



Approfondimento n. 5 – 4 febbraio 2023

# FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI e la Riforma 1.11 del PNRR

Caterina Roncati



#AreaTributi  
#AreaContabilità  
#AreaPersonale  
#AreaAziendePubbliche



## Introduzione

---

Il problema del mancato rispetto dei tempi di pagamento per la Pubblica Amministrazione italiana continua ad essere radicato e di difficile risoluzione.

La prima messa in mora per l'Italia fu per effetto della Procedura d'infrazione UE 2143/2014 relativa all'attuazione della direttiva 2011/7/UE riguardante la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. A seguito dei monitoraggi e controlli successivi tesi a verificare il rispetto dei tempi di pagamento è stato nuovamente rilevato il mancato raggiungimento dell'obiettivo e al Paese, con la Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea pronunciata il 28 gennaio 2020 sulla causa C-122/18 – Commissione/Italia (Direttiva lotta contro i ritardi di pagamento), è stato imposto l'obbligo imperativo di assicurare il rispetto effettivo, da parte delle pubbliche amministrazioni, dei termini di pagamento stabiliti per legge.

Considerato il perdurare dello sfioramento dei termini massimi di pagamento della PA, la commissione europea ha deciso di avviare una procedura di infrazione di "seconda fase" nei confronti dell'Italia. Tale procedura condurrà all'applicazione di sanzioni pecuniarie se non si potrà dimostrare il raggiunto rispetto dell'obbligo.

La situazione, dal 2023, si presenta ulteriormente preoccupante in considerazione di quanto previsto dalla **Riforma 1.11 del PNRR "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e del sistema sanitario"**. La riforma è 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**.

## Riferimenti normativi

---

Legge n. 145/2018, come successivamente modificata dall'art. 9, comma 2, del Dl. 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."*

Il comma 2 dell'art. 9 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
- limitatamente agli esercizi 2022 e 2023 l'indicatore di riduzione del debito pregresso può essere calcolato sulla base dei dati contabili dell'ente, opzione subordinata alla comunicazione ex comma 867 dello stock relativo ai due esercizi precedenti (anche per gli enti in Siope+) nonché alla previa verifica da parte dell'organo di revisione

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".

## Quantificazione del Fondo garanzia debiti commerciali

---

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 nell'anno. 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.

Si iscrive a bilancio il Fondo garanzia debiti commerciali nel caso in cui pur rispettando l'indicatore 1) l'Ente presenta un Indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, come fissati dal Dlgs. n. 231/2002.

Entrambi gli Indicatori sono elaborati mediante il portale Area RGS.

Eccezionalmente, ancora per l'anno 2023, ai sensi dell'art. 9 c. 2 del D.L. 152/2021, le amministrazioni pubbliche possono elaborare l'Indicatore relativo al debito commerciale residuo sulla base dei propri dati contabili se trasmettono ad Area RGS la comunicazione relativa allo stock di debiti commerciali residui scaduti e non pagati relativa ai 2 esercizi precedenti, previa verifica dell'Organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile. A tal fine, la comunicazione relativa allo stock di debito è richiesta anche agli Enti soggetti al "Siope+".

Gli enti che intendono avvalersi nel 2023 della facoltà di calcolare il debito residuo scaduto al 31 dicembre 2022 sulla base dei propri dati contabili, devono comunicare contestualmente anche quello scaduto al 31 dicembre 2021 e sottoporre alla verifica del competente Organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile l'avvenuta comunicazione dello stock di debito residuo scaduto.

L'importo del FGDC è calcolato applicando le percentuali previste dalle lett. a), b), c) e d) del comma 862 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 1.3 "Acquisto di beni e servizi"

Le percentuali sono:

a) 5 per cento degli stanziamenti del Mac. 103 per ritardi superiori a sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente;

b) 3 per cento per cento degli stanziamenti del Mac. 103 per ritardi compresi tra trentuno e sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente;

c) 2 per cento degli stanziamenti del Mac. 103 per ritardi compresi tra undici e trenta giorni, registrati nell'esercizio precedente;

d) 1 per cento degli stanziamenti del Mac. 103 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.

Nel corso dell'esercizio, in occasione delle variazioni di bilancio degli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi, è conseguentemente adeguato anche l'accantonamento al FGDC.

## **Iscrizione a bilancio di previsione e a rendiconto**

---

Gli Enti che non rispettano gli indicatori di cui all'art. 1, comma 859, lett. a) e b), della Legge n. 145/2018 sono tenuti a stanziare l'accantonamento al Fondo di garanzia debiti commerciali nella parte corrente del proprio bilancio con Delibera di Giunta entro il termine del 28 febbraio di ciascun anno.

Al fine di favorire il monitoraggio e le verifiche dell'applicazione della misura di garanzia FGDC, nel modulo finanziario del **piano dei conti integrato** è stato inserito il codice **"U.1.10.01.06.001"** **"Fondo di garanzia debiti commerciali"** da attribuire allo stanziamento relativo al "FGDC" a decorrere dall'esercizio 2022. (Decreto MEF del 12 ottobre 2021)

Lo stesso Decreto recepisce le modifiche degli schemi di Bilancio di Previsione e Rendiconto così come proposte dalla commissione Arconet volte a dettagliare la voce del Fondo garanzia debiti commerciali tra le poste accantonate nel Risultato di amministrazione.

Nuovo schema del Risultato di amministrazione presunto - Quote accantonate in vigore dal 1° gennaio 2023 per il Bilancio di Previsione 2023-2025

Allegato a/1) Risultato di amministrazione - quote accantonate							
ELENCO ANALITICO DELLE RISORSE ACCANTONATE NEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE PRESUNTO (*)							
Capitolo di spesa	descrizione	Risorse accantonate al 1/1/ N-1	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio N-1 (con segno -) <sup>1)</sup>	Risorse accantonate stanziati nella spesa del bilancio dell'esercizio N-1	Variazione degli accantonamenti che si prevede di effettuare -in sede di rendiconto N-1 (con segno +/-) <sup>2)</sup>	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione presunto al 31/12/ N-1	Risorse accantonate presunte al 31/12/ N-1 applicate al primo esercizio del bilancio di previsione
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(a)+(b)+(c)+(d)	(f)
	Fondo anticipazioni liquidità					0	
						0	
	<b>Totale Fondo anticipazioni liquidità</b>	0	0	0	0	0	0
	Fondo perdite società partecipate					0	
						0	
						0	
	<b>Totale Fondo perdite società partecipate</b>	0	0	0	0	0	0
	Fondo contenzioso					0	
						0	
	<b>Totale Fondo contenzioso</b>	0	0	0	0	0	0
	Fondo crediti di dubbia esigibilità					0	
						0	
						0	
						0	
	<b>Totale Fondo crediti di dubbia esigibilità</b>	0	0	0	0	0	0
	Fondo garanzia debiti commerciali					0	
						0	
	<b>Fondo di garanzia debiti commerciali</b>	0	0	0	0	0	0
	Accantonamento residui perenti (solo per le regioni)					0	
						0	
	<b>Totale Accantonamento residui perenti (solo p</b>	0	0	0	0	0	0
	Altri accantonamenti <sup>4)</sup>					0	
						0	
	<b>Totale Altri accantonamenti</b>	0	0	0	0	0	0
	<b>Totale</b>	0	0	0	0	0	0

Al termine dell'esercizio, lo stanziamento definitivo relativo al FGDC confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione.

Il FGDC accantonato nel risultato di amministrazione in sede di rendiconto è costituito dalla sommatoria dell'ammontare definitivo degli accantonamenti al FGDC stanziati nel bilancio di previsione degli esercizi precedenti e nel bilancio di previsione dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce.

Nuovo schema del Risultato di amministrazione - Quote accantonate in vigore dal 1° gennaio 2023 per il Rendiconto 2022.

Allegato a/1) Risultato di amministrazione - quote accantonate						
ELENCO ANALITICO DELLE RISORSE ACCANTONATE NEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (*)						
Capitolo di spesa	descrizione	Risorse accantonate al 1/1/N <sup>5</sup>	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio N (con segno - <sup>1</sup> )	Risorse accantonate stanziata nella spesa del bilancio dell'esercizio N	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/- <sup>2</sup> )	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/ N
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(a)+(b)+(c)+(d)
	Fondo anticipazioni liquidità					0
						0
	<b>Totale Fondo anticipazioni liquidità</b>	0	0	0	0	0
	Fondo perdite società partecipate					0
						0
	<b>Totale Fondo perdite società partecipate</b>	0	0	0	0	0
	Fondo contenzioso					0
						0
	<b>Totale Fondo contenzioso</b>	0	0	0	0	0
	Fondo crediti di dubbia esigibilità <sup>(3)</sup>					
	<b>Totale Fondo crediti di dubbia esigibilità</b>	0	0	0	0	0
	Fondo di garanzia debiti commerciali					0
						0
	<b>Totale Fondo di garanzia debiti commerciali</b>	0	0	0	0	0
	Accantonamento residui perenti (solo per le regioni)					0
						0
	<b>Totale Accantonamento residui perenti (solo per le regioni)</b>	0	0	0	0	0
	Altri accantonamenti <sup>(4)</sup>					0
						0
	<b>Totale Altri accantonamenti</b>	0	0	0	0	0
	<b>Totale</b>	0	0	0	0	0

Ai sensi del comma 863, L. 145/2018, l'importo accantonato nel corso degli anni nel risultato di amministrazione è liberato nell'esercizio successivo a quello in cui risultano rispettate le condizioni di cui agli indicatori sopra richiamati previsti dal citato comma 859, L- 145/2018.

Pertanto, nell'esercizio in cui l'Ente rileva, in relazione alle risultanze dell'esercizio precedente, il rispetto degli indicatori non viene effettuato l'accantonamento nel bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione e, in sede di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio precedente, è liberata la quota accantonata del risultato di amministrazione relativa al FGDC.

## La Misura 1.11 del PNRR

---

La riforma 1.11 del PNRR “Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e del sistema sanitario” prevede che:

**Obiettivo di breve termine:** entro la fine del 2023 le pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locale paghino gli operatori economici entro il termine di 30 giorni e le autorità sanitarie regionali entro il termine di 60 giorni.

**Obiettivo strutturale:** nel 2024 le pubbliche amministrazioni a livello centrale, regionale e locale continuino a pagare entro il termine di 30 giorni, le autorità sanitarie regionali entro il termine di 60 giorni.

Per raggiungere questi obiettivi, entro il primo trimestre del 2023, è prevista l’entrata in vigore di nuove norme per ridurre i tempi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni agli operatori economici. Tali misure dovranno includere almeno i seguenti elementi fondamentali:

1) deve essere istituito il Sistema InIT (Nuovo sistema informatico gestionale di contabilità pubblica usato dalla Ragioneria Generale dello) presso le amministrazioni centrali a supporto dei processi di contabilità pubblica e di esecuzione della spesa pubblica; (Istituito ed in corso di aggiornamento per “moduli”)

2) ritardi di pagamento: gli indicatori, desunti dalla banca dati del sistema informativo della Piattaforma per i crediti commerciali (PCC/Area RGS) gestito dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, devono essere costituiti dalla media ponderata dei tempi di ritardo dei pagamenti delle pubbliche autorità agli operatori economici per ciascuno dei seguenti livelli della pubblica amministrazione: autorità centrali (amministrazioni dello Stato, enti pubblici nazionali e altri enti), autorità regionali (regioni e province autonome), enti locali, enti del Servizio sanitario nazionale.

Entro la fine del 2023:

- sulla base della Piattaforma per i crediti commerciali (PCC/Area RGS), la media ponderata dei tempi di pagamento delle P.A nei confronti degli operatori economici deve essere pari o inferiore a 30 giorni.

- sulla base della Piattaforma per i crediti commerciali (PCC/Area RGS), la media ponderata dei tempi di ritardo dei pagamenti agli operatori economici non deve superare 0 giorni. Entrambi i risultati devono essere confermati nel 2024.

Gli enti devono tenere ben presente una importante novità prevista per il monitoraggio della Riforma 1.11 del PNRR: la media ponderata non sarà l’unico criterio applicato per misurare gli indicatori prefissati.

Si farà riferimento alla media ponderata con gli importi delle fatture pagate, dei tempi di pagamento e di ritardo dell’ente SOLO SE questi ultimi non risultino inferiori alla media semplice di oltre 20 giorni nel 2023, e di oltre 15 giorni nel 2024.

In caso contrario, per monitorare il conseguimento del target prefissato verrebbe utilizzata la media semplice.

È opportuno, dunque, che gli enti definiscano una programmazione dei pagamenti non più basata sulla priorità assegnata alle fatture di importo maggiore in considerazione del fatto che tale scelta, certamente strategica fino al 31.12.2022, potrebbe compromettere il rispetto degli obiettivi da raggiungere nel 2023 e per gli anni successivi.