



data .....

numero di protocollo .....

USGEF  
posizione IX. 5

**Ai Presidenti/Direttori e ai Responsabili dei Processi  
Contabili delle/dei:**

- Scuole
- Dipartimenti
- Centri (anche interuniversitari)

**e p. c. Al Collegio dei Revisori**

**Al Direttore Tecnico dell'Area Finanziaria e Contabile  
del CSI**

**Oggetto: circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 36 del 8 novembre 2024 avente ad  
oggetto “Disposizioni in materia di riduzione dei tempi di pagamento delle  
pubbliche amministrazioni – Pagamenti di natura non commerciale e utilizzo della  
facoltà prevista dall’articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 231 del 2002”.**

Facendo seguito alla nota PG/2024/0019082 del 14/02/2024 (all. n. 01), si comunica che con la circolare n. 36 del 8 novembre 2024 (all. n. 02), la Ragioneria Generale dello Stato ha diramato le linee guida per l'individuazione delle fatture di natura commerciale, per il corretto utilizzo della facoltà prevista dall'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché per gli adempimenti degli organi di controllo di regolarità amministrativa e contabile, in ordine al corretto utilizzo della predetta facoltà. di seguito riportato.

#### **1. La nozione di transazione commerciale**

L'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 231 del 2002 stabilisce che *“le disposizioni contenute nel presente decreto si applicano ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale”* e l'articolo 2, comma 1, lett. a), qualifica come transazioni commerciali *“i contratti, comunque denominati, tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro il pagamento di un prezzo”*.

Sotto il profilo oggettivo, sono da considerarsi commerciali tutte le transazioni che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi, comprese le obbligazioni per prestazioni professionali, i contratti di appalto di lavori pubblici e i canoni di locazione.

Dal punto di vista dell'elemento soggettivo, il d.lgs. n. 231/2002 precisa che la norma si riferisce alle *“transazioni commerciali”* intercorrenti tra imprese e tra imprese e pubblica amministrazione. Al riguardo, lo stesso d.lgs. n. 231/2002, all'articolo 2, comma 1, lett. c), definisce l'imprenditore come *“ogni soggetto esercente un'attività economica organizzata o una libera professione”*. Viene, quindi, fornita una nozione più ampia di quella contenuta nell'articolo 2082 del Codice civile, ricomprendendo anche i lavoratori autonomi e i liberi professionisti.

Ciò posto, le singole pubbliche amministrazioni avranno cura di valutare la presenza degli elementi oggettivi e soggettivi sopra richiamati per definire le fattispecie di spesa che, pur correlate

**all'emissione di una fattura elettronica, potrebbero non rientrare nell'alveo delle transazioni commerciali.**

In particolare, va rammentato come, tra gli elementi più rilevanti ai fini di tale valutazione, siano da ricomprendere:

- a) *la presenza di un contratto, comunque denominato, il quale dia luogo ad un rapporto di tipo commerciale fra la pubblica amministrazione e il soggetto fornitore del bene o servizio. Così, ad esempio, non sarebbero riferibili a transazioni commerciali le fatture emesse a fronte di un mero trasferimento di risorse finanziarie, o a rimborso effettuato in fase di rendiconto della spesa, anziché per l'effettiva prestazione di un servizio;*
- b) *la necessità che la controparte della pubblica amministrazione sia un'impresa, intesa nell'accezione più ampia, che ricomprende anche i lavoratori autonomi e i liberi professionisti. In tal senso, ad esempio, non rientrerebbero nel monitoraggio delle transazioni commerciali delle pubbliche amministrazioni quelle fattispecie dove, in ultima analisi, la controprestazione è svolta a favore del cittadino/contribuyente.*

Ai fini del pagamento, ogni transazione commerciale, rispondente ai requisiti sopra indicati, viene accompagnata dall'emissione di fattura elettronica nei confronti della pubblica amministrazione committente, obbligata al pagamento del corrispettivo. La stessa fattura elettronica è automaticamente registrata sulla Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC).

Esistono, tuttavia, casistiche di fatturazione elettronica nei confronti di pubbliche amministrazioni, anch'esse registrate in PCC, riferite a transazioni per le quali non sussistono gli elementi sopra richiamati, che ne qualificano la natura commerciale<sup>1</sup>.

**Restano, pertanto, escluse le fatture emesse a fronte di un mero trasferimento di risorse finanziarie o di rimborso effettuato in fase di rendiconto della spesa, anziché come controprestazione per l'effettiva fornitura di beni e servizi<sup>2</sup>.** Di contro, rientrano nell'ambito delle transazioni commerciali le forniture di beni e servizi erogate da imprese o professionisti a fronte delle quali l'amministrazione si è assunta l'obbligo di pagare il relativo corrispettivo in virtù di disposizioni normative o accordi contrattuali, anche quando il beneficiario diretto della prestazione è un soggetto privato<sup>3</sup>.

Diversamente, **non costituiscono transazioni commerciali i rimborsi, nei casi previsti per legge, a favore dei cittadini per spese da questi direttamente sostenute e soggette a rimborso da parte delle pubbliche amministrazioni<sup>4</sup>.**

## 2. **Utilizzo della facoltà prevista dall'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231. Termini di pagamento.**

<sup>1</sup> A tal riguardo, occorre segnalare come i criteri sopra esposti non fanno alcun riferimento all'oggetto della transazione. La natura del bene acquistato dalla pubblica amministrazione, infatti, risulta del tutto irrilevante ai fini della individuazione della natura commerciale di una transazione. Ciò che rileva, invece, è che i beni o servizi, oggetto della transazione, siano acquisiti dalla pubblica amministrazione sulla base di un rapporto negoziale e che il fornitore sia un soggetto che esercita un'attività di impresa o professionale. Conseguentemente, non esiste alcuna esclusione legata al contenuto della prestazione, fatta eccezione per deroghe espressamente previste dalla Direttiva 2011/7/UE (considerando 8, paragrafi 2 e 3), e recepite all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 231 del 2002. In particolare, **non costituiscono transazioni commerciali:** a) *i debiti oggetto di procedure concorsuali aperte a carico del debitore, comprese le procedure finalizzate alla ristrutturazione del debito;* b) *i pagamenti effettuati a titolo di risarcimento del danno, compresi i pagamenti effettuati, a tale titolo, da un assicuratore.*

<sup>2</sup> A tale fattispecie, sono ascrivibili le seguenti principali casistiche, emerse nell'ambito dell'attività di monitoraggio: a) *i contributi versati dallo Stato a soggetti privati come supporto finanziario per lo svolgimento di funzioni di assistenza a favore dei cittadini, per funzioni meritevoli di tutela, al fine di assicurare costi più contenuti rispetto a quelli di mercato;* b) *le sovvenzioni, erogate a vario titolo, a soggetti privati o pubblici per iniziative sportive o culturali.*

<sup>3</sup> è il caso delle erogazioni di prestazioni sanitarie a favore dei cittadini da parte delle strutture accreditate della sanità.

<sup>4</sup> La circolare RGS-MEF n. 36/2024, tuttavia, specifica che *“il rimborso, accompagnato da fattura, mantiene la qualifica di transazione commerciale allorquando la fattura è emessa dall'impresa nei confronti di una pubblica amministrazione, a fronte dell'acquisto di un bene o servizio da parte di un soggetto privato sulla base di un programma pubblico di sussidi o di sovvenzioni”.*

La Direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, recepita nella normativa nazionale con il d.lgs. n. 231/2002, come modificato dal d.lgs. n. 192/2012, stabilisce che il **periodo di scadenza delle fatture emesse nei confronti di una pubblica amministrazione è pari a 30 giorni dalla data di ricevimento della fattura, estensibile a 60 giorni nel settore sanitario**, ovvero in settori diversi da quello sanitario, in relazione alla specifica natura del rapporto contrattuale.<sup>5</sup>

In considerazione del fatto che la scadenza dei termini di pagamento è fissata in via ordinaria in 30 giorni, fatta eccezione per gli enti del comparto sanitario e delle imprese pubbliche di cui al decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333, **l'eventuale estensione dei tempi di pagamento oltre il trentesimo giorno successivo alla data di ricezione della fattura e in ogni caso fino ad un massimo di 60 giorni, deve essere puntualmente giustificata, con prova per iscritto della clausola relativa al termine, in ragione della particolare "natura del contratto" o di "talune sue caratteristiche", come prescritto dalla normativa di riferimento sopra citata.**

**In ogni caso, nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione, i termini di pagamento non possono essere superiori a 60 giorni.** La fissazione di una scadenza superiore a tale termine risulterebbe, pertanto, illegittima, in quanto contraria al quadro normativo vigente.

La circolare RGS-MEF n. 36/2024 evidenzia altresì che la valutazione del raggiungimento degli obiettivi correlati alla tempestività dei pagamenti sarà 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).

Da ciò consegue che **l'ateneo, per il tramite dei competenti uffici, avrà cura, nel confermare nel sistema PCC la data di scadenza delle fatture, di rispettare le prescrizioni previste al riguardo dal decreto legislativo n. 231 del 2002.**

In considerazione del fatto che le fatture ricevute nel 2024 saranno oggetto di rendicontazione del target del primo trimestre 2025 della M1C1-Riforma 1.11 del PNRR, **si invitano le strutture organizzative dell'ateneo a verificare la sussistenza delle condizioni previste dal decreto legislativo n. 231 del 2002 qualora i termini di scadenza indicati siano superiori a 30 giorni.**

**Particolare attenzione dovrà essere riservata alla situazione delle eventuali fatture che riportano termini di scadenza superiori a 60 giorni, non consentiti dalla normativa vigente.**<sup>6</sup>

Con esplicito riferimento al termine di pagamento, si evidenzia che la data di scadenza deve essere fissata conteggiando i giorni di calendario, senza alcuna esclusione, e a prescindere dal numero di giornate delle mensilità coinvolte. In particolare, non devono essere in alcun modo scomputati i giorni festivi, ovvero i giorni non lavorativi.<sup>7</sup>

Non appare superfluo rammentare che **in nessun caso il termine di scadenza può essere modificato, per compensare la sospensione dei termini di pagamento della fattura: in tali circostanze, è**

<sup>5</sup> Il testo del suddetto articolo 4, paragrafo 6, della direttiva è stato integralmente recepito nella normativa nazionale, laddove l'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 231 del 2002, 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 i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto"*.

<sup>6</sup> Al riguardo, occorre rammentare che *anche laddove l'impresa fornitrice di beni o servizi emetta autonomamente una fattura elettronica con espressa indicazione di una scadenza superiore a 30 giorni, l'amministrazione – in assenza dei richiamati presupposti stabiliti dalla richiamata normativa, adeguatamente documentati e riscontrabili – ai fini del pagamento della fattura, dovrà ricondurre la scadenza al termine di 30 giorni.*

<sup>7</sup> Analoga attenzione va posta per tutti quei casi in cui il termine di pagamento viene fissato dall'Amministrazione in misura inferiore ai 30 giorni, soprattutto qualora il pagamento dovesse essere effettuato successivamente a tale termine.

necessario che l'amministrazione proceda alla corretta e tempestiva registrazione della eventuale fase di sospensione delle fatture nella piattaforma ministeriale Area RGS-MEF<sup>8</sup>.

**3. Utilizzo della facoltà prevista dall'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231. Sospensione dei termini di pagamento in caso di improcedibilità al pagamento per cause indipendenti dall'amministrazione.**

In tal senso, si rammenta che, in fase di utilizzo di tale funzionalità, sarà cura dell'amministrazione universitaria, per il tramite dei competenti uffici, individuare la motivazione per cui si sta attivando la sospensione della fattura selezionando una delle quattro tipologie presenti a sistema:

1. **sospeso per contenzioso**,
2. **sospeso per contestazione** (eventuali elementi previsti dal contratto la cui presenza è necessaria ai fini dell'esigibilità del credito);
3. **adempimenti normativi** (a titolo esemplificativo e non esaustivo, la ritenuta dello 0,5 per cento prevista dall'articolo 11 del nuovo codice dei contratti pubblici);
4. **verifica di conformità** (volta a conseguire l'attestazione di regolare esecuzione del contratto, compresa l'ipotesi in cui la fattura sia ricevuta dal debitore in data antecedente alla prestazione del servizio o consegna del bene).

In questa sede, non appare superfluo rammentare che, con riferimento alle situazioni di "contenzioso" o "contestazione", che giustificano la sospensione dei termini di pagamento – come desumibile dall'articolo 9, comma 5, 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 dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni*" – **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 (da notificarsi con mezzi idonei al fornitore), ovvero 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.

Per quanto concerne, poi, la sospensione del pagamento nelle more della verifica di conformità della merce o dei servizi al contratto, non si tralascia di ricordare che l'articolo 4, comma 6, del decreto legislativo n. 231 del 2002, prevede che **la procedura di accertamento della conformità, ove prevista, deve avere, di regola, una durata non superiore a trenta giorni, a meno che le parti non concordino un diverso termine espressamente nel contratto e nella documentazione di gara e sempreché ciò non sia gravemente iniquo ai sensi del citato articolo 7 del decreto legislativo n. 231 del 2002.**

Non rientrano, invece, nelle legittime cause di sospensione delle fatture, tutte quelle condizioni in cui il ritardo di pagamento dell'Amministrazione dipenda da **motivazioni interne, legate alle procedure amministrative-contabili**, comprese quelle derivanti dal ritardo nei trasferimenti di risorse finanziarie tra i diversi livelli di governo.

**4. Cause di rifiuto dei documenti commerciali elettronici. Il DM-MEF n. 132/2020.**

Con riferimento all'eventuale rifiuto delle fatture elettroniche da parte delle pubbliche amministrazioni, si ricorda che, dal 6 novembre 2020, è in vigore il decreto del Ministero dell'economia e

<sup>8</sup> la tempestiva disponibilità e correttezza delle informazioni riguardanti la contabilizzazione dei documenti nei sistemi informativi sono essenziali per consentire al sistema PCC (ndr., piattaforma Area RGS-MEF) l'**elaborazione di indicatori attendibili per la valutazione del livello e della dinamica dei tempi di pagamento e dello stock di debiti commerciali.**

delle finanze 24 agosto 2020, n. 132, che definisce le motivazioni consentite per poter rifiutare fatture ricevute tramite il Sistema di Interscambio (SdI).

**Le amministrazioni pubbliche dovranno motivare l'esito del rifiuto riportando nel campo "Descrizione della Notifica esito committente" una delle cinque motivazioni previste dal sopra citato decreto:**

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

#### 5. **Adempimenti degli organi di controllo di regolarità amministrativa e contabile**

Gli organi di controllo di regolarità amministrativa e contabile, nell'ambito dei rispettivi contesti di applicazione, sono tenuti a verificare, nei pagamenti delle fatture, la corretta applicazione delle disposizioni recate dal citato articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 231 del 2002, tenendo presente, in particolare, che:

- a) le scadenze di fatture superiori a 60 giorni dalla data di ricevimento non sono, in alcun caso, ammissibili;
- b) il calcolo della data di scadenza deve essere basato sui giorni di calendario effettivi, senza alcuna esclusione (ad es. giorni festivi);
- c) eventuali scadenze superiori a 30 giorni (e comunque non superiori a 60 giorni) dalla data di ricevimento della fattura sono consentite esclusivamente – fatta eccezione per i pagamenti degli enti del comparto sanitario – in presenza dei requisiti previsti dall'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 231 del 2002, i quali devono essere chiaramente documentati e riscontrabili;
- d) anche qualora l'impresa indicasse in fattura un termine di pagamento superiore a 30 giorni, in assenza dei presupposti di legge indicati dalla Direttiva n. 2011/7/UE (articolo 4, paragrafo 6) e dalla normativa nazionale di recepimento (articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 231 del 2002), l'Amministrazione dovrà necessariamente ricondurre il termine di scadenza della fattura a 30 giorni dalla data di ricevimento.

#### 6. **Disposizioni operative in ordine al rispetto delle disposizioni vigenti in materia di tempestività dei pagamenti.**

Si reitera l'invito all'osservanza delle **disposizioni operative diramate con la già richiamata nota PG/2024/19082 del 14/02/2024**, a cui si fa espresso ed integrale rinvio e di cui si sollecita il rispetto.

#### **Si rinnova altresì l'invito a:**

- **segnalare con immediatezza** e, comunque entro e non oltre trenta giorni dalla ricezione della fattura, al fornitore, a mezzo pec, la sussistenza di **cause ostative al pagamento e richiedendo al contempo**, ove possibile, **l'emissione di nota di credito a storno**, ai fini delle successive sistemazioni contabili;
- **segnalare con immediatezza al fornitore, a mezzo pec**, l'eventuale errore relativo alla mancata applicazione del regime **split payment IVA**, **richiedendogli contestualmente l'emissione della relativa nota di credito** – identica e speculare alla predetta fattura – per le conseguenti registrazioni contabili, **nonché l'invio della fattura corretta**, che sarà poi oggetto

di pagamento. In sede di trasmissione al fornitore, a mezzo pec, della predetta comunicazione, si chiede di inserire in copia conoscenza anche l'indirizzo pec **uff.fatturazione@pec.unina.it**, al fine di consentire all'Ufficio di Supporto alla Gestione Economico-Finanziaria di caricare in piattaforma Area RGS del MEF (ex PCC) i necessari riallineamenti contabili;

- **verificare la corretta applicazione dell'imposta di bollo in fattura.** A tale riguardo si fa presente che l'imposta di bollo, per legge, grava obbligatoriamente sul soggetto che emette la fattura (fornitore/prestatore) **soltanto nel caso in cui il destinatario della fattura (soggetto acquirente) sia lo Stato o ente ad esso equiparato.** Pertanto, dal momento che l'amministrazione universitaria non è ricompresa in tali categorie di soggetti, è **necessario definire, in sede contrattuale, su quale soggetto (i.e. soggetto emittente ovvero soggetto destinatario della fattura elettronica) graverà l'onere dell'imposta di bollo;**
- **verificare settimanalmente l'effettiva esistenza di eventuali fatture elettroniche scadute (ossia quelle per le quali siano decorsi 30 giorni dalla ricezione tramite SDI) e non pagate** utilizzando la stampa della procedura di contabilità U-Gov estraibile al seguente percorso: "Contabilità generale → Stampe → "Stock del debito", selezionando il periodo interessato ed il "Tipo di stampa → Fatture e Creditori Globali" e a segnalare, con immediatezza, all'indirizzo pec **uff.fatturazione@pec.unina.it** eventuali anomalie rilevate nella predetta stampa;
- **a comunicare con immediatezza, a mezzo pec, all'indirizzo **uff.fatturazione@pec.unina.it**, eventuali cause ostative al pagamento delle fatture elettroniche rinvenute in sede istruttoria, allegando tutta la relativa documentazione** (a titolo esemplificativo: Durc irregolare, verifica negativa ex art. 48 bis D.P.R. 602/1973, notifica di pignoramenti presso terzi etc.) al fine di consentire al competente Ufficio di Supporto alla Gestione Economico Finanziaria di inserire nella procedura Area RGS del MEF (ex PCC) la sospensione delle stesse ed evitare così che tali fatture rientrino nella base di calcolo dell'indicatore di ritardo dei pagamenti nella piattaforma ministeriale.

**Si confida nella consueta collaborazione e nella puntuale applicazione delle disposizioni sopra indicate.**

**IL DIRETTORE GENERALE**  
**dott. Alessandro Buttà**

Area Bilancio e Finanza  
 La Dirigente: f.to dott.ssa Colomba Tufano  
 Unità organizzativa responsabile del procedimento:  
 Ufficio Supporto alla Gestione Economico Finanziaria  
 Il Capo dell'Ufficio: f.to dott.ssa Tatiana Ostuni