



**Consiglio del 19 maggio 2015**

**Punto 5 all' ODG**

**Stato di avanzamento delle attività associative sulla regolamentazione relativa al factoring**

**ALLEGATO 5.1.**

**Chiarimenti della Ragioneria generale dello Stato  
sulle procedure di pagamento dei debiti della PA**

ID: 344412

MEF - RGS - Prot. 32219 del 13/04/2015



CIRCOLARE N.15

*Ministero*  
*dell'Economia e delle Finanze*  
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO  
ISPettorato Generale di Finanza  
UFFICI XII e XII

Agli Uffici centrali del bilancio presso le  
amministrazioni centrali dello Stato

Alle Ragionerie territoriali dello Stato

Alle Amministrazioni centrali dello  
Stato

LORO SEDI

OGGETTO: Attività di riscontro – vigilanza sull'osservanza delle disposizioni dirette ad accelerare  
il pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni

La presente circolare è volta a fornire indicazioni sulle attività di riscontro da svolgere in merito all'osservanza, da parte delle amministrazioni statali centrali e periferiche, delle disposizioni di legge emanate negli ultimi anni con riferimento ai debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni verso i propri fornitori.

Al riguardo si segnalano, in primo luogo, le disposizioni del decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, in attuazione della direttiva 2011/7/UE, finalizzate a generare un effetto favorevole sul rilancio dell'attività economica del Paese, attraverso una maggiore celerità dei pagamenti.

In secondo luogo, si evidenzia che con i decreti legge 8 aprile 2013, n. 35, e 24 aprile 2014, n. 66, convertiti, rispettivamente, dalle leggi 6 giugno 2013, n. 64, e 23 giugno 2014, n. 89, è stato completato il sistema delineato dal decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, con l'emanazione di ulteriori disposizioni in materia di certificazione dei crediti per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali vantati verso le Pubbliche Amministrazioni.

Le nuove disposizioni sono finalizzate a favorire la cessione dei predetti crediti a banche ed intermediari finanziari, nonché la compensazione degli stessi con somme dovute a seguito di iscrizioni a ruolo, o in base agli istituti definitivi della pretesa tributaria e deflattivi del contenzioso tributario.

Sono state introdotte, inoltre, nuove misure e procedure semplificate volte a sbloccare i pagamenti dei debiti commerciali pregressi delle Pubbliche Amministrazioni.

A questi fini, la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti, gestita dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (di seguito: PCC), assicura la massima celerità delle procedure di certificazione, cessione o compensazione, nonché il monitoraggio dei debiti commerciali di tutta la Pubblica Amministrazione.

Giova, inoltre, evidenziare che l'attuazione delle sopra indicate disposizioni normative rappresenta una priorità assoluta del Governo ed è stata formalizzata, tra l'altro, come specifico obiettivo strategico del Ministero dell'economia e delle finanze; di conseguenza, alla sua realizzazione sono tenuti tutti i dirigenti e dipendenti del MEF nell'espletamento della propria attività istituzionale.

Ciò premesso, si riporta un promemoria delle attività che le amministrazioni statali responsabili della spesa devono compiere in osservanza di specifiche disposizioni di legge, con l'indicazione dei soggetti coinvolti, delle sanzioni previste per i vari inadempimenti e degli organi tenuti alla verifica del rispetto delle singole disposizioni (vedasi schema di riepilogo in allegato 1).

### **TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI DELLE TRANSAZIONI COMMERCIALI**

A) L'art. 41, comma 1, del decreto legge n. 66/2014, prevede che l'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifichi le attestazioni dei pagamenti relativi alle transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n.231, come modificato dal citato decreto legislativo n.192/2012, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, di cui all'art. 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

A decorrere dall'esercizio 2014, le suddette attestazioni dovranno essere allegate alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio delle amministrazioni obbligate.

Ai sensi dell'articolo 9, comma 8, del DPCM 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 e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni", per le amministrazioni dello Stato, le note integrative allegate al bilancio disciplinate dall'art. 35, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, costituiscono il prospetto di cui all'art. 41 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66.

Ulteriori indicazioni al riguardo sono state fornite da questo Dipartimento con la circolare n.3 del 14 gennaio 2015, mentre la circolare relativa al Rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2014 (circolare n.12 del 19 marzo 2015), reca in allegato il prospetto che deve essere utilizzato dalle

amministrazioni.

L'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica le attestazioni prodotte, con i dati in proprio possesso rilevati in sede di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, avendo cura, altresì, di vigilare sulla corretta attuazione delle procedure previste dalla legge.

Nei casi accertati di pagamento oltre i termini di cui all'art. 4 del ripetuto decreto legislativo n.231/2002 (con ritardi, rispetto a tali termini, superiori a 90 gg. nel 2014, e a 60 gg. a decorrere dal 2015), è previsto che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, ad esclusione degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, nell'anno successivo a quello di riferimento, non potranno procedere alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, né stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione (articolo 41, comma 2, del D.L. n. 66/2014).

B) Gli articoli 3 e 6, commi 1 e 2, del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nei casi di pagamento oltre il termine di cui al medesimo decreto legislativo n. 231/2002, prevedono la corresponsione degli interessi di mora (senza che sia necessaria la costituzione in mora), il rimborso delle spese sostenute per il recupero delle somme non corrisposte e il risarcimento del danno con un importo forfettario pari ad euro 40 (salvo prova di danno maggiore).

In ogni caso restano ferme la responsabilità per danno erariale del funzionario responsabile del ritardo nei pagamenti e la competenza dell'organo di controllo alla verifica del rispetto delle disposizioni di legge.

#### **MONITORAGGIO DEI PAGAMENTI DELLE TRANSAZIONI COMMERCIALI, CERTIFICAZIONE E CESSIONE DEI CREDITI ATTRAVERSO LA PCC**

1) L'articolo 7, ai commi 1, 2, e 7-ter, del decreto legge n. 35/2013, prevede l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n.196/2009, di registrarsi in PCC ed il mancato accreditamento è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni; è inoltre prevista l'applicazione della sanzione pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo nella registrazione sulla piattaforma elettronica, tenuto, altresì, conto di quanto



indicato con la precedente circolare RGS n. 17 del 10 aprile 2013;

2) l'articolo 7, comma 4-bis, del decreto legge n.35/2013, introdotto dalla legge di conversione n.64/2013, prevede che venga effettuata una comunicazione annuale, entro il 30 aprile dell'anno successivo, attraverso il sistema PCC, relativa ai debiti commerciali non ancora estinti maturati al 31 dicembre dell'anno precedente. L'inosservanza di tale obbligo comporta la sanzione pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo nella comunicazione, nonché l'applicazione di altre misure, graduate progressivamente, dalla valutazione negativa del dirigente responsabile in termini di performance individuale, fino alla revoca dell'incarico dirigenziale con impossibilità del rinnovo del contratto.

3) in aggiunta ai predetti obblighi di comunicazione di cui all'articolo 7 del D.L. n.35/2013, il comma 2, dell'articolo 7-bis, del decreto legge n.35/2013, introdotto dall'articolo 27, comma 1, del decreto legge n. 66/14, dispone che le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196/2009, comunichino tramite PCC, a decorrere dal 1° luglio 2014, le informazioni inerenti alla ricezione e alla rilevazione sui propri sistemi contabili delle fatture o richieste equivalenti di pagamento, nonché le informazioni sulle fatture o richieste equivalenti di pagamento relative al primo semestre 2014, da trasmettere in modalità aggregata. E' appena il caso di evidenziare che non sono previste sanzioni in caso di inosservanza al disposto del comma 2 e che con l'entrata in funzione del sistema di fatturazione elettronica, le ricezione delle fatture è acquisita dalla PCC in modalità automatica.

Il medesimo articolo 7-bis, ha altresì previsto, al comma 4, che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2, della legge n. 196/2009, effettuino la comunicazione mensile (entro il 15 di ogni mese) dei debiti non estinti per i quali nel mese precedente sia stato superato il termine di cui all'art. 4 del D. Lgs. n.231/2002.

Inoltre, ai sensi del successivo comma 5, le amministrazioni pubbliche sono tenute ad immettere in PCC i dati riferiti all'ordinazione di pagamento.

Particolare attenzione deve essere riservata dall'organo di controllo al rispetto di questi ultimi adempimenti, in quanto le informazioni sui pagamenti effettuati, comunicati in PCC, sono di fondamentale importanza per la verifica della tempestività dei pagamenti e sono utilizzabili dalle stesse amministrazioni per il calcolo dei relativi indicatori previsti dalla legge.

Sul punto si evidenzia che l'effettiva conoscenza dei tempi di pagamento di ogni singola fattura permette al Ministero dell'economia e delle finanze di disporre di dati certi da comunicare alla Commissione europea in merito all'osservanza della Direttiva 2011/7/UE.

Inoltre, la mancata indicazione in PCC dell'avvenuto pagamento è ancor più rilevante per i

debiti già certificati, in quanto le certificazioni rilasciate restano attive e sono ancora utilizzabili dal creditore in compensazione con somme dovute per iscrizione a ruolo o in base agli istituti definitivi della pretesa tributaria e deflattivi del contenzioso tributario: in tale ipotesi si potrebbe, quindi, determinare una duplicazione di pagamento con danno alle casse dell'ente (danno erariale).

Conclusivamente, si richiama l'attenzione sulle sanzioni previste per l'inosservanza delle disposizioni dei commi 4 e 5 in argomento. Tali sanzioni sono graduate progressivamente, dalla valutazione negativa del dirigente responsabile in termini di performance individuale, fino alla revoca dell'incarico dirigenziale con impossibilità del rinnovo del contratto (art. 7-bis, comma 8, del D.L. n. 35/2013).

Dal punto di vista sanzionatorio, giova comunque chiarire che per le Amministrazioni dello Stato che usano il *sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria* (SICOCE), come già precisato nella circolare RGS n. 21 del 25 giugno 2014, le informazioni riferite alle fasi di *contabilizzazione e pagamento* delle fatture sono acquisite dal sistema PCC automaticamente tramite scambio telematico di dati tra i due sistemi.

Le stesse Amministrazioni sono comunque tenute a tutti gli obblighi di comunicazione descritti relativamente alla parte di spesa gestita sulle contabilità speciali loro intestate.

4) L'art. 27, comma 2, del decreto legge n. 66/2014 ed il richiamato articolo 9, comma 3-bis, del decreto legge n. 185/2008, nonché l'articolo 37, comma 1, del decreto legge n. 66/2014, prevedono per le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, l'obbligo di certificare i crediti scaduti o di comunicarne il diniego motivato entro 30 giorni dalla richiesta del creditore. L'inosservanza delle richiamate disposizioni, fatta salva la facoltà per il creditore di richiedere la nomina del commissario ad acta, comporta l'applicazione della sanzione pecuniaria pari 100 euro per ogni giorno di ritardo nella certificazione, nonché l'applicazione di altre misure, graduate progressivamente, dalla valutazione negativa del dirigente responsabile in termini di performance individuale, fino alla revoca dell'incarico dirigenziale con impossibilità del rinnovo del contratto; infine la pubblica amministrazione inadempiente non può procedere ad assunzioni di personale o ricorrere all'indebitamento fino al permanere dell'inadempimento.

#### **NOMINA DEI COMMISSARI AD ACTA**

Nel richiamare quanto indicato sull'argomento nelle circolari n. 35 e 36 del 27 novembre 2012, giova far presente che la prima applicazione delle disposizioni impartite circa la nomina del



commissario ad acta, ha evidenziato una sostanziale inefficacia degli incarichi conferiti al responsabile della medesima amministrazione debitrice. Per ovviare a tale criticità, si ritiene necessario che codesti uffici, prima di procedere alla nomina del commissario effettivo un'attenta valutazione del caso concreto prendendo in considerazione i diversi elementi relativi al credito da certificare, quali ad esempio, l'importo del singolo credito, l'organizzazione dell'amministrazione debitrice e l'eventuale presenza di una figura che possa assumere nella fattispecie certificatoria un ruolo di garanzia.

In base ai suddetti elementi di valutazione, codesti uffici procederanno all'individuazione del commissario ad acta evitando di coinvolgere nell'attività certificatoria i medesimi debitori inadempienti, soprattutto ove l'organizzazione dell'ente o ufficio sia monocratica (funzionario delegato) o pressoché tale (piccoli enti o piccoli uffici debitori).

In quest'ottica deve essere privilegiata la scelta di soggetti tendenzialmente in posizione di terzietà, rispetto all'ente o all'ufficio debitore.

Ove non possa essere assicurata la suddetta posizione di terzietà, deve essere nominato commissario ad acta un funzionario o dirigente di codesti uffici di controllo.

Sarà cura di ciascun ufficio di controllo individuare e comunicare a questo Dipartimento (IGF-IGICS) i nominativi del personale preposto allo svolgimento della predetta attività, per il quale saranno organizzati specifici percorsi formativi.

E' appena il caso di ricordare che le spese connesse all'espletamento dell'incarico del commissario ad acta sono a carico dell'amministrazione debitrice (art. 9, comma 3-bis, del D.L. n.185/2008)

### **ATTIVITÀ DI VERIFICA DELLA REGOLARITÀ FISCALE E CONTRIBUTIVA**

Ai sensi dell'articolo 37, comma 7-ter, del D.L. 24/04/2014, n. 66, le verifiche di cui all'articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, sono effettuate dalle pubbliche amministrazioni esclusivamente all'atto della certificazione dei crediti certi, liquidi ed esigibili maturati nei confronti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per somministrazioni, forniture ed appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali, tramite la piattaforma elettronica nei confronti dei soggetti creditori. All'atto del pagamento dei crediti certificati oggetto di cessione, le pubbliche amministrazioni effettuano le predette verifiche esclusivamente nei confronti del cessionario.

Il successivo comma 7-*quinquies* dispone inoltre che la regolarità contributiva del cedente dei crediti è definitivamente attestata dal documento unico di regolarità contributiva di cui all'articolo 6,

comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, in corso di validità, allegato all'atto di cessione o comunque acquisito dalla pubblica amministrazione ceduta. All'atto dell'effettivo pagamento dei crediti certificati oggetto di cessione, le pubbliche amministrazioni debtrici acquisiscono il predetto documento esclusivamente nei confronti del cessionario.

Nella fattispecie della cessione del credito, pertanto, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la verifica della regolarità contributiva va effettuata nei confronti del cedente al momento del perfezionamento della cessione e nei confronti del cessionario, al momento del pagamento.

Ovviamente le cessioni del credito realizzate in modalità semplificata in PCC non possono prescindere dalla previa esistenza, in piattaforma, di un credito certo, liquido ed esigibile.

Di ultimo è necessario considerare la particolare fattispecie della cessione dei crediti futuri, che può realizzarsi solo in modalità ordinaria (con atto notarile), dal momento che la procedura semplificata (attraverso la PCC) è prevista solo per i crediti certificati che debbono essere necessariamente scaduti.

E' appena il caso di evidenziare che la cessione di crediti futuri, da ritenersi ammessa ai sensi degli articoli 1260 e seguenti del codice civile, dalla legge 21 febbraio 1991, n. 52, e dall'articolo 117 del Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. codice degli appalti), dà luogo a particolari problematiche soprattutto dal punto di vista della verifica della regolarità fiscale e contributiva, potendodar luogo a pratiche sostanzialmente elusive della normativa in parola.

E' ovvio che le verifiche fiscali e contributiva non possano che riferirsi al momento in cui sorge effettivamente il credito certo liquido ed esigibile, ancorchè l'atto di cessione dei crediti futuri sia stato perfezionato in epoca anteriore all'insorgere della specifica obbligazione commerciale per la quale si verifica il subingresso del cessionario.

Di conseguenza, ai fini dei controlli di regolarità amministrativa e contabile degli atti di cessione dei crediti futuri e dei conseguenti pagamenti a favore del cessionario, la verifica di regolarità contributiva (DURC) non potrebbe che essere effettuata se non con riferimento al momento in cui si realizza l'effettivo subingresso del nuovo creditore in un credito attuale, certo, liquido ed esigibile (scadenza della fattura commerciale emessa dall'originario creditore).

Nel momento del pagamento, poi, le verifiche del DURC riguarderanno unicamente il cessionario.

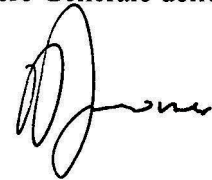
Va precisato, conclusivamente, che, in caso di cessione del credito realizzata in modalità



semplificata attraverso la PCC, la verifica di cui all'articolo 48-bis del DPR n. 602/1973 deve essere effettuata nei confronti dell'originario titolare del credito commerciale (cedente), esclusivamente al momento della certificazione. Le suddette verifiche fiscali saranno poi ripetute all'atto del pagamento del credito certificato (e ceduto), ma unicamente nei confronti del cessionario.

Le Amministrazioni centrali dello Stato in indirizzo sono pregati di portare a conoscenza la presente circolare alle proprie articolazioni periferiche.

Il Ragioniere Generale dello Stato

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'D' followed by a series of loops and a horizontal stroke.