

UFFICIO DI DIREZIONE

Circolare n. 1/2023. Scadenza delle fatture, Indicatore di ritardo dei pagamenti ed indicazioni utili per la fatturazione passiva e l'assunzione degli impegni.

Introduzione

Come noto il sistema delle pubbliche amministrazioni italiane non riesce a garantire, nel suo complesso, il rispetto della normativa europea sui tempi di pagamento delle transazioni commerciali che, secondo quanto stabilito dalla sentenza di condanna contro la Repubblica italiana, pronunciata dalla Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea il 28 gennaio 2020, non si limita a obbligare gli Stati ad introdurre misure dissuasive e sanzionatorie vincolanti e non derogabili, nel caso di mancato rispetto dei termini di pagamento fissati dalle direttive 2000/35/UE e 2011/7/UE, ma **"impone l'obbligo di assicurare il rispetto effettivo di tali termini da parte delle pubbliche amministrazioni"**.

Al fine di rafforzare e consolidare il processo di convergenza nel miglioramento dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni, il legislatore ha introdotto ulteriori misure tese a garantire la tempestività dei pagamenti e allo smaltimento dello stock di debito pregresso, con la previsione di applicazione alle singole pubbliche amministrazioni di misure di garanzia nell'ipotesi di superamento di valori limite di due indicatori previsti dall'art. 1, comma 859, lett. a) e b) della legge n. 145/2018: *l'indicatore di riduzione del debito pregresso e l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti*, entrambi elaborati mediante la piattaforma dei crediti commerciali (di seguito PCC); l'indicatore di ritardo si aggiunge all'indicatore di tempestività dei pagamenti introdotto dall'art. 8 del D.L. 66/2014.

Le indicazioni che seguono hanno l'obiettivo di effettuare una ricognizione sulla normativa vigente in tema di rispetto dei termini di pagamento dei debiti commerciali e sono coerenti ed esplicative con le previsioni delle Misure organizzative adottate con mio decreto n. 874/2023 di approvazione delle misure idonee per accelerare l'iter di liquidazione delle fatture, con la definizione dei relativi tempi e modalità. L'adozione del citato decreto ha l'obiettivo di istituzionalizzare una prassi già operativa e ben funzionante, tenuto conto dei risultati ottenuti dall'Ente già dall'esercizio 2020 e, soprattutto, di adempiere ad una specifica previsione normativa.

Riferimenti normativi

Il punto di partenza della nostra ricognizione è la scadenza dell'obbligazione commerciale, che è disciplinata dall'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 *"Attuazione della direttiva 2000/35/ce relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali."* (di seguito decreto), che così dispone:

- a) trenta giorni dalla data di ricevimento da parte del debitore della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente. Non hanno effetto sulla decorrenza del termine le richieste di integrazione o modifica formali della fattura o di altra richiesta equivalente di pagamento;
- b) trenta giorni dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi, quando non è certa la data di ricevimento della fattura o della richiesta equivalente di pagamento (*Nota: Punto di difficile applicazione se non si ha a disposizione la fattura, tenuto conto dell'applicazione dello Split dell'iva;*
- c) trenta giorni dalla data di ricevimento delle merci o dalla prestazione dei servizi, quando la data in cui il debitore riceve la **fattura** o la richiesta equivalente di pagamento è **anteriore** a quella del ricevimento delle merci o della prestazione dei servizi (*Nota: le fatture arrivate prima della merce non si possono pertanto rifiutare;*
- d) trenta giorni dalla data dell'accettazione o della verifica eventualmente previste dalla legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali, qualora il debitore riceva la fattura o la richiesta equivalente di pagamento in epoca non successiva a tale data.

(Nota: i 30 giorni non decorrono dalla data di ricezione della fattura ma dall'avvenuta accettazione/verifica della stessa. E' necessario che nei 30 giorni successivi all'accettazione/verifica pervenga la relativa fattura. In caso di fattura pervenuta dopo il trentesimo giorno si provvederà con immediatezza (massimo sette giorni da calendario) al suo pagamento.

Il comma 3 dell'art. 4 del decreto prevede che nelle **transazioni commerciali tra imprese** le parti possono pattuire un termine per il pagamento superiore rispetto a quello previsto dal comma 2 del decreto. Ciò implica che termini superiori a sessanta giorni, purché non siano gravemente iniqui per il creditore, ai sensi dell'articolo 7 del decreto, devono essere pattuiti espressamente. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto (*Nota: il legislatore nazionale si è preoccupato a tutelare il creditore anche nei rapporti commerciali tra imprese private*).

Il seguente comma 4, dell'art. 4, del decreto prevede, eccezionalmente, un termine diverso: "Nelle transazioni commerciali in cui il **debitore è una pubblica amministrazione** le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un **termine per il pagamento superiore** a quello previsto dal comma 2, **quando ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche**. In ogni caso i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni. **La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto.**

(Nota: risulta alquanto difficile immaginare l'applicazione di questo comma se non in ipotesi contrattuali ove tale clausola venga proposta unilateralmente dal fornitore. Resta comunque fermo il limite dei 60 giorni anche se il fornitore inserisce un termine di scadenza superiore.

Il successivo comma 5 dell'art. 4 del decreto prevede che i termini di cui al comma 2 sono raddoppiati per:

- a) le imprese pubbliche che sono tenute al rispetto dei requisiti di trasparenza di cui al decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333;
- b) gli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria e che siano stati debitamente riconosciuti a tale fine.

Infine risulta collegato con il punto d) del comma 2 il seguente comma 6 dell'art. 4 del decreto: "Quando è prevista una procedura diretta ad accertare la conformità della merce o dei servizi al contratto essa non può avere una durata superiore a trenta giorni dalla data della consegna della merce o della prestazione del servizio, salvo che sia diversamente ed espressamente concordato dalle parti e previsto nella documentazione di gara e purché ciò non sia gravemente iniquo per il creditore ai sensi dell'articolo 7. L'accordo deve essere provato per iscritto.

Da quanto esposto emerge che il termine canonico da rispettare è quello dei 30 giorni, declinato nei quattro punti del comma 2.

Di particolare interesse è poi l'art. 9 del decreto – "*Tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni del D.L. 1 luglio 2009, n. 78 - Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini*" che così recita: "1. Al fine di garantire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, in attuazione della direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, recepita con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231:

a) per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie:

1. le pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco adottato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, adottano entro il 31 dicembre 2009, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. Le misure adottate sono pubblicate sul sito internet dell'amministrazione;

2. nelle amministrazioni di cui al numero 1, al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, 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; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi. Le disposizioni del presente punto non si applicano alle aziende sanitarie locali, ospedaliere, ospedaliere universitarie, ivi compresi i policlinici universitari, e agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche trasformati in fondazioni;

3-4 omissis

b) omissis

1.bis omissis

(Nota: emergono per le pubbliche amministrazioni due adempimenti:

- 1- *obbligo di adozione di opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, con obbligo di pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione;*
- 2- *obbligo, per il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa, di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica, con la precisazione che la violazione dell'obbligo di accertamento comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa.*

Il mio decreto n. 874/2023, citato in precedenza risponde al primo adempimento.

Per quanto riguarda il secondo adempimento, anche se nei fatti superato in quanto attuale solo quando era vigente il patto di stabilità con la determinazione del saldo di competenza mista, si ritiene opportuno inserire nei decreti di impegno la seguente frase: "Visto il comma 1 lett. a punto 2 dell'art. dell'art. 9 D.L. 1 luglio 2009, n. 78 - Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini".

Diversa, poi, è la normativa intervenuta nel tempo che mira a ridurre i tempi di pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione. In particolare:

- *D. Lgs 9 novembre 2012, n. 192 "Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180"*
- *Decreto Legge dell'8 aprile 2013, n. 35 "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali"*
- *Decreto Legge del 24 aprile 2014, n. 66 "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".*

La normativa approvata ed i relativi decreti adottati hanno sensibilmente migliorato i tempi di pagamento. Il miglioramento comunque non è stato tale da evitare una seconda apertura di infrazione da parte della Commissione europea (ad oggi ancora aperta).

L'ulteriore normativa intervenuta in tema di ritardi nei pagamenti della PA è la seguente:

- *Legge 30 dicembre 2018, n. 145. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021. Art. 1 commi 849 – 872; (costituzione del fondo di garanzia dei debiti commerciali e dell'indicatore del ritardo nei pagamenti);*
- *Legge 27 dicembre 2019, n. 160. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022. Art. 1 comma 556. (anticipazioni di liquidità da destinare al pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2019, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali).*

In questo quadro normativo si inserisce anche la *Riforma 1.11 del PNRR "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e del sistema sanitario"* anch'essa finalizzata alla riduzione dei tempi di pagamento della Pubblica Amministrazione e in particolare:

- *per le pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locali, entro il termine di 30 giorni;*
- *per le autorità sanitarie regionali, entro il termine di 60 giorni.*

Tale riforma, alla quale non è associato un costo a valere sul Piano, non è connessa a specifici investimenti ma risulta abilitante e funzionale all'attuazione del PNRR nel suo complesso.

La normativa di riferimento per l'attuazione della Riforma 1.11 è la seguente:

- *Legge n. 145/2018, come successivamente modificata dall'art. 9, comma 2, del D.L. n. 152/2021.*
- *Decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 (articolo 2, comma 4-quater), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21 – "Modifica ed integrazione delle norme (ex Legge n. 145/2018) applicative delle misure di garanzia del rispetto dei tempi di pagamento e di diffusione e trasparenza dei dati sui debiti commerciali";*
- *Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 (articolo 9, comma 2) – "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose."*
- *Circolare 7 aprile 2022, n. 17, rubricata "I tempi di pagamento dei debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni – Adempimenti previsti dalla Legge 30 dicembre 2018, n. 145, come modificata dal Decreto legge 6 novembre 2021, n. 152".*

Il comma 2 dell'art. 9 del D.L. n. 152/2021 è volto espressamente alla tempestiva attuazione della Riforma 1.11, ed ha la finalità di favorire l'applicazione delle misure di garanzia per il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti

commerciali delle pubbliche amministrazioni prevedendo l'obbligo di accantonamento del fondo garanzia debiti commerciali entro il 28 febbraio anche nel corso dell'esercizio provvisorio o della gestione provvisoria.

L'applicazione della misura di garanzia "Fondo garanzia debiti commerciali" è basata sulla verifica di due indicatori previsti dall'art. 1, comma 859, lett. a) e b), della citata Legge n. 145/2018:

1) **Indicatore di riduzione del debito pregresso:** il debito commerciale residuo scaduto alla fine dell'esercizio precedente deve essersi ridotto almeno del 10% rispetto a quello del secondo esercizio precedente. Alternativamente il debito commerciale residuo scaduto, rilevato alla fine dell'esercizio precedente, non deve essere superiore al 5% del totale delle fatture ricevute nel medesimo esercizio;

2) **Indicatore di ritardo annuale dei pagamenti:** è calcolato come media dei ritardi di pagamento ponderata in base all'importo delle fatture e considera le fatture scadute nell'anno e le fatture non scadute e pagate nel medesimo periodo. L'indicatore tiene conto delle fatture pagate come debito commerciale e non considera quelle pagate come debito non commerciale. Sono esclusi dal calcolo i periodi di inesigibilità delle somme per contestazione o contenzioso. L'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti deve essere pari o minore di zero.

Entrambi gli Indicatori sono elaborati mediante il portale Area RGS.

Si iscrive a bilancio il Fondo garanzia debiti commerciali (di seguito FGDC) nel caso in cui pur rispettando l'indicatore 1) l'Ente presenti un Indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, come fissati dal Dlgs. n. 231/2002, cioè nel caso in cui esponga un valore superiore a zero. L'iscrizione a bilancio del FGDC comporta un surplus di liquidità per l'Ente destinabile al pagamento dei debiti pregressi. Conseguentemente limita la programmazione di nuove spese.

L'importo del FGDC è calcolato applicando le percentuali previste dalle lett. a), b), c) e d) del comma 862 dell'art. 1 della Legge n. 145/2018 agli stanziamenti del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione riguardanti la spesa per l'acquisto di beni e servizi, facendo riferimento al Macroaggregato 1.03 "Acquisto di beni e servizi"

Le percentuali sono:

a) 5 per cento degli stanziamenti del Mac. 1.03 per ritardi superiori a sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente;

b) 3 per cento per cento degli stanziamenti del Mac. 1.03 per ritardi compresi tra trentuno e sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente;

c) 2 per cento degli stanziamenti del Mac. 1.03 per ritardi compresi tra undici e trenta giorni, registrati nell'esercizio precedente;

d) 1 per cento degli stanziamenti del Mac. 1.03 per ritardi compresi tra uno e dieci giorni, registrati nell'esercizio precedente.

Sono esclusi dal calcolo dell'accantonamento gli stanziamenti di spesa finanziati da risorse vincolate che nel caso dell'EDR sono pari a zero.

Situazione dell'Ente di Decentramento regionale di Pordenone nella gestione dei pagamenti.

Il tema della tempestività dei pagamenti dei debiti commerciali costituisce, sin dal principio, un obiettivo strategico, declinato anche in termini di performance organizzativa, nella gestione amministrativa dell'EDR di Pordenone. Costante nel tempo è stato l'intervento dell'Ufficio ragioneria a segnalare le fatture prossime alla scadenza e non ancora liquidate dai servizi competenti e l'impegno dei servizi a predisporre gli atti di liquidazione in tempi utili per il pagamento entro le scadenze di legge.

Da questo impegno sono stati conseguiti i seguenti risultati:

Esercizio	Debito scaduto al 31.12	Indicatore tempestività ponderato dei pagamenti	Indicatore di ritardo ponderato dei pagamenti	Tempo medio di ponderato pagamento
2020	0,00	-9	-8	24
2021	0,00	-8	-8	21
2022 (*)	n.d.	-5	-5	25

Rilevazione estratta dalla Ragioneria Generale dello Stato disponibile al seguente link Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Il monitoraggio dello stock di debiti commerciali residui (mef.gov.it).

(*) ricognizione al 30.06

L'EDR sia nell'anno 2021 che nell'anno 2022 ha rispettato entrambi gli indicatori, previsti dall'art. 1, comma 859, lett. a) e b), della citata Legge n. 145/2018, e, pertanto, non ha dovuto applicare le misure di garanzia statuite dalla legge, che consistono nell'obbligo di accantonamento di risorse al Fondo di garanzia dei debiti commerciali, da

determinare in una percentuale variabile dall'1% al 5% dello stanziamento al macro-aggregato 1.03, al netto delle spese finanziate da risorse con vincolo specifico di destinazione.

Occorre avere piena consapevolezza che il rispetto degli indicatori presuppone uno sforzo organizzativo continuo ed il puntuale rispetto da parte di tutta la struttura non solo delle fasi sub-procedimentali di competenza di ciascuna unità organizzativa, ma alimentando in modo corretto e tempestivo il flusso di informazioni verso la ragioneria per comunicare la non liquidabilità delle fatture, la data di scadenza effettiva ove diversa da quella indicata in fattura, ovvero la sussistenza di cause che interrompono i termini di pagamento.

Come già accennato, il calcolo dei due indicatori avviene attraverso la PCC. La PCC acquisisce dal Sistema di Interscambio (di seguito SDI) tutte le informazioni delle fatture dei fornitori, compresa la data di scadenza inserita in sede di emissione. La data di scadenza viene aggiornata solo con l'emissione del mandato di pagamento. Infatti, con l'emissione del mandato è possibile, da parte dell'Ente, adeguare la data proposta dal fornitore tenendo conto dei termini esposti dal comma 2 del summenzionato art. 4 della legge 231/2002.

Fondamentale risulta, quindi, l'intervento dei singoli responsabili nella determinazione della scadenza di tutte quelle fatture scadute e non pagate entro il 31.12. Queste fatture incidono negativamente nella determinazione dell'**Indicatore di ritardo annuale dei pagamenti**. Contrariamente all'indicatore della tempestività dei pagamenti, che tiene conto nel suo calcolo solo delle fatture pagate in un singolo esercizio finanziario, l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti viene così calcolato:

- a) fatture scadute nell'anno, pagate e ricevute nell'anno;
- b) fatture scadute nell'anno, pagate nell'anno e ricevute negli anni precedenti;
- c) fatture scadute nell'anno, non pagate e ricevute nell'anno;
- d) fatture scadute nell'anno, non pagate nell'anno e ricevute negli anni precedenti;
- e) fatture non scadute, pagate nell'anno e ricevute nell'anno;
- f) fatture non scadute, pagate nell'anno e ricevute negli anni precedenti.

Per le fatture di cui alle lettere c) e d) occorre intervenire sulla PCC per adeguare la scadenza, in quanto quella proposta dal fornitore può non essere coerente con gli accordi commerciali intercorsi. Convenzionalmente i giorni di ritardo per queste fatture sono calcolati dalla data di scadenza al 31.12 dell'anno oggetto di rilevazione.

Preme segnalare che, con l'attuale stanziamento del macroaggregato 1.03, la determinazione di un indicatore medio che si discosti anche di un solo giorno comporta un accantonamento al FGDC, per l'esercizio 2023, pari ad euro 114.000,00.

Piattaforma per i Crediti Commerciali (PCC)

La piattaforma informatica dei crediti commerciali è l'**unico strumento previsto ex lege** per il rilascio delle certificazioni ed è attualmente l'unica fonte completa per il monitoraggio dei parametri connessi al ciclo di vita delle fatture commerciali pervenute alle PPAA.

Il sistema gestisce 75.000 utenti e nel 2021 ha consentito il monitoraggio di 28 milioni di fatture pari a circa 157 miliardi di euro.

Il sistema rende possibile il raggiungimento due importanti obiettivi nel percorso di digitalizzazione del Sistema Paese:

- la gestione del procedimento di certificazione in modalità **esclusivamente telematica**;
- il **censimento completo dei debiti della PA**, aggiornato con cadenza annuale.

La piattaforma svolge diverse funzioni:

- acquisisce giornalmente dallo SDI le informazioni di tutte le fatture elettroniche;
- acquisisce giornalmente da SICOGE e SICOGE ENTI (SICOGE=un sistema di rilevazione integrata della contabilità finanziaria ed economica gestito dalla Ragioneria generale dello Stato, RGS) le informazioni contabili e le informazioni di pagamento delle fatture elettroniche inerenti le Amministrazioni che utilizzano tali sistemi contabili;
- consente alle amministrazioni pubbliche la registrazione e l'aggiornamento puntuale delle informazioni contabili relative al ciclo di vita di una fattura attraverso molteplici canali di comunicazione;
- consente alle PPAA di ricavare informazioni di sintesi o di dettaglio sui tempi di pagamento e di ritardo.

Riforma 1.11 del PNRR "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e del sistema sanitario".

È tutt'ora aperta la procedura di infrazione UE n.2014/2143, nell'ambito della quale la Commissione europea ha chiesto all'Italia la trasmissione di un monitoraggio con cadenza semestrale dei tempi di pagamento. Nelle more dell'adempimento, il PNRR dell'Italia, approvato con decisione del Consiglio europeo del 13 luglio 2021, prevede tra le riforme abilitanti quella relativa alla "riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie" (riforma 1.11), secondo la quale entro il quarto trimestre 2023, con conferma del risultato nel 2024, l'Italia deve raggiungere in modo effettivo l'obiettivo di pagare tutti i debiti commerciali nei tempi europei. Nell'ambito degli accordi con la Commissione europea, sono stati definiti anche precisi criteri di misurazione del raggiungimento degli obiettivi, basati su indicatori elaborati sui dati della PCC. Da ciò, come ha opportunamente segnalato la Ragioneria generale dello Stato con la circolare n. 17/2022, emerge la necessità di aggiornare costantemente i dati e di implementare correttamente le informazioni nel sistema PCC, nella piattaforma AreaRGS, con obbligo per il revisore unico dei conti, titolare di specifiche funzioni di vigilanza, di verificare la corretta attuazione degli adempimenti previsti dalla legge n. 145/2018 non solo a fine esercizio ma nel corso della gestione per intercettare eventuali criticità e indicare misure tese al recupero di efficienza.

Nell'ambito degli *operational arrangements* per la verifica dei *milestone* e dei *target* della riforma 1.11, è stato convenuto che gli indicatori dei tempi di pagamento e di ritardo saranno calcolati sulla base della media ponderata, cioè tenendo conto degli importi delle fatture pagate. Si tratta del criterio attualmente in uso nel nostro Paese sulla base del quale si determina sia l'indicatore (trimestrale e annuale) di tempestività dei pagamenti sia il nuovo indicatore dei ritardi. Sul punto, però, va dato atto di quanto rilevato e segnalato dalla Corte dei conti, sezioni riunite di controllo, nella *Relazione* che accompagna la decisione di parifica del rendiconto generale dello Stato dell'esercizio 2021. Analizzando i tempi di pagamento delle Amministrazioni statali, i giudici contabili hanno evidenziato che l'Amministrazione statale nel suo complesso, nel corso del 2021, ha trattato 3,6 milioni di fatture (contro 3,3 milioni del 2020) per un importo complessivo di quasi 13 miliardi (circa 17 miliardi l'anno precedente) e ne ha pagate circa 2,4 milioni (come nel 2020), corrispondenti ad un importo di circa 12,1 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 43 giorni, dato che si riduce a 36 quando si tiene conto della media ponderata. I giudici hanno evidenziato, altresì, che una parte dei 2,4 milioni di fatture pagate nell'anno 2021 sono state pagate in ritardo, ossia oltre la data di scadenza; per quest'ultimo insieme di fatture sembrerebbe assumere particolare rilievo la considerazione dell'importo fatturato, in quanto il *ritardo* semplice medio di 7 giorni si traduce in un *anticipo* di 5 giorni nel caso del ritardo medio ponderato che tiene conto dell'importo delle fatture pagate. Annota la Corte: «il tempo medio di ritardo semplice si stabilizza sui 7 giorni e anche il tempo medio ponderato resta fermo un anticipo di 5 giorni; dato che sembra poter essere spiegato sulla base del fatto che le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini, mentre per le fatture di importo meno elevato si accumulano ritardi. Si ribadisce, dunque, che un indicatore sintetico così costruito sembra incoraggiare le Amministrazioni ad **anticipare i pagamenti per gli importi più consistenti senza tenere conto dei possibili effetti distorsivi**: in primo luogo, il ritardato pagamento di numerose fatture di importi poco rilevanti in violazione delle prescrizioni sui tempi previste dalla legislazione nazionale ed europea; in secondo luogo, una gestione della cassa che finisce con il **favorire le imprese fornitrici di prestazioni di beni e servizi per volumi più alti**».

Per scongiurare, quindi, prassi operative finalizzate ad una rendicontazione solo formale dei *milestone* e *target* di verifica dell'effettività della riforma 1.11 del PNRR, che in realtà viola la *ratio* della direttiva europea sulla lotta contro i ritardi dei pagamenti, in quanto continua a pagare in ritardo le piccole e medie imprese più esposte al rischio di illiquidità, tra le *operational arrangements* è stato previsto che la PCC deve elaborare gli indicatori di tempestività e di ritardo dei pagamenti anche con riferimento alla media semplice; laddove i valori elaborati con la media ponderata risulteranno nel 2023 inferiori di oltre 20 giorni rispetto a quelli elaborati con la media semplice (nel 2024 il termine scende a 15 giorni), per monitorare il conseguimento del target verrà utilizzata la media semplice.

E', dunque, necessario che nella programmazione dei pagamenti dei debiti commerciali si eliminino le prassi finalizzate al pagamento tempestivo di fatture di importo più elevato a discapito di quelle di importo meno elevato, in quanto ciò - oltre a danneggiare le piccole e medie imprese - incide sulla scelta dell'indicatore valido per il monitoraggio della citata Riforma 1.11.

Nelle more dell'implementazione delle misure vigenti con regole di contrasto a prassi elusive della valenza sostanziale del contenuto precettivo del D.lgs. 231/2002, si raccomanda ai dirigenti il rispetto rigoroso dell'ordine cronologico per la liquidazione delle fatture, nonché le verifiche puntuali sulle comunicazioni di non liquidabilità e/o di sospensione delle fatture, evitando prassi elusive della corretta determinazione degli indicatori di cui al D.L. 66/2014 ed alla L. 145/2018.

Indicazioni utili per la fatturazione passiva e l'assunzione di impegni

Al fine di ricevere fatture in linea con quanto previsto dalla normativa vigente si ritiene opportuno dare le seguenti indicazioni.

1) Il **Codice identificativo di Gara** (di seguito CIG), ove previsto, va inserito nell'apposito campo. Le fatture, tramite la PCC, vengono puntualmente controllate, ed è bene che il CIG venga inserito nell'apposito campo e non nella descrizione della prestazione/fornitura. In caso di mancanza, di CIG errato o non inserito nell'apposito campo, l'Ufficio ragioneria provvederà al rifiuto della fattura. Pertanto si ritiene opportuna la comunicazione di questo adempimento al momento dell'affidamento della prestazione.

2) Ipotesi di **rifiuto delle fatture**. Oltre al punto 1, le fatture in SDI possono essere legittimamente rifiutate unicamente per i motivi di seguito riportati (decreto 24 agosto 2020, n. 132/2020):

- fattura riferita ad una operazione che non è stata posta in essere in favore della PA destinataria della trasmissione del documento;
- omessa o errata indicazione del CIG o del Codice unico di Progetto (CUP), da riportare in fattura;
- omessa o errata indicazione del codice di repertorio per i dispositivi medici e per i farmaci;
- omessa o errata indicazione del codice di Autorizzazione all'Immissione in Commercio (AIC) e del corrispondente quantitativo da riportare in fattura per i farmaci;
- omessa o errata indicazione del numero e data della Determinazione/Decreto Dirigenziale d'impegno di spesa per le fatture emesse nei confronti delle Regioni e degli enti locali.

Resta in ogni caso vietata la possibilità per la Pubblica Amministrazione di rifiutare le e-fatture nei casi in cui gli elementi informativi possono essere corretti mediante l'emissione di note di variazione IVA.

La fattura non può essere rifiutata per errori di importo o arrotondamenti.

3) **Archiviazione delle fatture**. Nel Sistema di Interscambio (SdI) il menù Gestione fatture passive permette di gestire le fatture che sono pervenute alla struttura in cui si sta operando.

Una volta effettuati gli appositi controlli, è necessario procedere all'emissione di un esito positivo o negativo e contemporaneamente portare in esame la fattura selezionata. L'emissione di esito positivo invia allo SDI la notifica di accettazione della fattura mentre l'emissione di esito negativo invia allo SDI la notifica di rifiuto della fattura.

Dopo aver provveduto alla liquidazione della fattura, occorre procedere all'archiviazione della stessa ovvero al suo invio al sistema di conservazione a norma. La funzione è attivabile sulle fatture che hanno ricevuto dallo SDI una notifica di decorrenza termini o per cui è stato emesso un esito.

4) **Ritenuta di garanzia** ex comma 5 bis dell'art. 30 del D.lgs 50/2016. La ritenuta di garanzia è stata oggetto della circolare n. 1/2021 del 15.12.2021, ai cui contenuti si rimanda. Con la presente si danno indicazioni per l'assunzione degli impegni. Si ritiene opportuno per l'assunzione degli impegni di parte corrente che l'importo della ritenuta venga a gravare sull'esercizio ove questa diventa esigibile. La ritenuta di garanzia diventa esigibile, e quindi verrà svincolata, dopo l'approvazione del certificato di collaudo o della verifica di conformità o, semplicemente, a seguito dell'accertamento, nel decreto di liquidazione, che la prestazione sia rispondente in termini di qualità e quantità alle prescrizioni contrattuali. Pertanto in presenza di una prestazione pluriennale l'intero importo della ritenuta andrà a gravare sull'ultimo esercizio. Per es. prestazione triennale al lordo di ritenuta di mille euro annuale si provvederà come di seguito:

Anno	importo lordo	impegno annuo
2023	1.000,00	995,00
2024	1.000,00	995,00
2025	1.000,00	1.010,00
totale	3.000,00	3.000,00

Nel corso dell'anno si liquiderà, anche se la fattura comprende lo 0,5%, l'importo di euro 995,00. Con il decreto di impegno occorrerà stabilire se la prestazione è soggetta o meno alla ritenuta e, nel caso positivo, come già esposto nella circolare 1 "E' opportuno, pertanto, che la stazione appaltante, all'atto dell'affidamento della prestazione, comunichi che la stessa, per la sua natura, è soggetta a ritenuta di garanzia e che, conseguentemente, sussiste l'obbligo che il relativo imponibile venga esposto al netto di tale posta."

Nel caso di ricezione di fattura al lordo della ritenuta, come già ben definito proceduralmente con i decreti di liquidazione, il servizio autorizzerà l'ufficio ragioneria a sospenderla sulla piattaforma dei crediti commerciali.

5) **Assunzione impegni di spesa**. L'assunzione degli impegni di spesa è conseguenza di una obbligazione giuridica perfezionata che si concretizza con la sottoscrizione del contratto o con uno scambio di lettere commerciali. L'assunzione ricorre, inoltre, nel caso di affidamento d'urgenza del contratto. In quest'ultima ipotesi,

la consegna del cantiere o l'ordine di esecuzione del contratto di fornitura del bene o del servizio devono essere preceduti da un apposito atto che evidenzi l'affidamento d'urgenza e la registrazione dell'impegno. In caso contrario ci troveremmo nella situazione patologica del debito fuori bilancio.

Pordenone, 30.06.2023

Il Commissario Straordinario
Augusto VIOLA

Allegati

1. Decreto n.874/2023 Misure organizzative;
2. Decreto 24 agosto 2020, n. 132/2020, casi di rifiuto delle fatture;
3. Documento di sintesi.