisce sulla base delle disposizioni di altri soggetti, mettendo in atto materialmente, operativamente, il procedimento di pagamento senza alcun coinvolgimento nel rapporto sottostante.

Il soggetto che effettivamente provvede al pagamento è il Dipartimento per gli affari di giustizia, che provvede a mettere i fondi nella disponibilità del funzionario delegato su base quadrimestrale.

Il funzionario delegato è coinvolto nel procedimento solo all'atto della programmazione della spesa, cui segue un'assegnazione di fondi sempre inferiore a quanto richiesto, giova inoltre segnalare che al 21 novembre 2024 non era ancora pervenuto l'accredito dei fondi del terzo quadrimestre 2024 in contrasto con quanto indicato nella nota m_dg.OIV.19/09/2024.0002792.U che "suggerisce realizzare quanto prima un intervento di programmazione definendo un obiettivo sui tempi di pagamento che possa corresponsabilizzare tali attori". Ciò avrebbe comportato la necessità di individuare un obiettivo riguardante a cascata tutti coloro che partecipano al processo di pagamento, a partire dai responsabili della tempestiva messa a disposizione dei fondi al Funzionario Delegato.

Dalla nota allegata all'Addendum si ricava che l'OIV è del parere di assegnare ai singoli uffici un target diverso da quello indicato nella medesima, pari a ≤ 0 , in ragione "delle criticità specifiche relative alle diverse organizzazioni dei Dipartimenti" che non risulta essere stato individuato.

Il personale amministrativo che supporta l'ufficio del funzionario delegato delle spese di giustizia dovrebbe appartenere alla qualifica di funzionario contabile di area terza o di contabile di area seconda, figure per le quali è cronica e costante la scopertura in misura superiore al 50% della previsione di pianta organica.

L'obiettivo, con valenza annuale, è stato assegnato con provvedimento di data 20/11/2024 e che pertanto i tempi di pagamento per i crediti già liquidati nell'anno sono cristallizzati; mentre per i crediti fatturati dal 20/11/24 si evidenzia che la chiusura dell'esercizio contabile con comunicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, avviene entro gli ultimi giorni dell'anno solare.

Soluzione prospettata

Partendo dal presupposto che la citata circolare n.36 prevede che le "singole pubbliche amministrazioni avranno cura di valutare la presenza degli elementi oggettivi e soggettivi sopra richiamati per definire le fattispecie di spesa che, pur correlate con l'emissione di una fattura elettronica, potrebbero non rientrare nell'alveo delle transazioni commerciali"; che permane l'obbligo di registrazione su PCC per le spese di giustizia (Circ. m_dg.DAG.03/10/20156.0176638.U cit. in applicazione del D.m. 15/07/2016) ai soli fini della compensazione dei debiti fiscali con i crediti per dette spese, senza che ciò possa modificare la natura del credito, che è facoltà dell'Amministrazione escludere le spese del punto precedente dal novero delle transazioni commerciali.

A parere di questa sigla:

la fattispecie relativa al pagamento delle spese, diritti e onorari spettanti agli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato da iscrivere su PCC ai fini del D.m. 15/07/2016, pur correlata con l'emissione di una fattura elettronica, potrebbe essere esclusa dall'alveo delle transazioni commerciali non avendone tale natura, a mente della circolare MEF n.36 citata; pertanto, se esclusi, occorrerebbe una chiara indicazione in tal senso da parte del Ministero rispetto a quanto definito con la Circolare m_dg.DAG.03/10/2016.0176638.U cit. e riguardante tutte le spese di giustizia; infine sarebbe necessario un intervento sulla Piattaforma Certificazione dei Crediti con la previsione di una funzionalità che consenta di distinguere dalle transazioni commerciali la tipologia di crediti per spese di giustizia, in maniera da sottrarli all'applicazione della normativa sui ritardi nei pagamenti, e fermo restando lo sforzo degli uffici per il rispetto della tempestività dei ristori.

Voglia pertanto codesto Ministero valutare la praticabilità della soluzione prospettata.

Cordialità.

Il Coordinatore Generale
Domenico Amoroso
