



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Camera dei deputati – Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

16 luglio 2014

Audizione del Ragioniere Generale dello Stato

Dott. Daniele Franco

" La fatturazione elettronica e il controllo della spesa"

1. Introduzione

Dal 6 giugno 2014 la fattura elettronica costituisce il formato documentale obbligatorio per la regolazione dei rapporti di fornitura tra imprese e pubbliche amministrazioni centrali.

Si tratta di una innovazione destinata a incidere in maniera rilevante sui rapporti tra il mondo produttivo e la Pubblica Amministrazione, ma anche sulla struttura dei sistemi contabili e, in definitiva, sull'organizzazione complessiva della Pubblica Amministrazione.

Il contributo che il progetto della fatturazione elettronica è in grado di fornire, in termini di supporto alle attività di controllo e monitoraggio dei conti pubblici, risiede nel potenziale informativo reso disponibile in modalità digitale.

L'obbligo della fatturazione elettronica investe direttamente e immediatamente i processi di registrazione contabile delle amministrazioni centrali dello Stato, garantendo informazioni più approfondite sulle caratteristiche della spesa pubblica.

L'estensione nel marzo del 2015 alle Regioni e agli enti locali contribuirà a rendere più efficiente l'intero apparato pubblico, con effetti positivi sulla qualità dei conti nazionali.

La fattura elettronica è un importante tassello della strategia volta ad accelerare il pagamento dei debiti commerciali della Pubblica Amministrazione e a rispettare i tempi previsti dalla normativa comunitaria.

Essa è, infine, uno strumento importante nel processo di revisione della spesa, offrendo informazioni dettagliate e tempestive sulle caratteristiche delle singole forniture.

2. Il processo di adeguamento dei sistemi contabili delle amministrazioni

L'introduzione della fattura elettronica è stata avviata con la legge finanziaria per il 2008¹, che ne ha introdotto l'obbligo, rinviando le modalità di concreta realizzazione a successivi provvedimenti attuativi². La ratio della norma, da ricondurre in primis all'ambito della fiscalità, è stata arricchita del

¹ Legge n. 244 del 2007, articolo 1, commi da 209 a 214.

² Si è costituito un Gruppo di progetto tra Agenzia delle Entrate – Ragioneria Generale dello Stato - Dipartimento delle Finanze – Sogei - Consip - Agid ex Cnipa, volto a definire le regole amministrative e tecniche da formalizzare nei decreti attuativi e nei relativi allegati tecnici. Un primo provvedimento attuativo del Dipartimento delle Finanze ha attribuito a Sogei, sotto la vigilanza dell'Agenzia delle entrate, lo sviluppo e la conduzione tecnica del Sistema di interscambio (Sdl). Con il DM n. 55 del maggio del 2013 è stata disposta l'entrata in vigore dell'obbligo di accettazione delle sole fatture elettroniche da parte dei Ministeri, delle Agenzie fiscali e degli Enti previdenziali a partire dal 6 giugno 2014. Il provvedimento ha definito le regole per l'emissione, la trasmissione e il ricevimento della fattura elettronica. Per tutte le altre amministrazioni il recente decreto legge n. 66 del 2014, convertito nella legge 23 giugno 2014, n. 89 ha fissato, nell'articolo 25, l'avvio obbligatorio

forte potenziale in termini di monitoraggio della finanza pubblica. È risultato inoltre subito evidente che la fatturazione elettronica verso la Pubblica Amministrazione sarebbe stato un volano di innovazione nelle relazioni commerciali tra privati.

L'avvio del processo di fatturazione elettronica ha reso necessarie rilevanti innovazioni nelle procedure contabili. La fattura elettronica è stata integrata con le funzioni di registrazione dei documenti di costo nella contabilità economico-patrimoniale delle amministrazioni, presidiate attraverso i sistemi della Ragioneria Generale dello Stato, e con le operazioni di emissione dei titoli di spesa che, in precedenza, si realizzavano solo in presenza di fatture cartacee.

Con un rilevante intervento sull'infrastruttura tecnologica sono state rese disponibili nuove funzionalità per **garantire l'interazione del Sistema informativo per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria (SICOGE)³**, attraverso il quale le amministrazioni effettuano le registrazioni contabili e finanziarie, **con il Sistema pubblico di interscambio (SdI) dell'Agenzia delle entrate, che presidia il processo di ricezione e inoltro delle fatture elettroniche⁴**. In tal modo è stato realizzato un sistema documentale di ricezione e conservazione delle fatture elettroniche, che consente contestualmente alle amministrazioni l'ottemperanza degli obblighi di legge in materia contabile.

Più in dettaglio, **le fatture pervenute alle amministrazioni vengono registrate, inoltrate alle amministrazioni per gli adempimenti di pagamento e archiviate**, in modo da consentire la tracciabilità

della fatturazione elettronica alla data del 31 marzo 2015. Considerata la valenza strategica del progetto e per supportarne la fase di avvio, la Presidenza del Consiglio, attraverso il Commissario per l'Agenda Digitale prima e l'Agid poi, ha coordinato il tavolo, sostenendo e monitorando il corretto e completo adempimento delle attività necessarie da parte delle Amministrazioni e nei rapporti con le rappresentanze di categoria dei fornitori.

³ La RGS, dal 2002, ha realizzato e messo a disposizione delle singole amministrazioni un sistema informativo di contabilità (SICOGE), integrato organicamente, attraverso flussi informatici, con il Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato (SIRGS). Il SICOGE ha automatizzato la gestione della contabilità finanziaria delle Amministrazioni, attraverso la registrazione informatica di tutti gli atti di spesa (impegni, ordini di pagare, ordini di accreditamento, decreti di assegnazione fondi) che vengono sottoposti al riscontro e alla verifica di legalità da parte del cd. sistema delle Ragionerie (U.C.B. e R.T.S.). Nel dicembre 2007 SICOGE si è arricchito di nuove funzionalità relative alle registrazioni di contabilità economico-patrimoniale-analitica. Con questa ultima realizzazione il SICOGE è diventato il sistema informativo per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria; esso consente alle amministrazioni di effettuare sia le registrazioni di carattere economico-patrimoniale-analitico che quelle di tipo finanziario.

In sintesi, il nuovo sistema permette alle amministrazioni di: supportare il processo di formazione e gestione del bilancio finanziario; gestire tutte le fasi in cui si articola il processo di spesa (sia da parte degli ordinatori primari, sia da parte degli ordinatori secondari - Funzionari Delegati); alimentare in modo omogeneo, attendibile e tempestivo le scritture di contabilità economica analitica per centri di costo delle Amministrazioni centrali dello Stato; fornire dati per il controllo di gestione. L'eliminazione dei flussi cartacei tra le amministrazioni e le Ragionerie ha comportato una riduzione del margine di errore (legato alle ripetute trascrizioni dei titoli) e dei tempi di inoltro e di lavorazione; una conoscenza tempestiva per le amministrazioni della situazione contabile dei propri capitoli di spesa; un miglioramento dei servizi al cittadino/creditore.

⁴ Il SdI provvede ai servizi di accreditamento di fornitori e intermediari, riceve le fatture trasmesse in formato elettronico e le inoltra alle PA destinatarie censite attraverso l'Indice della PA (IPA) gestito dall'Agenzia per l'Italia digitale AGID. L'IPA costituisce l'archivio ufficiale contenente i riferimenti organizzativi, telematici e toponomastici degli Enti Pubblici. L'articolo 57 bis del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 (Codice dell'Amministrazione digitale-CAD), pone in capo agli Enti la responsabilità dei dati pubblicati e il loro costante aggiornamento. In fase di compilazione il fornitore è tenuto ad inserire il codice identificativo dell'ufficio della PA destinatario della fattura elettronica. Tale codice è univoco e comunicato al fornitore dalla PA o reperito consultando l'Indice della PA (IPA) all'indirizzo <http://indicepa.gov.it/documentale/index.php>.

e la contabilizzazione tempestiva di ogni singolo documento utile per la contabilità economico-patrimoniale analitica.

L'innesto, su infrastrutture tecnologiche già operative, di funzionalità che non sono alimentate più da atti in forma cartacea, ma da documenti elettronici in formato standardizzato reca beneficio all'intero processo di spesa.

L'automatizzazione delle attività di fatturazione, che precedentemente venivano effettuate dagli operatori in occasione delle singole transazioni commerciali, oltre a limitare l'incidenza di comportamenti difformi, **garantisce la certezza della data in cui sorge l'obbligazione di pagamento e, quindi, l'individuazione della competenza economica di ogni transazione**, la corretta associazione delle operazioni alle specifiche voci del piano dei conti e l'attribuzione ai centri di costo ai fini della contabilizzazione dei costi sostenuti dalle amministrazioni.

Nel complesso, **l'innovazione garantisce un miglioramento qualitativo dell'intero impianto di contabilità economico-patrimoniale dello Stato**. Si tratta di un aspetto particolarmente rilevante data l'importanza attribuita a tale forma di rilevazione contabile sia dalle norme nazionali sia nei contesti internazionali.

L'obbligo della fatturazione elettronica e le significative novità in tema di funzioni e le modalità di utilizzo della piattaforma per la certificazione dei crediti (PCC)⁵ hanno modificato il complesso impianto delle relazioni economico-finanziarie tra amministrazioni ed imprese. **Si va verso un sistema di gestione integrata del ciclo passivo della PA, in grado di tenere sotto controllo tutte le fasi del processo di spesa** (si vedano in allegato le schede che illustrano: 1. la fattura elettronica, 2. la piattaforma certificazione crediti, 3. il sistema integrato).

A partire dal contratto, la transazione tra PA e fornitore viene tracciata attraverso la ricezione, registrazione e conservazione della fattura elettronica, fino all'emissione dell'ordinativo di pagamento, alla contabilizzazione e rendicontazione nei bilanci pubblici.

Il sistema PCC permette di tracciare e rendere trasparente l'intero ciclo di vita dei debiti commerciali per i quali sia stata emessa fattura (o richiesta equivalente di pagamento) a decorrere dal 1° luglio 2014. A partire da tale data, grazie alle nuove funzionalità della piattaforma, l'acquisizione delle informazioni relative alle fatture emesse in formato elettronico dal Sistema di interscambio avviene automaticamente, garantendo in modo continuativo il monitoraggio dei debiti per somministrazioni,

⁵ Si veda l'articolo 27 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e la circolare della Ragioneria Generale dello Stato del 25 giugno 2014, n. 21 in materia di "Piattaforma per la certificazione dei crediti. Modalità di trasmissione dei dati. Regole tecniche per la comunicazione dei dati riferiti a fatture (o richieste equivalenti di pagamento)".

forniture, appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali, nonché dei relativi tempi di pagamento.

Mediante la Piattaforma integrata con il sistema della fatturazione elettronica:

- a) i **creditori** possono verificare on line lo stato dei propri crediti verso ciascun debitore, con riferimento a ciascuna fattura emessa;
- b) le **pubbliche amministrazioni** possono controllare in tempo reale lo stato dei propri debiti, distinti per data di scadenza e per creditore, e ottemperare all'obbligo di cui all'articolo 42 del D.L. 66 del 2014 in materia di tenuta del registro unico delle fatture;
- c) gli **organi governativi e il decisore politico** possono conoscere l'ammontare complessivo dei debiti delle Pubbliche Amministrazioni e la loro evoluzione, disponendo, in tal modo, degli elementi necessari per la valutazione della gestione della spesa e per una corretta programmazione dell'uso delle risorse pubbliche.

In linea con le recenti normative in tema di tracciabilità dei flussi finanziari relativi ad interventi per opere pubbliche, tra i dati obbligatori ai sensi della normativa vigente, **nella fattura elettronica devono essere inseriti il Codice Informativo di Gara (CIG) e il Codice Unico di Progetto (CUP)**. In particolare, il CIG è il codice identificativo associato a ciascun appalto o lotto, che deve essere riportato all'interno degli strumenti di pagamento per garantire la tracciabilità dei flussi finanziari, mentre il CUP rappresenta una sorta di "etichetta" che identifica e accompagna il progetto d'investimento pubblico in tutte le sue fasi.

L'associazione tra i due codici, utilizzati come chiave identificativa del sistema di monitoraggio delle opere pubbliche, consente di disporre di informazioni univoche relative all'affidamento delle opere e ai contratti (attraverso il CIG), agli aspetti programmatori e ai capitoli di spesa del bilancio dello Stato (attraverso il CUP). L'incrocio dei dati di monitoraggio, che rilevano momenti o aspetti differenti della stessa opera pubblica, con le informazioni rese disponibili attraverso sistemi informativi della fattura elettronica, della piattaforma di certificazione e del SIOPE, **consentono di seguire l'intero ciclo di vita dell'investimento pubblico**.

3. I dati disponibili sullo stato di attuazione

I sistemi informativi coinvolti hanno risposto efficacemente, nonostante la complessità di gestione di un processo che prevede l'interazione tra infrastrutture digitali realizzate in tempi diversi e con finalità non esattamente sovrapponibili.

L'avvio a regime della fatturazione elettronica è stato preceduto da una **fase di sperimentazione⁶ della durata di sei mesi**, a partire dal 6 dicembre 2013, alla quale hanno aderito alcune pubbliche amministrazioni (tra esse, in particolare, il Ministero della salute ed il Ministero degli affari esteri) sulla base di accordi volontari che hanno coinvolto anche i rispettivi fornitori .

Dopo le incertezze registrate nei primi giorni di utilizzo dello strumento, dal Sistema di Interscambio (Sdi) dell'Agenzia delle Entrate le fatture affluiscono regolarmente sul sistema informativo SICOGE.

I dati relativi al periodo 6 giugno 2014 – 30 giugno 2014⁷ hanno fatto registrare 43.083 fatture gestite dal Sistema, delle quali il 60 per cento è stato correttamente inoltrato alle amministrazioni destinatarie, mentre circa il 40 per cento risulta tra gli scarti di lavorazione; si tratta in massima parte di duplicati dovuti a invii parziali accumulati soprattutto nei primissimi giorni di utilizzo del sistema.

Gli aggiornamenti successivi forniti dai soggetti gestori del progetto, SOGEI – Agenzia delle entrate, evidenziano una crescita rilevante del numero di fatture gestite e una corrispondente contrazione dell'incidenza del numero di scarti. **Nel periodo dal 1° luglio al 14 luglio, il Sistema ha ricevuto 68.394 fatture delle quali circa il 71 per cento è stato correttamente inoltrato alle amministrazioni**, mentre il peso degli scarti di lavorazione è sceso a circa il 30 per cento. **La media giornaliera delle fatture ricevute è passato dalle 1700 circa del mese di giugno, alle 5000 circa registrate nelle prime due settimane di luglio**, con un trend in decisa e costante crescita (si vedano in allegato i dati sulle attività del Sistema di interscambio della fatturazione elettronica – rilevazione al 14 luglio 2014).

La circostanza che entrambe le infrastrutture tecnologiche del Ministero dell'economia e delle finanze - il Sistema di Interscambio dell'Agenzia delle Entrate ed il SICOGE della RGS - siano gestiti da Sogei, a seguito dell'incorporazione nel corso del 2013 del ramo d'azienda di Consip cui precedentemente facevano capo le attività informatiche, ha influito positivamente sulle capacità di risposta. L'esistenza di un unico partner tecnologico ha sicuramente favorito l'organicità delle scelte tecniche, il dialogo tra le basi informative e l'ottimizzazione dello sforzo di progettazione e realizzazione.

Anche per le **imprese fornitrici** l'introduzione dell'obbligo della fattura elettronica non è stato privo di impatti, per i profili di organizzazione interna, di adeguamento dei sistemi di contabilità e di potenziamento dei sistemi informativi. Tali oneri vanno considerati a fronte dei benefici in termini di efficienza di tempi di pagamento e di trasparenza della gestione pubblica. Come per le amministrazioni, anche il mondo delle imprese presenta diversi gradi di complessità organizzativa, si va dalle grandi imprese del settore dei servizi con strutture informatiche interne in grado di reggere

⁶ Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 3 aprile 2013, n. 55 recante "Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244" (G.U. n. 118 del 22 maggio 2013).

⁷ I dati sono consultabili in:

http://www.fatturapa.gov.it/export/fatturazione/sdi/Report_Sdi_giugno_2014.pdf.

l'impatto dell'innovazione sino a fornitori con un'organizzazione minima, per i quali diventa essenziale il supporto delle associazioni di categoria ovvero il ricorso a forme di collaborazione nella gestione delle operazioni di fatturazione. Il mercato progressivamente prenderà confidenza con il nuovo strumento e con le nuove regole; **in questa fase è essenziale un dialogo costante tra fornitori e amministrazioni per raggiungere l'obiettivo condiviso del pagamento dei debiti nei tempi normativamente previsti.**

4. Il processo di costruzione e la qualità dei conti nazionali

La possibilità di determinare con precisione il momento della competenza economica delle transazioni messe in atto dalle amministrazioni costituisce uno dei principali vantaggi del sistema di fatturazione economica, **con effetti positivi sulla corretta compilazione dei conti nazionali secondo i criteri internazionali del Sistema Europeo dei Conti nazionali**⁸.

Il momento dell'emissione della fattura può, infatti, essere assimilato al momento dell'insorgenza dell'obbligazione per la pubblica amministrazione che, come indicato nel manuale dei conti nazionali SEC è quello rilevante ai fini del computo delle operazioni che incidono sull'indebitamento netto della PA.

Attualmente le transazioni commerciali sono registrate nei conti nazionali sulla base dei dati osservabili nei bilanci degli enti che consentono di meglio approssimare il criterio della competenza economica: in particolare, per gli enti che adottano la contabilità finanziaria, la spesa di parte corrente per acquisti di beni e servizi è contabilizzata al momento dell'impegno contabile, mentre la spesa per investimenti è registrata sulla base dei pagamenti.

L'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica consente di individuare con maggiore precisione il momento dell'effettiva insorgenza di un'obbligazione e rappresenta il primo passo verso la possibilità di sostituire la data dell'impegno contabile con la data di ricezione della fattura per una più corretta contabilizzazione della spesa, in particolare per quanto concerne quella relativa agli investimenti per opere pubbliche.

Le modalità di registrazione basate sul criterio della cassa, attualmente utilizzato per la registrazione degli investimenti fissi lordi, oltre a non corrispondere alle migliori pratiche adottate dagli istituti di

⁸ Il *Sistema dei conti nazionali (Sec)*, che definisce la metodologia armonizzata per la produzione di dati di contabilità nazionale all'interno dell'Unione europea, verrà modificato il prossimo settembre. Il nuovo sistema, denominato SEC 2010, è stato definito nel [Regolamento UE n. 549/2013](#) pubblicato il 26 giugno 2013. Le innovazioni sono il risultato di una stretta collaborazione fra l'Ufficio statistico della Commissione (Eurostat) e le contabilità nazionali degli Stati membri.

statistica europei nella compilazione dei conti nazionali, potrebbero essere riconsiderate anche alla luce degli effetti distorsivi sugli investimenti in opere pubbliche e sui tempi di pagamento alle imprese.

Per quanto riguarda il primo profilo, quello della spesa per investimenti, ci si riferisce, ad esempio, al fatto di dover utilizzare quale parametro rilevante ai fini dell'assoggettamento al Patto di stabilità interno il dato sui pagamenti, anziché valori che siano in grado di rappresentare in maniera più corretta la spesa in relazione all'effettivo stato di avanzamento dei lavori.

Quanto alla questione dei tempi di pagamento, i recenti interventi normativi volti all'accelerazione delle procedure di estinzione dei debiti, proprio in ragione del momento di contabilizzazione della spesa hanno fatto registrare un'incidenza molto diversa a seconda della tipologia, di parte corrente o in conto capitale, dei debiti da saldare. Infatti, mentre il pagamento di un debito di parte corrente, di norma, non ha effetti sull'indebitamento netto in quanto la spesa è stata già scontata su tale saldo al momento dell'impegno, il pagamento dei debiti di parte capitale ha un effetto di peggioramento su tale saldo, richiedendo conseguenti adeguati interventi di compensazione.

L'introduzione della fattura elettronica rappresenta uno degli interventi attualmente in corso volti a facilitare il superamento della registrazione per cassa delle spese per investimenti pubblici e l'adozione di criteri più in linea con le regole internazionali⁹.

Al medesimo obiettivo di migliorare la qualità delle informazioni disponibili sull'attività delle Pubbliche Amministrazioni tendono anche:

1. la compiuta realizzazione e il funzionamento a regime della **riforma della contabilità degli enti pubblici** che consentirà di trarre direttamente dai bilanci degli enti informazioni più significative sulla effettiva situazione debitoria degli enti¹⁰;
2. le funzionalità della **piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti (PCC)**, introdotte dal decreto-legge 66 del 2014, che consentono di monitorare non solo il momento dell'emissione

⁹ Si segnala al riguardo come le autorità statistiche nazionali e internazionali richiedano regolarmente, in occasione delle verifiche sulla qualità dei dati di finanza pubblica del nostro paese, informazioni circa le fatture emesse dalle società impegnate nella realizzazione di talune opere pubbliche.

¹⁰ Ai sensi dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche. In attuazione della delega, è stato emanato il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, in materia di adeguamento e armonizzazione dei sistemi contabili degli enti non territoriali. Per quanto riguarda i bilanci degli enti territoriali, in attuazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e dei successivi decreti integrativi e correttivi, terminata la sperimentazione avviata nel gennaio del 2012, l'avvio a regime della riforma è previsto a partire dal 1° gennaio 2015. Sullo stato di attuazione della riforma contabile nel suo complesso, ai sensi dell'articolo 3 della citata legge n. 196/2009, il MEF presenta annualmente, in allegato al Documento di economia e finanze, una Relazione al Parlamento. La "Relazione sullo stato di attuazione della riforma di contabilità e finanza pubblica", per l'anno 2014, è consultabile attraverso il seguente link al sito internet della Ragioneria Generale dello Stato:

[http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/2014/documenti/Allegato_al DEF - Rapporto attuazione riforma contabilitx e finanza pubblica-.pdf](http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/2014/documenti/Allegato_al_DEF_-_Rapporto_attuazione_riforma_contabilitx_e_finanza_pubblica-.pdf).

- e della ricezione della fattura, ma l'intero ciclo di vita dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche, fino all'effettivo pagamento delle somme dovute;
3. il **monitoraggio continuo dello stato di realizzazione delle opere pubbliche** previsto dal decreto legislativo n. 229 del 2011 in base al quale i soggetti titolari di opere pubbliche inviano alla banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP) del Ministero dell'Economia e delle Finanze informazioni trimestrali sullo stato di attuazione delle stesse¹¹.

5. La fattura elettronica e gli altri strumenti di accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali

L'obbligo della fatturazione elettronica si inserisce in un sistema integrato di iniziative e strumenti destinati alla risoluzione delle questioni connesse con il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Il rilievo assunto dalla questione, sia in termini dell'entità dell'esposizione debitoria, sia in termini di confronto con gli altri stati europei, ha reso necessaria l'adozione di specifiche misure, finanziarie e ordinamentali, finalizzate a:

1. accelerare il pagamento dei debiti scaduti, rendendo disponibili alle PA le risorse necessarie;
2. prevenire il riformarsi nel futuro di uno stock di debiti non pagati;
3. assicurare il rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla direttiva europea;
4. facilitare lo smobilizzo dei crediti da parte delle imprese.

5.1 Interventi di carattere finanziario

Sotto il profilo finanziario, tra il 2013 e il 2014, con i decreti legge n. 35 del 2013, n. 102 del 2013 e n. 66 del 2014, **sono state stanziare risorse per un importo complessivo di 56.838 milioni**, per far fronte al pagamento dei debiti pregressi scaduti fino a tutto il 31 dicembre 2013 (cfr. Tavola 1 allegata). Al predetto importo si aggiunge la garanzia dello Stato riconosciuta ai debiti di parte corrente delle pubbliche amministrazioni in sede di cessione degli stessi a intermediari finanziari (articolo 37 del decreto legge n. 66 del 2014)

A fine giugno 2014 sono già stati messi a disposizione delle amministrazioni pubbliche risorse per oltre 30 miliardi di euro, che hanno dato luogo a pagamenti, ad oggi certificati dagli enti debitori, per oltre

¹¹ In materia, la Ragioneria Generale dello Stato ha emanato la circolare 8 aprile 2014, n. 14, che definisce le prime modalità operative del monitoraggio opere pubbliche in attuazione del decreto legislativo del 29/12/2011, n. 229

26 miliardi di euro. Gli importi residui, assegnati o in via di assegnazione alle amministrazioni destinatarie, saranno utilizzati presumibilmente nel corso del 2014.

L'operazione finanziaria complessiva si articola su due esercizi, il 2013 e il 2014. Solo alla sua conclusione potranno cogliersi pienamente i benefici dell'intervento. Lo stock di debito pregresso cumulato verrà saldato con gli strumenti previsti dai decreti legge nn. 35 e 102 del 2013 e n. 66 del 2014: anticipazioni di liquidità agli enti territoriali, spazi finanziari sul patto di stabilità interno, cessione dei crediti con garanzia dello Stato, compensazioni con alcune tipologie di debiti tributari.

Una volta completata l'intera operazione, le ulteriori misure di carattere ordinamentale e quelle collegate al monitoraggio della formazione e smaltimento dei debiti, consentiranno alle amministrazioni pubbliche di ristabilire l'equilibrio finanziario e, dunque, il regolare svolgimento dei pagamenti.

5.2 Interventi di carattere ordinamentale

Il superamento del problema del ritardo nei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni passa anche per l'attivazione di un sistema che consenta di conoscere e governare il fenomeno. Per tale motivo sono state assunte iniziative strutturali volte ad avviare in modo continuo e sistematico il monitoraggio dei debiti delle Pubbliche Amministrazioni, dei relativi pagamenti e dell'eventuale verificarsi di ritardi rispetto ai termini fissati dalla direttiva europea.

Sotto questo profilo le misure recentemente adottate per il monitoraggio dei pagamenti (art. 27 del D.L. n. 66 del 2014) hanno previsto il potenziamento della Piattaforma elettronica (PCC) per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni. L'intento è quello di fare della PCC **uno strumento di monitoraggio permanente e continuo di tutti i debiti delle Pubbliche Amministrazioni**, non solo di quelli scaduti. **La Piattaforma opera sinergicamente con il "Sistema di interscambio" creato per la fatturazione elettronica.**

Nell'esercizio 2015, come già rilevato, entrerà pienamente in vigore la **riforma della contabilità degli enti territoriali**, in attuazione del decreto legislativo n. 118 del 2011, che renderà possibile trarre direttamente dai bilanci degli enti informazioni significative anche sulla situazione debitoria degli enti, con particolare riferimento all'entità dei debiti commerciali. Rispetto a tale data è stato anticipato al 1° luglio 2014 l'obbligo di tenuta del registro delle fatture per tutte le amministrazioni pubbliche per le quali non era ancora previsto questo adempimento (art. 42 del D.L. n. 66 del 2014).

La fatturazione elettronica, la piattaforma per la certificazione dei crediti, l'applicazione dei nuovi principi contabili per gli enti territoriali rappresentano strumenti e modalità di intervento diversi ma interconnessi, tutti orientati al perseguimento di un **obiettivo unitario di maggiore trasparenza,**

chiarezza, conoscibilità dei diversi fenomeni che interessano la finanza pubblica e che in questa fase, una volta a regime, consentiranno di gestire con maggiore consapevolezza i tempi di pagamento dei debiti.

In un'ottica di sistema, va considerato, inoltre, il diverso profilo dei comportamenti assegnati alle Pubbliche Amministrazioni. In merito, si registra un richiamo alla responsabilità diretta delle amministrazioni sul tema del ritardo dei pagamenti, che passa anche attraverso la **previsione dell'obbligo, in sede di adozione del bilancio consuntivo o di esercizio e a partire dall'esercizio 2014, di attestare formalmente i tempi di pagamento dei debiti commerciali** (art. 41 del D.L. n. 66 del 2014), e di sanzioni che si concretizzano nel divieto di assunzione di personale, nel caso di ritardi superiori ai 60/90 giorni. In questa opera di responsabilizzazione viene coinvolto anche l'organo di controllo della singola pubblica amministrazione, cui è affidata la verifica delle attestazioni sui tempi di pagamento, dandone esplicitamente atto nella propria relazione¹² al bilancio consuntivo o di esercizio.

Per gli **enti locali**, il rispetto dei tempi di pagamento stabiliti con il decreto legislativo n. 231 del 2002, che recepisce la direttiva europea in materia, si tradurrà in un beneficio in termini di patto di stabilità interno. Verificato il rispetto delle condizioni previste nella normativa richiamata, essi potranno ottenere una riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno, grazie alla concessione di spazi finanziari ulteriori, resi disponibili per effetto dell'applicazione delle sanzioni previste a carico degli enti che nel corso dell'anno precedente non siano riusciti a centrare gli obiettivi loro assegnati. Nel caso in cui gli enti registrino nell'anno precedente tempi medi nei pagamenti relativi a transazioni commerciali superiori a 90 giorni rispetto ai termini del decreto legislativo n. 231 del 2002 sono state previste ulteriori penalizzazioni che riguardano l'applicazione dei tagli dei trasferimenti erariali nei confronti degli enti locali, in correlazione alle misure di riduzione della spesa per beni e servizi (art. 47, comma 9, lett. a) del D.L. 66 del 2014).

A completamento delle misure introdotte per assicurare la tempestività dei pagamenti, è opportuno un riferimento alle **specifiche sanzioni**, definite dallo stesso D.L. n. 66 del 2014, previste in caso di: i) inadempimento agli obblighi di comunicazione dei debiti e dei relativi pagamenti con gli strumenti messi a disposizione dalla Piattaforma, ii) mancata certificazione dei crediti sulla Piattaforma, iii) registrazione di ritardi nei tempi di pagamento. In particolare, nel caso di registrazione di ritardi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 (e 60 dal 2015), rispetto ai termini sanciti dal decreto legislativo n. 231 del 2002, le amministrazioni interessate non possono procedere ad assunzioni di personale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e i contratti di somministrazione, anche qualora siano in corso processi di stabilizzazione di personale precario.

¹² La relazione dei revisori al conto consuntivo costituisce per gli enti locali allegato al rendiconto da inviare anche alla Sezione enti locali della Corte dei conti.

Per gli enti del SSN, invece, il rispetto dei tempi di pagamento costituisce una delle componenti per la verifica degli adempimenti a livello regionale, soggetto a verifica sull'apposito tavolo interistituzionale.

6. Prospettive di sviluppo futuro

Il progetto della fatturazione elettronica e i relativi obblighi informativi verranno estesi, come già rilevato, **entro il mese di marzo del 2015, anche alla pubblica amministrazione locale.**

In tal senso si stanno intensificando le azioni di coordinamento tra soggetti gestori e le amministrazioni per monitorare lo stato di attuazione, visto il serrato calendario di scadenze previsto anche con riferimento agli obblighi normativi inerenti al registro delle fatture e alla piattaforma della certificazione del credito.

Il lavoro di analisi e valutazione degli impatti sui diversi sistemi contabili è già in corso, così come lo sviluppo delle necessarie innovazioni informatiche. Queste attività sono effettuate con la stretta collaborazione di tutti i soggetti impegnati nella realizzazione del progetto, che **a regime dovrà essere in grado di gestire un'enorme mole di dati e documenti e garantire il dialogo tra un numero rilevante di soggetti, imprese fornitrici e amministrazioni ai vari livelli.** Si tratta di soggetti con funzioni e ruoli differenti, chiamati a condividere l'obiettivo comune di ottenere il massimo beneficio possibile, per l'intero sistema economico, dall'utilizzo delle risorse pubbliche.

Per comprendere le dimensioni del progetto dal punto di vista dei dati gestiti e della portata finanziaria, è opportuno citare alcuni dati forniti dall'Agenzia per l'Italia digitale¹³: a fronte di circa 5 milioni di imprese italiane almeno 2 milioni sono fornitrici della Pubblica Amministrazione, con un volume di risorse mobilitate per circa 135 miliardi all'anno e fatture scambiate nell'ordine di 60 milioni di unità per anno. Le stime riportate dall'Agenzia per l'Italia digitale evidenziano risparmi potenziali per effetto dell'estensione generalizzata dell'obbligo di fatturazione elettronica per circa 1,6 miliardi, che potrebbero salire a circa 6,5 miliardi qualora si arrivasse all'integrazione con sistemi di incasso e pagamento elettronici.

La fattura elettronica è oggi primariamente uno strumento volto a migliorare e facilitare la gestione del processo di spesa, che diventa più trasparente e consapevole. **L'utilizzo delle informazioni elementari contenute nella fattura elettronica** – descrizione dei beni e servizi, quantità, prezzi – disponibili in formato digitale, confrontabili e valutabili, **rappresenta tuttavia anche uno snodo fondamentale nell'applicazione dei meccanismi di analisi e revisione della spesa.**

¹³ Le stime sono fornite da Osservatori ICT & Management – Politecnico di Milano e sono consultabili all'indirizzo: http://www.agid.gov.it/sites/default/files/presentazioni/fattura_elettronica_pa.pdf.

I dati contenuti nelle fatture elettroniche forniscono elementi di conoscenza fondamentali per **valutare e migliorare le politiche di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni**, mettendo in luce fattori quali gli elementi di stagionalità degli acquisti, le differenze nei livelli dei prezzi e delle quantità fra i diversi enti, le dinamiche dei prezzi e delle quantità nel tempo.

Il passo successivo è ovviamente **l'individuazione delle informazioni sulla natura economica della spesa, nell'ambito della struttura dei costi delle amministrazioni**, che dovranno essere sempre più misurabili e comparabili. In tal senso è evidente l'importanza del collegamento con le informazioni sulle categorie economiche della spesa contenute nella banca dati del **Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici** (SIOPE), che consente la registrazione telematica delle operazioni di incasso e pagamento delle amministrazioni pubbliche¹⁴.

L'interconnessione tra i due sistemi consentirà a regime l'esatta identificazione della natura economica della spesa oggetto della fattura, rendendo possibili confronti nel tempo e nello spazio, assimilabili al ruolo che è oggi assegnato ai costi standard, nell'attesa che giunga a compimento la realizzazione del sistema di contabilità economico-patrimoniale che ha tra i suoi obiettivi intrinseci proprio la rilevazione automatica dei costi standard.

Il risultato a cui tendere è la possibilità di attivare, a partire dai dati più elementari della fatturazione elettronica e passando attraverso la contabilità economico patrimoniale, **un meccanismo di valutazione continua dell'efficienza e della capacità di spesa delle strutture amministrative**. La punta più avanzata di questo percorso, per la complessità delle analisi e la molteplicità delle variabili da considerare, è rappresentata dall'analisi e valutazione dell'efficacia e dell'impatto della spesa.

In prospettiva, quando l'archivio documentale in cui confluiscono le fatture elettroniche verrà collegato alle altre banche dati di interesse e verranno sviluppati sistemi e strumenti che permettano di analizzare, elaborare e consolidare le informazioni elementari presenti su ciascuna fattura, **il sistema fornirà elementi molto importanti per meglio orientare le politiche volte a rendere più efficiente la gestione della spesa pubblica**, in particolare per il segmento di spesa per beni e servizi. In tal senso appare opportuno muoversi, anche nell'ambito dell'acquisizione delle informazioni ritenute più rilevanti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche.

La valenza strategica del progetto, in termini di monitoraggio dei conti pubblici e di un più efficace controllo della spesa è di tutta evidenza e in tale direzione si stanno concentrando tutti i soggetti istituzionali coinvolti con un investimento rilevante in termini di risorse e innovazione tecnologica. **Un**

¹⁴ Il SIOPE è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l' ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289 del 2002, disciplinato dall'articolo 14, commi dal 6 all'11, della legge n. 196 del 2009.

investimento ulteriore va fatto in termini di comunicazione a cittadini e imprese degli obiettivi del progetto, dello sforzo realizzato e dei benefici che da esso deriveranno: una maggiore efficienza nella spesa consente di offrire servizi pubblici migliori e di contenere la pressione fiscale; la riduzione dei tempi con cui le amministrazioni pagano rimuove uno degli ostacoli alle competitività delle imprese italiane. I primi dati sulla risposta amministrativa e delle imprese sono incoraggianti.



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Camera dei deputati – Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

16 luglio 2014

Audizione del Ragioniere Generale dello Stato

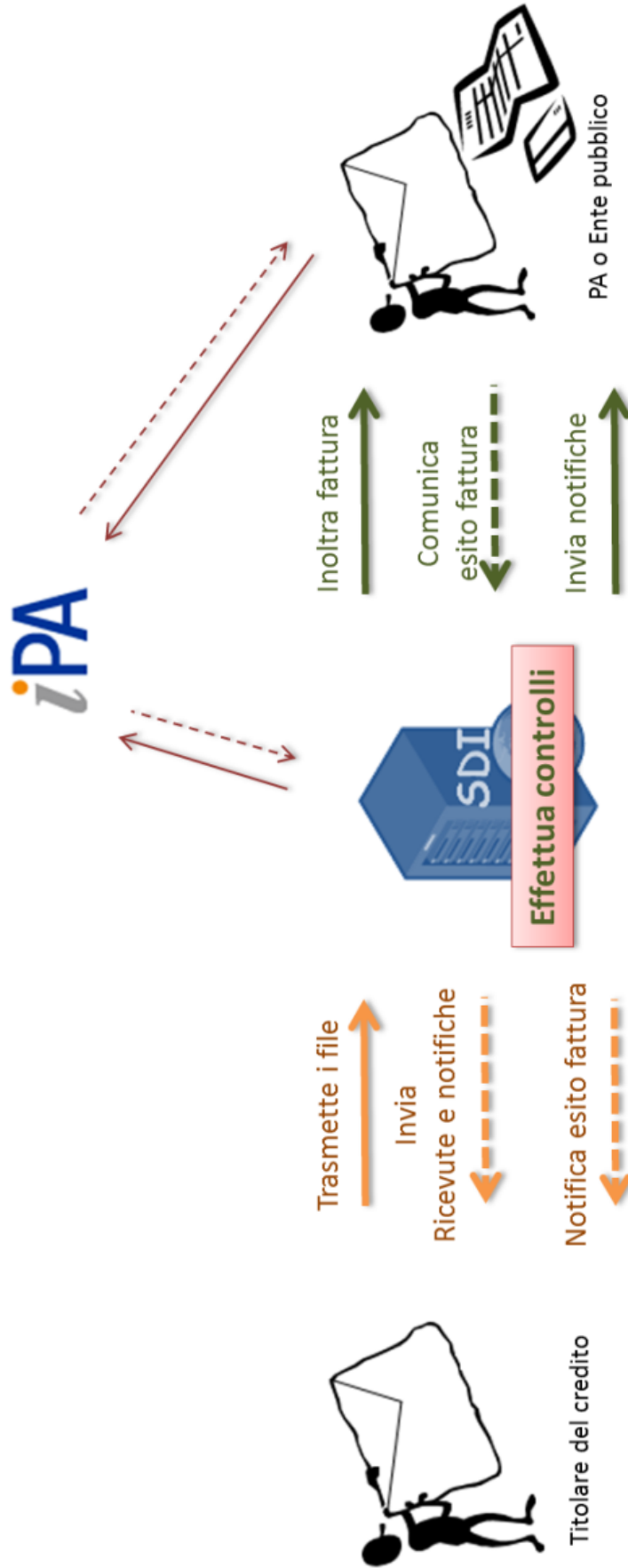
Dott. Daniele Franco

"La fatturazione elettronica e il controllo della spesa"

ALLEGATI

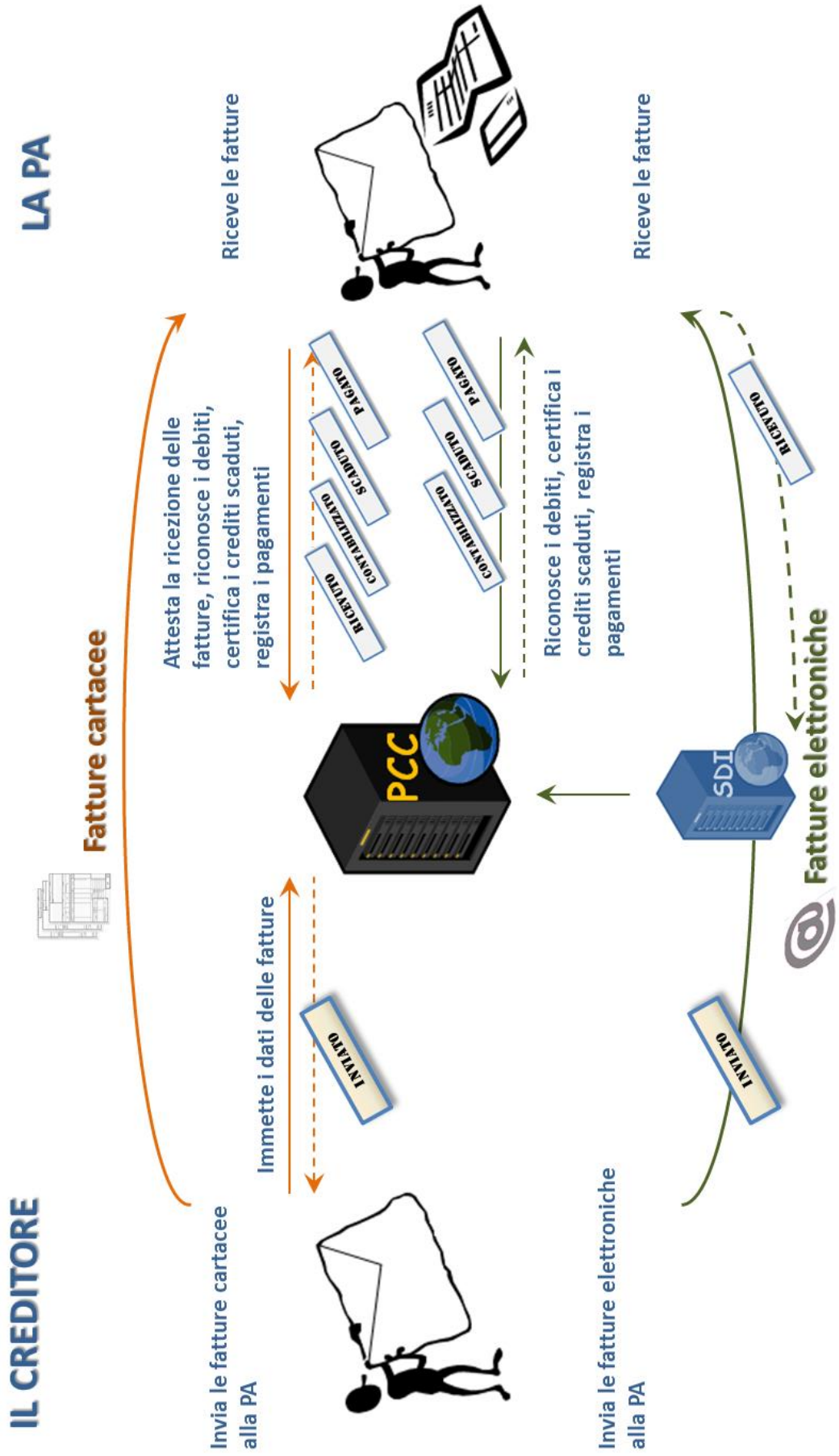
Scheda 1 - Fattura elettronica

Schema di funzionamento

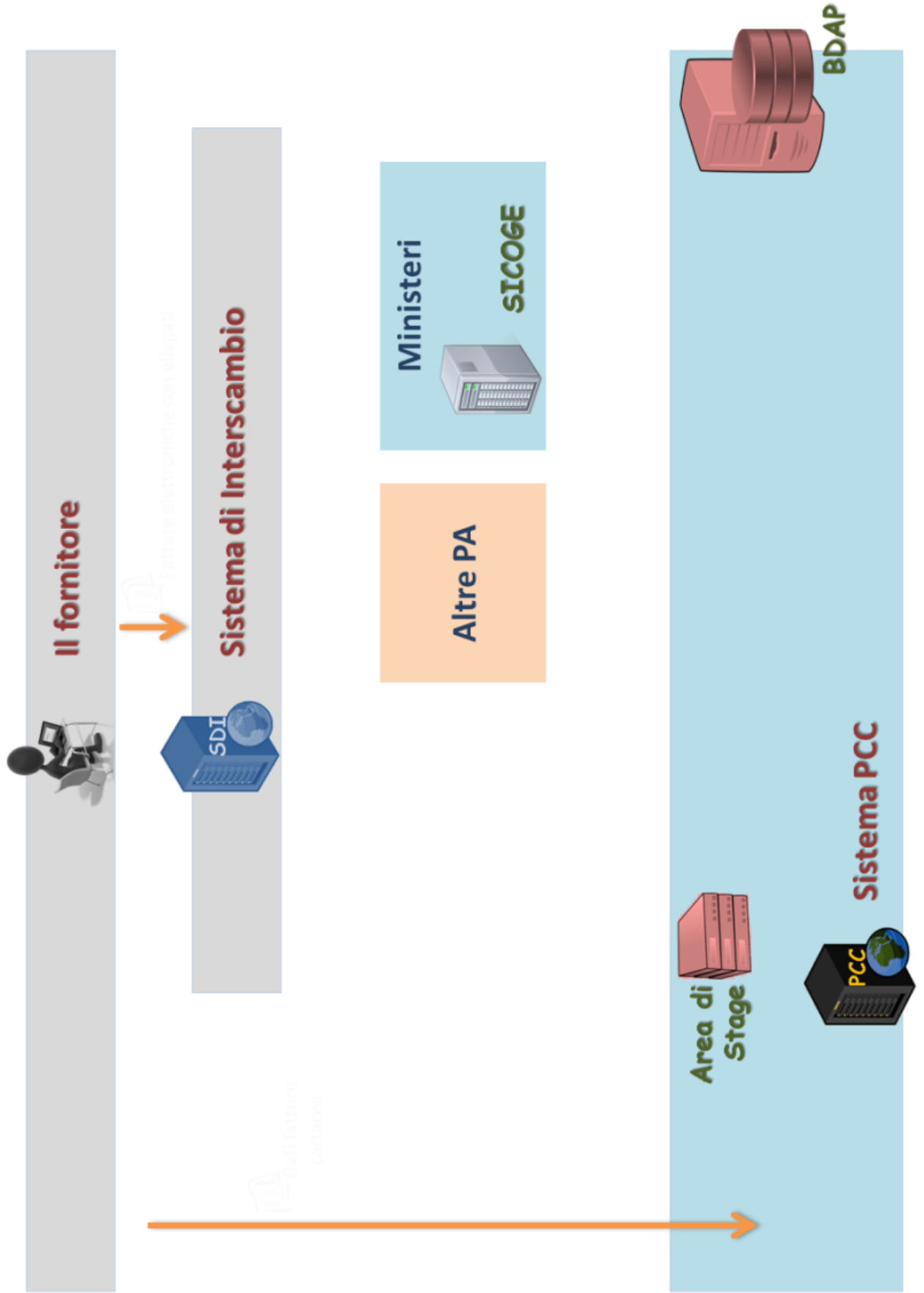


Scheda 2 - Sistema PCC

Schema di funzionamento



Scheda 3 – Sistema integrato ciclo passivo PA



Sistema di interscambio della fatturazione elettronica
Report delle attività – Rilevazione al 14 luglio 2014

Numero File Fattura	File Fattura scartati	% scartati	File Fattura inoltrati alla PA	% inoltrati	File Fattura ricevuti dal SdI
6 Giugno 2014	329	21,50%	1.201	78,50%	1.530
7 Giugno 2014	890	36,73%	1.533	63,27%	2.423
8 Giugno 2014	11	100,00%	0	0,00%	11
9 Giugno 2014	292	66,97%	144	33,03%	436
10 Giugno 2014	344	44,44%	430	55,56%	774
11 Giugno 2014	303	55,09%	247	44,91%	550
12 Giugno 2014	486	31,05%	1.079	68,95%	1.565
13 Giugno 2014	972	79,41%	252	20,59%	1.224
14 Giugno 2014	100	78,13%	28	21,88%	128
15 Giugno 2014	20	86,96%	3	13,04%	23
16 Giugno 2014	2.085	65,18%	1.114	34,82%	3.199
17 Giugno 2014	489	42,67%	657	57,33%	1.146
18 Giugno 2014	615	40,73%	895	59,27%	1.510
19 Giugno 2014	992	42,50%	1.342	57,50%	2.334
20 Giugno 2014	888	35,95%	1.582	64,05%	2.470
21 Giugno 2014	123	66,85%	61	33,15%	184
22 Giugno 2014	22	84,62%	4	15,38%	26
23 Giugno 2014	789	33,83%	1.543	66,17%	2.332
24 Giugno 2014	2.138	60,07%	1.421	39,93%	3.559
25 Giugno 2014	933	29,88%	2.190	70,12%	3.123
26 Giugno 2014	1.195	32,78%	2.451	67,22%	3.646
27 Giugno 2014	1.289	29,04%	3.149	70,96%	4.438
28 Giugno 2014	271	18,22%	1.216	81,78%	1.487
29 Giugno 2014	156	32,77%	320	67,23%	476
30 Giugno 2014	1.453	32,38%	3.035	67,62%	4.488
1 Luglio 2014	2.093	39,43%	3.215	60,57%	5.308
2 Luglio 2014	1.740	32,65%	3.589	67,35%	5.329
3 Luglio 2014	2.086	28,29%	5.288	71,71%	7.374
4 Luglio 2014	1.783	25,63%	5.173	74,37%	6.956
5 Luglio 2014	245	41,18%	350	58,82%	595
6 Luglio 2014	138	92,62%	11	7,38%	149
7 Luglio 2014	1.660	25,17%	4.934	74,83%	6.594
8 Luglio 2014	2.026	24,27%	6.322	75,73%	8.348
9 Luglio 2014	1.708	26,12%	4.831	73,88%	6.539
10 Luglio 2014	2.267	28,25%	5.758	71,75%	8.025
11 Luglio 2014	2.056	30,07%	4.782	69,93%	6.838
12 Luglio 2014	220	39,01%	344	60,99%	564
13 Luglio 2014	63	41,45%	89	58,55%	152
14 Luglio 2014	1.812	32,22%	3.811	67,78%	5.623
Totale	37.082	33,26%	74.394	66,74%	111.476

DATI RIEPILOGA TIVI 6 giugno - 30 giugno		
scartati	%	inolttrati
17.185	39,89%	25.897
		%
		Totale
		media giornaliera
		1723

DATI RIEPILOGA TIVI 1 luglio - 14 luglio		
scartati	%	inolttrati
19.897	29,09%	48.497
		%
		Totale
		media giornaliera
		4885

Sistema di interscambio della fatturazione elettronica
 Funzionamento – Rilevazione al 14 luglio 2014



**TAVOLA 1: Pagamento debiti delle Pubbliche Amministrazioni
(decreti legge n. 35 e n. 102 del 2013, Legge di stabilità 2014, decreto legge n. 66 del 2014)**

Enti debitori	Risorse previste dal DL 35/2013, DL 102/2013 e LS 2014	Risorse assegnate dai provvedimenti di riparto	Risorse effettivamente rese disponibili agli enti debitori	Pagamenti effettuati ai creditori	Risorse previste dal DL 66/2014	Risorse previste dal DL 35/2013, DL 102/2013, LS 2014 e DL 66/2014
Stato	7.000	7.000	3.000	3.028	550	7.550
Regioni e Province autonome	29.419	25.446	18.392	16.089	3.770	33.189
Province e Comuni	11.100	10.711	8.696	7.022	5.000	16.100
Importi totali (valori assoluti)	47.519	43.157	30.087	26.139	9.320	56.839
Importi totali (in percentuale delle risorse stanziare)		91%	63%	55%		