

*Roma, 10 aprile 2019*

**Nota di approfondimento**

**Legge di bilancio 2019. Norme sul rispetto dei tempi di pagamento della PA.  
Comunicazioni alla PCC e trasparenza delle informazioni**

*(Analisi dei commi da 867 a 872)*

**Sommario**

1. Premessa.....	2
2. Quadro di riferimento.....	2
3. La comunicazione del debito residuo alla PCC (entro il 30 aprile) .....	3
4. Aggiornamento della PCC e necessità di migliorare le funzionalità disponibili.....	5
5. La trasparenza delle informazioni sui pagamenti.....	6

## 1. Premessa

Questo documento ha l'obiettivo di approfondire alcune delle norme contenute nella legge di bilancio 2019 in tema di pagamento dei debiti della PA.

La nota di lettura pubblicata da ANCI/IFEL lo scorso 9 gennaio ha già fornito l'illustrazione delle previsioni introdotte, sotto forma di incentivo e di penalizzazione (commi da 849 a 862), allo scopo di garantire il rispetto dei tempi di pagamento.

In particolare, ci si pone adesso l'obiettivo di esaminare quello che, in ordine cronologico, è il primo adempimento dei Comuni, ossia il nuovo obbligo di comunicazione alla Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC)<sup>1</sup> – avviato in questi giorni e da effettuarsi entro il termine del 30 aprile 2019.

La nota, inoltre, analizza le previsioni in materia di trasparenza delle informazioni e pubblicazione dei dati sui ritardi di pagamento di ciascuna amministrazione sul sito web della Presidenza del Consiglio dei ministri.

## 2. Quadro di riferimento

La legge di bilancio 2019 contiene diverse misure in tema di pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche.

A sostegno del rispetto dei tempi di pagamento, alcune norme puntano a mettere a disposizione delle PA, con il contributo di Cassa depositi e prestiti, la liquidità per pagare i debiti commerciali (commi da 849 a 857). L'intervento, tuttavia, come spiegato dalla citata nota ANCI/IFEL, finisce per delineare un meccanismo di mera anticipazione a restituzione ravvicinata (entro l'anno di acquisizione dei fondi), che non fornisce un sostegno effettivo, essendo ben diverso dal percorso di restituzione pluriennale precedentemente attivato con il decreto-legge n. 35 del 2013<sup>2</sup>.

Vengono, poi, introdotte misure sanzionatorie (commi da 858 a 862) secondo le quali, a decorrere dal 2020, i Comuni che non rispettano i tempi di pagamento previsti per legge, ovvero che non dimostrano la progressiva riduzione dello *stock* di debito commerciale scaduto, dovranno accantonare in bilancio un "*Fondo di garanzia dei debiti commerciali*", sul quale non è possibile disporre impegni e pagamenti. L'importo da accantonare è determinato in una misura percentuale degli stanziamenti del

---

<sup>1</sup> La Piattaforma dei Crediti Commerciali, introdotta dal comma 1 dell'articolo 7 del decreto-legge n. 35/2013, è lo strumento che consente di certificare e tracciare le operazioni sui crediti di somme dovute dalla PA per appalti, forniture, somministrazioni e prestazioni professionali.

<sup>2</sup> Va ricordato che il termine perentorio per le richieste dell'anticipazione in questione era fissato dalla legge al 28 febbraio 2019. A fronte della difficoltà nella formulazione della richiesta da parte di molti Comuni, ANCI sta chiedendo la riapertura del termine.

bilancio corrente per la spesa di acquisto di beni e servizi, via via crescente in base alla maggiore entità del ritardo rispetto al termine di pagamento, ovvero alla minore percentuale di riduzione dello *stock* di debito.

Il comma 863 precisa, poi, che l'accantonamento al nuovo fondo è adeguato nel corso dell'esercizio sulla base delle variazioni di bilancio relative agli stanziamenti della spesa di acquisto di beni e servizi ed esclude espressamente gli stanziamenti di spesa che utilizzano risorse con specifico vincolo di destinazione.

### **3. La comunicazione del debito residuo alla PCC (entro il 30 aprile)**

Il comma 867 stabilisce che, a decorrere dal 2020 ed entro il 31 gennaio di ogni anno, le amministrazioni pubbliche comunicano, mediante la PCC, *“l'ammontare complessivo dello stock di debiti commerciali residui scaduti e non pagati alla fine dell'esercizio precedente”*. Per l'anno 2019 la comunicazione è effettuata dal 1° al 30 aprile 2019. Per le amministrazioni che ordinano gli incassi e i pagamenti al proprio tesoriere o cassiere attraverso gli OPI e per il tramite di SIOPE+<sup>3</sup>, l'obbligo *“permane fino alla chiusura dell'esercizio nel corso del quale il predetto standard viene adottato”*. Per quanto riguarda la durata degli obblighi, si sottolinea che per la generalità dei Comuni il nuovo obbligo di comunicazione alla PCC è limitato all'anno 2019, avendo essi adottato SIOPE+ nel corso del 2018<sup>4</sup>.

Per i Comuni coinvolti nel 2016 dal sisma del Centro-Italia, per le Unioni di Comuni, le Comunità Montane, le Comunità Isolane e per gli altri enti locali indicati dall'articolo 2 del TUEL (d.lgs. n. 267/2000), l'obbligo permarrà fino alla chiusura dell'esercizio nel corso del quale l'ente avrà adottato SIOPE+, il che vuol dire fino al 2020, anno in cui l'ente è tenuto a comunicare l'informazione riferita al 2019.

Quanto agli aspetti informativi della comunicazione dei dati sullo *stock* di debito commerciale al 31 dicembre 2018, avviata in questi giorni e da effettuarsi entro il 30 aprile 2019, si evidenzia, in primo luogo, che essa consentirà di chiarire l'effettivo stato del popolamento della PCC. Come è noto, infatti, la PCC ha creato difficoltà agli operatori degli enti locali, in ragione dello scarso livello di automazione delle procedure e del

---

<sup>3</sup> L'infrastruttura SIOPE+ è stata sviluppata dalla Banca d'Italia per conto della Ragioneria Generale dello Stato (RGS): sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 533, della legge 11 dicembre 2016, le Amministrazioni Pubbliche sono tenute a ordinare incassi e pagamenti al proprio tesoriere o cassiere utilizzando esclusivamente ordinativi informatici (OPI) emessi secondo lo standard definito dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) e trasmessi attraverso l'infrastruttura SIOPE+.

<sup>4</sup> I Comuni hanno avviato SIOPE+ nel corso del 2018. In particolare l'avvio è avvenuto:

- a partire dal 1° aprile 2018 per i Comuni oltre i 60.000 abitanti;
- a partire dal 1° luglio 2018 per i Comuni oltre i 10.000 e fino ai 60.000 abitanti;
- a partire dal 1° ottobre 2018 per i Comuni fino a 10.000.

conseguente dispendio di energie necessarie per il costante aggiornamento. La comunicazione generalizzata dell'ammontare dello stock di debito sancirà quindi la necessità di un rilevante adeguamento delle informazioni finora recepite dalla piattaforma, con particolare riguardo a quelle riferite a periodi antecedenti all'entrata in vigore di SIOPE+, quando le procedure di inserimento erano manuali.

A fronte di uno scarto fra il valore dello *stock* del debito rilevato da PCC e il valore calcolato dagli uffici comunali, questi ultimi dovranno procedere con l'aggiornamento delle informazioni sulle fatture pagate, al fine di sanare lo scostamento.

Va, infatti, tenuto presente che il nuovo obbligo di accantonamento di risorse correnti, di importo crescente in base alla maggiore gravità del ritardo di pagamento, avrà una dimensione strettamente legata alle informazioni contenute in PCC. Infatti, ai sensi del comma 861, i ritardi di pagamento saranno calcolati *“mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni”*, considerando anche le *“fatture scadute che le amministrazioni non hanno ancora provveduto a pagare”*.

Occorre, inoltre, tenere presente che la violazione del nuovo obbligo di comunicazione del debito alla PCC è pesantemente sanzionata: il comma 868, infatti, dispone che a decorrere dal 2020, gli obblighi di accantonamento al *“Fondo di garanzia debiti commerciali”*, calcolato secondo il parametro massimo del 5% degli stanziamenti di spesa per acquisto di beni e servizi, si applicano anche alle amministrazioni pubbliche che non hanno trasmesso alla PCC le comunicazioni di cui al comma 867, nonché le informazioni relative all'avvenuto pagamento delle fatture.

La stessa sanzione è comminata a chi non ha adempiuto agli obblighi di pubblicazione concernenti i tempi di pagamento. Le amministrazioni, infatti, sono obbligate, ai sensi dell'articolo 33 del d.lgs n. 33/2013, a pubblicare con la cadenza appropriata, *“l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti”* e *“l'indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti”*, oltreché, per entrambe le scadenze, *“l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici”*.

In passato gli enti hanno sollevato alcuni dubbi interpretativi conseguenti alla mancata definizione dell'ammontare complessivo dei debiti di cui all'articolo 33 del d.lgs. n. 33/2013.

Ricordiamo, infatti, che il DPCM del 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”* non fornisce precisazioni circa la definizione dell'*“ammontare complessivo dei debiti”*. D'altra parte, l'obbligo di pubblicazione

dell'ammontare dei debiti, introdotto solo nel 2016 con modifica del citato articolo 33 (art. 20, d.lgs. n. 97/2016), interviene dopo l'avvenuta emanazione del DPCM attuativo.

Appare in ogni caso evidente che l'*ammontare complessivo dei debiti* va inteso nel senso della somma degli importi delle fatture scadute al termine di ciascun periodo di riferimento.

Sul punto, dovendosi evidentemente escludere l'eventualità che il comma 867 della legge di bilancio 2019 voglia introdurre una nuova nozione di debito residuo, la definizione di *stock di debiti commerciali residui scaduti e non pagati* assume valore interpretativo con riferimento all'*ammontare complessivo dei debiti* di cui all'art. 33 del d.lgs. n.33/2013.

#### **4 Aggiornamento della PCC e necessità di migliorare le funzionalità disponibili**

A meno di modifiche normative, tra il 2019 e il 2020, lo stock del debito commerciale residuo scaduto e non pagato sarà determinato esclusivamente dalle evidenze della PCC che, a regime, recepisce automaticamente le informazioni movimentate da SIOPE+, contenute negli ordinativi di pagamento informatici (OPI). La PCC, che riceve dal Sistema di Interscambio (SdI)<sup>5</sup> le fatture emesse nei confronti di ciascuna amministrazione, riesce ad effettuare in modo automatico l'associazione degli ordinativi di pagamento ricevuti dall'infrastruttura SIOPE+ con le relative fatture, a patto che nel tracciato OPI sia correttamente valorizzato il campo identificativo della fattura che consente l'aggancio fattura-pagamento.

Per quanto riguarda l'indice di tempestività, considerata la mancata abrogazione dell'articolo 33 del d.lgs. n.33/2013 è presumibile che vi sarà un periodo transitorio di progressiva convergenza verso gli indicatori di tempestività, annuale e trimestrali, rilevati dalla PCC. E' importante che tale processo si realizzi in maniera sostenibile ed ordinata, il che potrà avvenire solo se agli uffici finanziari locali saranno messi a disposizione strumenti adeguati, automatici e massivi. Gli stessi uffici, tuttavia, dovranno, a loro volta, adoperarsi per verificare lo stato di aggiornamento della PCC ed intervenire tempestivamente in caso di disallineamento.

Attualmente la PCC, offre servizi aggiuntivi rispetto alla mera funzione di inserimento e di modifica dell'importo complessivo del debito scaduto e non pagato, quali il

---

<sup>5</sup> La Finanziaria 2008 ha stabilito che la trasmissione delle fatture elettroniche destinate alle pubbliche amministrazioni stato debba avvenire attraverso un'infrastruttura centrale denominata Sistema di Interscambio (SdI). Il Decreto Ministeriale del 7 marzo 2008 ha individuato l'Agenzia delle Entrate quale gestore del Sistema di Interscambio e la Sogei quale apposita struttura dedicata ai servizi strumentali ed alla conduzione tecnica.

riepilogo dettagliato dello stock del debito per singolo documento e la possibilità di procedere con alimentazioni massive per periodi precedenti all'avvio di SIOPE+<sup>6</sup>.

L'ANCI ha avviato un confronto tecnico per assicurare, anche sulla base delle segnalazioni dei responsabili comunali, le condizioni per una sempre maggiore automazione delle procedure, l'apertura a opzioni di interventi massivi anche sui dati post-SIOPE+, nonché la necessaria ottimizzazione di alcune specifiche funzionalità.

## 5 La trasparenza delle informazioni sui pagamenti

Il comma 869 stabilisce che a decorrere dal 1° gennaio 2019, per le PA, sul sito web istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono pubblicati e aggiornati:

- a) con cadenza trimestrale, i dati riguardanti gli importi complessivi delle fatture ricevute dall'inizio dell'anno, i pagamenti effettuati e i relativi tempi medi ponderati di pagamento e di ritardi, come desunti dalla PCC;
- b) con cadenza mensile, i dati riguardanti le fatture ricevute nell'anno precedente, scadute e non ancora pagate da oltre 12 mesi, come desunti dalla PCC.

Il comma 870, poi, dispone che a decorrere dal 2019, per le PA, entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento, è pubblicato, sul sito web istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'ammontare dello *stock* di debiti commerciali residui scaduti e non pagati alla fine dell'esercizio precedente.

Infine, il sistema si chiude con due previsioni afferenti i controlli:

- 1) il comma 871 dispone che le informazioni pubblicate sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri relativamente alle fatture scadute e non pagate da più di 12 mesi, costituiscono "*indicatori rilevanti ai fini della definizione del programma delle verifiche*" da parte dei servizi ispettivi di finanza pubblica del MEF;

---

<sup>6</sup>In occasione della attuazione del comma 867, la RGS ha pubblicato una nuova funzione del sistema PCC che consente di comunicare l'ammontare complessivo dello stock di debiti commerciali residui scaduti e non pagati alla fine dell'esercizio precedente.

La funzionalità "consente:

- l'inserimento e la modifica dell'importo complessivo del debito scaduto e non pagato degli uffici di competenza con possibilità di inserire una nota e/o di selezionare la presenza di una eventuale gestione commissariale;
- la visualizzazione dello stock del debito scaduto e non pagato cumulativo degli enti di competenza rilevato da PCC;
- il riepilogo dettagliato dello stock del debito scaduto e non pagato per singolo documento, scaricabile tramite tasto "Scarica dettaglio", rilevato da PCC."

Inoltre, "sono state pubblicate le [Regole per il calcolo dell'importo scaduto](#) rilevato da PCC e il collegamento diretto alla comunicazione eventualmente fatta sul sistema nel mese di gennaio delle fatture scadute e non pagate al mese precedente."

2) il comma 872 demanda all'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile la verifica della corretta attuazione di tutte le misure introdotte in tema di pagamenti della PA.