



CIRCOLARE N. 22

*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE DEL BILANCIO UFFICIO II - IV - XIV - XVIII

ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA UFFICIO I - X

ISPETTORATO GENERALE PER L'INFORMATIZZAZIONE DELLA
CONTABILITA' DI STATO UFFICIO VII

ISPETTORATO GENERALE PER LA SPESA SOCIALE UFFICIO V

ISPETTORATO GENERALE PER LA FINANZA DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI UFFICIO X

SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTALE UFFICIO II

Prot. Nr.

Allegati:

Alle Amministrazioni pubbliche di cui
all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n.
165 del 2001

e, p.c.

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per la Funzione Pubblica

Agli Organismi Indipendenti di Valutazione
della performance

Alla Corte dei conti

Agli Uffici Centrali di Bilancio

Alle Ragionerie Territoriali dello Stato

OGGETTO: Indicazioni e chiarimenti in merito al calcolo dell'indicatore di tempestività dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 8, comma 3-bis, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89

La presente circolare è volta a fornire alle amministrazioni pubbliche indicazioni e chiarimenti sul calcolo dell'indicatore di tempestività dei pagamenti secondo quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) del 22 settembre 2014 recante: *"Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni"*.

Il D.P.C.M. provvede all'attuazione degli elementi innovativi apportati dall'articolo 8 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, alla disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, stabilita dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Agli articoli 9 e 10 del D.P.C.M. vengono specificati lo schema tipo e le modalità di pubblicazione dell'indicatore annuale e trimestrale di tempestività dei pagamenti, indicando cosa calcolare, in quale formato pubblicare il dato ed entro quali tempi.

Considerate le richieste di chiarimento pervenute, si specificano ulteriori elementi operativi per il calcolo dell'indicatore.

1 - Modalità di acquisizione ed elaborazione dei dati elementari per il calcolo dell'indicatore di tempestività dei pagamenti

L'indicatore di tempestività dei pagamenti è definito in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture. Il calcolo dell'anzidetto rapporto, che deve tenere conto di tutte le transazioni commerciali pagate nel periodo di riferimento (anno solare o trimestre), si fonda sui seguenti elementi:

- a numeratore: la somma dell'importo di ciascuna fattura o richiesta di pagamento di contenuto equivalente pagata moltiplicato per la differenza, in giorni effettivi, tra la data di pagamento della fattura ai fornitori e la data di scadenza;
- a denominatore: la somma degli importi pagati nell'anno solare o nel trimestre di riferimento.

Ai fini del calcolo dell'indicatore si intende per:

- "giorni effettivi", tutti i giorni da calendario, compresi i festivi;
- "data di pagamento", la data di trasmissione degli ordinativi di pagamento in tesoreria;
- "data di scadenza", i termini previsti dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, come modificato dal decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 (che ha recepito la direttiva 2011/7/UE del 16/02/2011 sui tempi di pagamento) ossia trenta giorni dalla data di ricevimento della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente, o dalla data di ricevimento delle merci o di prestazione dei servizi, o 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 la ricezione della fattura o della richiesta equivalente di pagamento avvenga in epoca non successiva a tale data) oppure in base al termine per il pagamento pattuito nel contratto con il fornitore (che si ricorda, in ogni caso, non può essere superiore a sessanta giorni, quando ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche); i termini sopra riportati sono raddoppiati: a) per le imprese pubbliche che sono tenute al rispetto dei requisiti di trasparenza di cui al decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333; b) per gli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria e che siano stati debitamente riconosciuti a tale fine.
- "importo dovuto", la somma da pagare entro il termine contrattuale o legale di pagamento, comprese le imposte, i dazi, le tasse o gli oneri applicabili indicati nella fattura o nella richiesta equivalente di pagamento, in conformità alle vigenti disposizioni di legge.

Si ricorda che non rientra nella anzidetta definizione di "importo dovuto" l'imposta sul valore aggiunto - IVA, nel caso di applicazione del regime di scissione dei pagamenti, c.d., "split payment", di cui all'articolo 17-ter del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, che, ricorrendone i presupposti, pone a carico della pubblica amministrazione committente - a far data dal 1° gennaio 2015, fatte salve le

precisazioni esposte nelle circolari diramate dall'Agenzia delle entrate, n. 1/E e n. 15/E, rispettivamente del 9 febbraio e del 13 aprile 2015¹, alle quali si rimanda – l'obbligo di versamento dell'IVA esposta in fattura dal fornitore.

Si precisa, infine, che l'indicatore di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali deve essere riferito all'amministrazione nel suo complesso e non alle singole articolazioni funzionali. Nel caso delle amministrazioni centrali dello Stato, l'indicatore dovrà essere calcolato, pertanto, con riferimento al Ministero come unica entità e non ai singoli Centri di responsabilità o programmi di spesa. Nel calcolo dell'indicatore devono altresì essere ricomprese anche le transazioni commerciali pagate con le risorse assegnate ai funzionari delegati che operano in contabilità ordinaria o speciale. Nell'ambito delle proprie attività di controllo sulla gestione, le amministrazioni potranno anche calcolare indicatori relativi ai singoli Centri di responsabilità e a tipologie di spese diverse per poter fornire elementi di valutazione nell'individuazione di eventuali criticità e rendere più tempestivi i pagamenti.

Di seguito si riportano alcuni esempi.

Esempio 1: Fatture pagate in ritardo e in anticipo

Si consideri un caso ipotetico in cui nell'anno 2014 siano state pagate tre fatture.

Fattura A: scadenza 4 aprile 2014; pagamento avvenuto il 16 settembre 2014 per un importo dovuto al fornitore pari a 54 mila euro;

Fattura B: scadenza 30 novembre 2014; pagamento avvenuto il 2 novembre 2014 per un importo dovuto al fornitore di 60 mila euro;

Fattura C: scadenza 30 novembre 2014; pagamento avvenuto il 4 dicembre 2014 per un importo dovuto al fornitore di 120 mila euro.

Il calcolo prevede le seguenti elaborazioni:

¹ Per approfondimenti, cfr. circolare n. 1/2015 dell'Agenzia delle Entrate:

<http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/nsilib/insi/documentazione/provvedimenti+circolari+e+risoluzioni/circolari/archivio+circolari/circolari+2015/febbraio+2015/circolare+n.+1e+del+9+febbraio+2015/Circolare%2Bn.%2B1%2Bdel%2B9%2Bfebbraio%2B2015.pdf>

Circolare n. 15/2015 dell'Agenzia delle Entrate:

<http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/nsilib/insi/documentazione/provvedimenti+circolari+e+risoluzioni/circolari/archivio+circolari/circolari+2015/aprile+2015/circolare+15e+del+13+aprile+2015/circolare+15+E+del+13+apr+2015.pdf>

	importo in euro (a)	data emissione fattura	data scadenza (b)	data pagamento (c)	differenza in giorni effettivi tra il pagamento e la scadenza (d) = (c)-(b)	ritardo ponderato (a) * (d)
fattura a	54.000,00	05/03/2014	04/04/2014	16/09/2014	165,00	8.910.000,00
fattura b	60.000,00	31/10/2014	30/11/2014	02/11/2014	-28,00	1.680.000,00
fattura c	120.000,00	31/10/2014	30/11/2014	04/12/2014	4,00	480.000,00
somma	234.000,00					7.710.000,00
		(1)				(2)
indicatore di tempestività dei pagamenti (2) / (1)						32,95

L'indicatore di tempestività dei pagamenti è in questo caso pari a **32,95**.

Come evidenziato nell'esempio, l'indicatore, misurato in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture, attribuisce un peso maggiore ai casi in cui sono pagate in ritardo le fatture che prevedono il pagamento di somme più elevate.

Ambito temporale di applicazione della normativa e delle fatture da considerare

Come già indicato nella circolare RGS n. 3 del 14 gennaio 2015 che, pur essendo diretta solo alle amministrazioni centrali dello Stato, fornisce indicazioni anche sulle modalità di calcolo dell'indicatore di tempestività dei pagamenti secondo quanto previsto dal citato D.P.C.M., devono essere prese in considerazione tutte le fatture pagate nel periodo, indipendentemente dalla data di emissione della fattura e dalla data in base alla quale è stato stipulato il contratto, ivi ricomprendendo anche quelle eventualmente pagate prima della data di scadenza. In tal ultimo caso, la differenza avrà valore negativo nel calcolo, incidendo sulla media ponderata.

Il calcolo dell'indicatore annuale da effettuarsi entro il 31 gennaio e riferito all'anno precedente riguarda le fatture pagate entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento.

In merito a termini di pagamento contrattuali più ampi rispetto alla disciplina attuale, nel caso di **contratti stipulati antecedentemente all'entrata in vigore del decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192** (che ha recepito la citata direttiva 2011/7/UE), rileva l'articolo 3 del citato decreto legislativo che, con riferimento al piano temporale, prevede che la nuova disciplina sul ritardo dei pagamenti si applichi alle transazioni commerciali concluse a decorrere dal 1° gennaio 2013. Ne consegue che ai contratti stipulati prima di tale data continuano ad applicarsi le norme vigenti al momento della loro conclusione. Tuttavia, qualora sia stipulato un atto aggiuntivo a un contratto concluso anteriormente al 1° gennaio 2013, per le nuove prestazioni previste dall'atto aggiuntivo si applica la disciplina dettata dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 come modificato dal decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, in merito ai termini di pagamento e alle correlate sanzioni in caso di mancato rispetto

degli stessi. Analogamente, qualora alla scadenza di un contratto stipulato anteriormente alla data del 1° gennaio 2013 intervenga, ove consentito dalla legge, il rinnovo del contratto in essere, a decorrere dalla data di efficacia del nuovo contratto trova applicazione la nuova disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 192/2012.

2 – Ambito di applicazione del calcolo dell'indicatore

La normativa vigente non contempla esclusioni in merito alle tipologie di transazioni commerciali considerate, di soggetti creditori e di risorse utilizzate per il pagamento di debiti pregressi. Le uniche esclusioni consentite sono, oltre a quelle previste da leggi speciali (è il caso, ad esempio, dei termini sospesi in occasione di calamità), quelle esplicitamente previste dal comma 5 dell'articolo 9 del citato D.P.C.M., riguardanti le fatture soggette a contestazioni o contenzioso; più precisamente, dal calcolo sono esclusi i periodi in cui la somma era inesigibile. In tali termini, la data di riferimento per il calcolo dell'indicatore (data di scadenza) per le fatture in oggetto deve essere ridefinita con decorrenza dal momento in cui le stesse diventano esigibili.

Tali indicazioni sono in linea con la disciplina più generale di cui costituisce espressione, ad esempio, l'articolo 9, comma 1, lettera a), del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, a norma del quale *“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”*.

Ulteriori chiarimenti su singole fattispecie sono forniti nei seguenti paragrafi.

Contenzioso, contestazione e periodi di inesigibilità

Con riferimento alle situazioni di *“contenzioso”* o *“contestazione”*, che giustificano la sospensione dei termini di pagamento, si fa presente che – come desumibile dall'articolo 9, comma 5, del D.P.C.M. 22 settembre 2014 – *“sono esclusi dal calcolo i periodi in cui la somma era inesigibile essendo la richiesta di pagamento oggetto di contestazione o contenzioso”*.

Al riguardo, appare opportuno precisare che la suddetta inesigibilità, per ragioni di certezza giuridica e conformemente al dettato normativo sopra richiamato, deve ricollegarsi esclusivamente alla sussistenza di puntuali contestazioni stragiudiziali o di specifico contenzioso in sede giudiziaria in relazione alle singole fatture o richieste di pagamento che si intende escludere dal calcolo dell'indicatore, non ritenendosi, invece, sufficiente che sia dedotta una generica, anche se complessiva, situazione di conflittualità tra il soggetto debitore (o presunto tale) e la società creditrice, emittente la fattura.

Fermo restando quanto sopra rilevato in via generale, un'ulteriore precisazione si rende necessaria in relazione al caso in cui, come di frequente avviene, il rapporto tra la pubblica amministrazione e la società *in house* trovi la propria regolamentazione in un contratto di servizio, dal quale scaturiscono non soltanto specifici obblighi di prestazione afferenti alla fornitura di beni e servizi contrattualmente individuati, bensì un più complesso programma negoziale rivolto alla promozione dell'efficienza, efficacia ed economicità nella gestione del pubblico servizio, al soddisfacimento delle esigenze degli utenti e alla salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica. In tale ipotesi, appare ragionevole ritenere che – pur non potendosi prescindere dalla specificità della contestazione richiesta dall'articolo 9, comma 5, del D.P.C.M. 22 settembre 2014 al fine di sottrarre determinati pagamenti dal calcolo dell'indicatore di tempestività – il “contenzioso” o la “contestazione” cui fa riferimento detta norma possono riguardare anche il dedotto inadempimento e il mancato rispetto, da parte della società fornitrice, di obblighi di comportamento comunque scaturenti dal contratto di servizio. Può, quindi, ritenersi che siano da considerare escluse dal calcolo dell'indicatore di tempestività le richieste di pagamento soggette a specifiche contestazioni o contenziosi, anche quando la contestazione o il contenzioso siano riferibili alla violazione da parte della società *in house* di obblighi scaturenti dall'eventuale contratto di servizio in essere.

In merito ai periodi di inesigibilità, si rammenta inoltre che, in assenza di disposizioni di natura derogatoria, la disciplina di riferimento è quella prevista in via generale dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, che, all'articolo 4, individua i termini entro i quali il pagamento deve intervenire. Tali termini decorrono dalla data di ricevimento, da parte del debitore, della fattura o richiesta di pagamento equivalente (articolo 4, comma 2, lettera a), ovvero dalla data di ricevimento delle merci se successiva a quella di ricezione della fattura (lettera c) o quando quest'ultima non risulti individuata in modo certo (lettera b). Si tenga conto, peraltro, che l'articolo 4, comma 2, lettera d), consente una diversa decorrenza dei termini del pagamento ove si renda necessario espletare i controlli e le verifiche eventualmente previsti dalla legge o dal contratto “ai fini dell'accertamento della conformità delle merci o dei servizi alle previsioni contrattuali”, e, quindi, esclusivamente allo scopo di verificare l'esatto adempimento della contro-prestazione da parte del creditore, senza riferimento alcuno, invece, a verifiche o controlli previsti dalla legge per finalità differenti, che pertanto dovranno essere espletati entro i termini ordinariamente decorrenti dalle date indicate nelle precedenti lettere a), b) e c).

Per altro verso, da un'analisi sistematica degli interventi normativi degli ultimi anni, volti a promuovere la tempestività dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni debtrici, emerge, invero, un orientamento teso a contrastare quelle inefficienze organizzative o lungaggini burocratiche che sono spesso all'origine dei ritardi nei pagamenti, e che pertanto non potrebbero essere adottate dalla pubblica amministrazione – in assenza di un'espressa previsione normativa in tal senso – quale legittima causa di dilazione del pagamento, a detrimento delle ragioni creditorie.

Non sembrano potersi rinvenire nell'ordinamento giuridico previsioni che legittimino un allungamento dei termini di pagamento nelle transazioni commerciali tra imprese e pubbliche amministrazioni giustificato dalla necessità, normativamente prescritta, di acquisire il DURC (documento unitario di regolarità contributiva) preliminarmente al pagamento della fattura.

In proposito si ricorda che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed il Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione ha pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale n. 125 del 1° giugno 2015, il Decreto 30 gennaio 2015 in materia di Semplificazione in materia di documento unico di regolarità contributiva (cd. DURC on line), prevedendo a partire dal 1° luglio 2015 la consultazione on line del DURC che, pertanto, potrà essere ottenuto in tempo reale.²

Non sono pertanto esclusi dal calcolo dell'indicatore i periodi di tempo intercorrenti tra la richiesta del DURC ed il suo ottenimento abilitante il pagamento, nonché tutti i periodi in cui sono intercorse richieste di chiarimenti non formalizzate dai debitori. Tali adempimenti fanno parte della ordinaria attività contabile finanziaria posta a carico dell'ente attraverso le vari fasi di gestione della spesa. Rientra pertanto nella definizione degli assetti organizzativi dell'ente adottare opportune procedure gestionali al fine di garantire, entro i termini previsti dalla legge, l'espletamento di tutti i riscontri necessari per consentire il regolare pagamento delle fatture ricevute.

Nell'ambito dell'autonomia organizzativa di cui dispone, quindi, la singola amministrazione – in considerazione, peraltro, dell'obbligo di acquisizione d'ufficio del DURC introdotto dall'articolo 16-bis, comma 10, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 e confermato, da ultimo, dall'articolo 31, comma 4, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 – dovrà attivarsi per acquisire detto documento in tempo utile a garantire il rispetto dei termini di pagamento prescritti dalla normativa nazionale in attuazione del diritto dell'Unione europea.

Ulteriori indicazioni relative ai pagamenti da escludere

In considerazione della regola generale, nel calcolo dell'indicatore sono incluse tutte le fatture pagate nel periodo di riferimento, tranne i casi di esclusione esplicitamente previsti. A questo proposito, con riferimento all'indicatore annuale di tempestività, quale attestazione dei tempi di pagamento in attuazione dell'articolo 41 del decreto-legge n. 66/2014, si reputa opportuno segnalare che l'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 ha integrato il comma 2,

² In vista dell'entrata in vigore del DURC on-line il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha emanato la **circolare n. 19 dell'8 giugno 2015**, con la quale si forniscono delle prime indicazioni di carattere interpretativo e procedurale per avvalersi della nuova procedura semplificata di rilascio del DURC, con particolare riferimento ai soggetti abilitati alla verifica della regolarità contributiva, ai suoi requisiti e alle modalità con le quali operare per ottenere il nuovo DURC.

<http://www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/M1%20circ.%20n.%2019-2015%20-%20DURC%20ON-LINE.pdf>

individuando alcuni pagamenti da escludere dal calcolo dell'indicatore, ai fini dell'applicazione della sanzione che lo stesso comma 2 prevede. In particolare le esclusioni riguardano:

- i pagamenti effettuati mediante l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità assegnate agli enti territoriali a carico delle Sezioni del "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili" di cui all'articolo 1, comma 10, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64;
- i pagamenti effettuati mediante l'utilizzo degli spazi finanziari concessi agli enti locali per il pagamento dei debiti pregressi, certi liquidi ed esigibili di parte capitale di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

L'integrazione normativa intervenuta, direttamente correlata all'applicazione della sanzione prevista dal citato articolo 41, comma 2, consente agli enti territoriali interessati di procedere alla rideterminazione dell'indicatore già calcolato per l'anno 2014, con le esclusioni di cui al predetto articolo 4, comma 4. Per uniformità e omogeneità dei dati rilevati, le stesse esclusioni saranno applicate nel calcolo degli indicatori riferiti ai periodi successivi all'anno 2014.

3 – Modalità di attestazione ai fini dell'articolo 41 del decreto-legge n. 66/2014

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti rileva ai fini dell'articolo 41, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, e va allegato in apposito prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio dell'amministrazione. In caso di superamento dei termini di pagamento previsti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le predette relazioni indicano anche le misure da adottare per rientrare nei termini di pagamento previsti dalla legge.

Nel caso delle amministrazioni centrali dello Stato, tale prospetto è contenuto nelle Note integrative allegate al Rendiconto generale dello Stato, secondo quanto disposto dall'articolo 9, comma 8, del D.P.C.M. del 22 settembre 2014.

Con riferimento agli enti del Servizio Sanitario Nazionale, l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti è allegato alla relazione che le regioni sono tenute a trasmettere al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'Intesa sancita nella Conferenza Stato-regioni nella seduta del 23 marzo 2005. La trasmissione della predetta relazione costituisce adempimento regionale ai fini dell'erogazione delle quote premiali di cui all'articolo 2, comma 68, lettera c) della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Il Ragioniere Generale dello Stato

