

LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – La riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

La questione relativa ai ritardi nei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni è stata più volte oggetto di attenzione da parte dell'Unione Europea ed attualmente è in corso una nuova fase di interlocuzione tra l'Italia e la Commissione europea, nell'ambito della quale quest'ultima ha chiesto all'Italia la trasmissione di un monitoraggio, con cadenza semestrale, dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni.

La L. 30 dicembre 2018, n. 145¹ (come modificata e integrata dal D.L. 6 novembre 2021, n. 152 convertito con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233), ha introdotto, all'art 1, commi da 858 a 872, misure tese a garantire sia il rispetto dei tempi di pagamento previsti dal D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 e s.m.i.², sia lo smaltimento dello *stock* di debiti pregressi, per gli enti e organismi inseriti nel Conto economico consolidato ISTAT (di cui all'articolo 1, comma 2, della L. 31 dicembre 2009, n. 196), diversi dalle amministrazioni dello Stato.

Inoltre, tra le riforme c.d. *abilitanti* che l'Italia si è impegnata a realizzare nell'ambito del PNRR – riforme che si pongono in linea con le raccomandazioni della Commissione europea – è stata prevista anche la Riforma 1.11, della Missione 1, Componente 1, relativa alla *Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie*.

In particolare, questa Riforma prevede il conseguimento di specifici obiettivi intermedi e finali di *performance* (*milestone* e *target*) con riferimento ai tempi di pagamento. Per il raggiungimento di tali obiettivi è stato predisposto uno specifico cronoprogramma di rafforzamento e consolidamento del processo di convergenza nel miglioramento dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni italiane, che prevede il raggiungimento del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla normativa nazionale ed europea entro il quarto trimestre 2023 (*milestone*) e la conferma di tale

¹ Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

² Decreto di attuazione nell'ordinamento interno della Direttiva europea 2000/35/CE, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, il quale, tra le altre cose, stabilisce i termini massimi di pagamento nelle transazioni commerciali in cui il debitore sia una pubblica amministrazione.

modus operandi nel 2024 (*target*). Lo scopo della riforma è, infatti, quello di garantire che, entro la fine del 2023:

- le pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locale paghino gli operatori economici entro il termine di 30 giorni;
- le autorità sanitarie regionali paghino gli operatori economici entro il termine di 60 giorni.

Inoltre, affinché la soluzione al problema dei ritardi di pagamento diventi strutturale, la riforma è intesa, altresì, a garantire che nel 2024:

- le pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locale continuino a pagare entro il termine di 30 giorni;
- le autorità sanitarie regionali continuino a pagare entro il termine di 60 giorni.

La valutazione sul raggiungimento di *milestone e target* della *Riforma n. 1.11* del PNRR viene effettuata sia con riferimento all'indicatore del *tempo medio di pagamento*, che non deve superare i termini massimi consentiti (30 o 60 giorni), che all'indicatore del *tempo medio di ritardo* (che non deve risultare maggiore di zero). Le amministrazioni pubbliche, oltre a confermare la data di scadenza delle fatture sulla *Piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni*³, sono tenute altresì a rispettare le prescrizioni previste al riguardo dal D.Lgs. n. 231 del 2002.

Gli indicatori stabiliti dalla Commissione europea in sede di monitoraggio della riforma n. 1.11 saranno costituiti dalla media, ponderata con gli importi delle fatture pagate, dei tempi di pagamento e di ritardo delle pubbliche amministrazioni, purché gli stessi non risultino inferiori alla media semplice di oltre 20 giorni (30 giorni per gli enti del settore sanitario), nel 2023, e 15 giorni (20 giorni per gli enti del settore sanitario) nel 2024.

Per rispondere efficacemente ad entrambe le esigenze descritte (le richieste della Commissione da un lato e gli impegni presi con il PNRR dall'altro) è necessario il

³ Si tratta della piattaforma prevista dall'art. 7, comma 1, del D.L. 8 aprile 2013, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla L. 6 giugno 2013, n. 64) per la gestione telematica del rilascio delle *certificazioni delle somme dovute dalle amministrazioni pubbliche per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali*.

concorso di tutti i soggetti coinvolti, ciascuno per quanto di specifica competenza, al processo di attuazione e stabilizzazione delle disposizioni previste dal quadro normativo vigente sui tempi di pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni.

In questo scenario D.L. 24 febbraio 2023, n. 13 (convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41) ha immesso nell'ordinamento nuove norme finalizzate ad accrescere i livelli di efficienza dei sistemi di pagamento delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, l'art. 4-*bis* del D.L. n. 13/2023, introdotto dall'art. 1, comma 1 della legge di conversione, prevede che le Amministrazioni centrali dello Stato, ai fini dell'attuazione della citata Riforma 1.11, della Missione 1, componente 1, del PNRR, adottino specifiche misure, anche di carattere organizzativo, finalizzate all'efficientamento dei rispettivi processi di spesa. Dell'adempimento di tale obbligo deve essere dato conto nell'ambito della *Nota integrativa al rendiconto* secondo gli schemi indicati dalla Ragioneria generale dello Stato⁴.

Più in generale, il secondo comma prevede che le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165⁵, nell'ambito dei sistemi di

⁴ La norma si riferisce agli schemi indicati dal *Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato* presso il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito della *Circolare annuale sul rendiconto generale dello Stato*. La *Nota integrativa al rendiconto* è contemplata dall'art. 35, comma 2, lett. a), L. 31 dicembre 2009, n. 196 (come modificato dall'art. 2, comma 6, del D.Lgs. 12 maggio 2016, n. 90), il quale prevede che al *generale* dell'esercizio scaduto il 31 dicembre dell'anno precedente è allegata, per ciascuna amministrazione, una nota integrativa. Per le entrate, la nota integrativa espone le risultanze della gestione; per la spesa, è articolata per missioni e programmi in coerenza con le indicazioni contenute nella *nota integrativa al bilancio di previsione*. La nota integrativa al rendiconto per ciascun programma di spesa, con riferimento alle azioni sottostanti, illustra i risultati finanziari per categorie economiche di spesa, motivando gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel rendiconto generale dello Stato tenuto conto dei principali fatti di gestione intervenuti nel corso dell'esercizio. Essa contiene inoltre l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella *nota integrativa al bilancio di previsione*, in coerenza con il relativo schema e i relativi indicatori, motivando gli eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto, anche tenuto conto dell'evoluzione del quadro socio economico e delle eventuali criticità riscontrate.

⁵ Tale norma chiarisce che per amministrazioni pubbliche si intendono:

- tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni;
- le istituzioni universitarie;
- gli Istituti autonomi case popolari;
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;

valutazione della *performance* previsti dai rispettivi ordinamenti, provvedano ad assegnare ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali nonché, ai dirigenti apicali delle rispettive strutture, specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni. A tal fine, quindi, dette amministrazioni dovranno apportare specifiche integrazioni ai contratti individuali dei dirigenti interessati da tale provvedimento. Il raggiungimento, o meno, dei risultati attesi dovrà essere, quindi, oggetto di valutazione ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30 per cento.

La norma precisa che, ai fini dell'individuazione degli obiettivi annuali, si fa riferimento agli indicatori di ritardo annuale calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente (come previsto dall'art. 1, commi 859, lett. b), e 861, della L. 30 dicembre 2018, n. 145⁶).

La verifica del raggiungimento degli obiettivi relativi al rispetto dei tempi di pagamento è effettuata dal competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile

-
- tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;
 - le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale;
 - l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

⁶ A tal proposito si ricorda che l'art. 4, comma 2, del D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, espressamente richiamato dall'art. 1, comma 859, lett. b), della L. n. 145/ 2018, dispone che il periodo di pagamento non può superare i seguenti termini:

- 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;
- 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;
- 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.

Il successivo, comma 4 prevede che 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 tali termini non possono essere superiori a sessanta giorni. Inoltre, la clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto.

sulla base degli indicatori elaborati mediante la *Piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni*⁷.

Ai fini del monitoraggio e della rendicontazione degli obiettivi della Riforma per l'efficientamento dei processi di spesa delle amministrazioni centrali, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato definisce, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della L. n. 41/2023⁸, la base di calcolo e le modalità di rappresentazione degli indicatori previsti. Sono esclusi dall'applicazione di queste disposizioni agli enti del Servizio sanitario nazionale.

⁷ L'art. 1, comma 861, della L. n. 145/ 2018, ha disposto che, mediante la *piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni delle somme dovute dalle amministrazioni pubbliche*, siano elaborati, in maniera attendibile, i seguenti indicatori per la valutazione del livello e della dinamica dei tempi di pagamento e dello stock di debiti commerciali pregressi delle pubbliche amministrazioni:

- 1) *indicatore di riduzione del debito pregresso;*
- 2) *indicatore di ritardo annuale dei pagamenti.*

I tempi di ritardo sono calcolati tenendo conto delle fatture scadute che le amministrazioni non hanno ancora provveduto a pagare, alle quali è applicata *convenzionalmente* la data di pagamento al 31.12 dell'anno, nonché delle fatture pagate nel periodo anche se non ancora scadute. Limitatamente agli anni 2022 e 2023, le amministrazioni pubbliche possono elaborare l'indicatore relativo al debito commerciale residuo sulla base dei propri dati contabili se trasmettono al sistema PCC la comunicazione relativa allo stock di debiti commerciali residui scaduti e non pagati riferita ai due esercizi precedenti, previa verifica dell'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile.

⁸ Nello specifico la L. n. 41/2023 è entrata in vigore il 22 aprile 2023. Tale termine, spirato il 22 maggio 2023, ma non sembra avere, però, carattere perentorio.