



CIRCOLARE N.3

*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE DEL BILANCIO

UFFICIO II - IV - XIV

ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA

UFFICIO I

ISPETTORATO GENERALE PER L'INFORMATIZZAZIONE DELLA
CONTABILITA' DI STATO

UFFICIO VII

Roma,

A tutti i Ministeri

A tutti gli Uffici centrali del Bilancio presso i
Ministeri

e, p.c.

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

Alla Corte dei conti

Prot. Nr.

Allegati:

OGGETTO: Modalità di pubblicazione dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore di tempestività dei pagamenti delle amministrazioni centrali dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 3-bis, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89

1 - Premessa

La presente circolare è volta a fornire alle amministrazioni centrali dello Stato indicazioni sulle modalità di pubblicazione, a partire dal 2015, dei dati relativi alle entrate e alla spesa del bilancio dello Stato e di quelli relativi all'indicatore di tempestività dei pagamenti secondo quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (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 dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni"*.

Il DPCM provvede all'attuazione degli elementi innovativi apportati dall'articolo 8 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, alla disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, stabilita dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. In particolare, le novità introdotte prevedono la definizione di schemi e di modalità comuni per la pubblicazione sui siti internet istituzionali dei dati sui bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore di tempestività dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche.

Si ricorda che già il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 ha previsto la pubblicazione di dati sui bilanci e sull'attività amministrativa sui siti istituzionali delle amministrazioni come snodo centrale per consentire un'effettiva conoscenza dell'azione pubblica e per sollecitare e agevolare lo scrutinio pubblico. La responsabilità di tale pubblicazione è posta in capo agli stessi enti e l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione viene sanzionato ai sensi dell'articolo 46 del medesimo decreto legislativo.

Il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, rafforza tali principi, non solo tramite la chiara indicazione dell'adozione di formati "aperti" che consentano l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo dei dati¹, ma anche tramite l'introduzione di un criterio di tempestività (i dati devono essere pubblicati entro 30 giorni dall'adozione dei bilanci da parte degli organi preposti) e di schemi e definizioni volti a favorire la confrontabilità tra amministrazioni.

2 – Schemi e modalità da adottare per la pubblicazione sui siti internet dei dati sulle entrate e sulla spesa, di competenza e di cassa, della Legge di bilancio e del Rendiconto generale dello Stato

L'articolo 3 del DPCM disciplina le modalità di pubblicazione dei dati sulle entrate e sulla spesa, di cassa e di competenza, della Legge di bilancio e del Rendiconto generale dello Stato. Lo schema delle informazioni di bilancio da pubblicare ha come unità di riferimento il capitolo per le spese e l'articolo per le voci di entrata.

Ai fini degli adempimenti di cui al DPCM, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato pubblica i dati relativi alle entrate e alla spesa del bilancio dello Stato e del Rendiconto nella sezione "open" della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, di seguito "Open BDAP" (all'indirizzo: <http://www.bdap.tesoro.it>), secondo gli schemi indicati nell'allegato 1 del DPCM, accompagnati da metadati, in un formato aperto, che consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo dei dati.

In particolare è richiesto a ciascun Ministero di pubblicare sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente/Bilanci" di cui all'allegato A del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, i dati relativi al proprio stato di previsione, tramite un collegamento al sito Open BDAP del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, e precisamente alla sezione appositamente dedicata alla pubblicazione dei dati ai sensi dell'articolo 3 del DPCM sopra citato:

http://www.bdap.tesoro.it/Pagine/OpenBDAP_DPCM_0000_20140922_003_000_00_00.aspx.

L'adempimento previsto dalla normativa in questione si considera assolto da parte di ciascun Ministero inserendo nel proprio sito istituzionale il collegamento alla Open BDAP come sopra specificato.

Sui siti istituzionali dei Ministeri, cliccando sul link deputato, si raggiungerà direttamente la pagina della "Open BDAP" che contiene i dati oggetto di pubblicazione, la quale sarà così composta²:

1. in alto, una sezione che contiene il titolo, la norma e un suo breve abstract;

¹L'articolo 7 del decreto legislativo 33 del 2013 fornisce indicazioni sulle caratteristiche dei dati "aperti" e il loro formato, specificati dal Codice dell'amministrazione digitale (articolo 68 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82).

²Anche accedendo alla pagina Open BDAP <http://www.bdap.tesoro.it> è possibile raggiungere la sezione dedicata alla pubblicazione dei dati del Bilancio di previsione e del Rendiconto.

2. al centro, una sezione da cui è possibile selezionare e quindi filtrare l'esercizio finanziario – per la prima pubblicazione sarà presente solo il 2015 – e il tipo di documento: Legge di Bilancio o Rendiconto generale dello Stato;
3. in basso, una terza sezione che, a fronte delle selezioni effettuate nella sezione di cui al punto 2, presenta a video i file in formato “.csv” che contengono i dati di entrata e di spesa; per l'entrata si tratta di un solo file mentre, per la spesa, sono presentati un file per ogni Ministero e uno per lo Stato nel suo complesso. In questa sezione saranno presenti anche i due file di metadati per le entrate e per le spese.

La pubblicazione relativa alle entrate rimane di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

I dati relativi alla Legge di bilancio dovranno essere pubblicati entro il 31 gennaio dell'anno di riferimento e quelli relativi al Rendiconto generale dello Stato (disegno di legge) entro il 31 luglio dell'anno successivo a quello di riferimento. Eventuali modifiche apportate nel corso della discussione parlamentare saranno tempestivamente pubblicate in forma di aggiornamento successivamente all'approvazione del Rendiconto.

3 - Schemi e modalità da adottare per la pubblicazione dell'indicatore di tempestività dei pagamenti

Da diversi anni il tema dei ritardi di pagamento e delle procedure con le quali la pubblica amministrazione paga il corrispettivo delle forniture di beni e servizi è considerato uno snodo importante della situazione economica del nostro paese e la sua rilevanza è accresciuta a fronte della crisi economica e finanziaria. Dal 1° gennaio 2013 è entrata in vigore la nuova disciplina sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, adottata con il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 che, modificando il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, ha recepito la direttiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

In ambito nazionale, a partire dal 2009, alcune norme hanno assunto l'esigenza di quantificare i tempi medi di pagamento delle amministrazioni, dandone anche larga diffusione pubblica su internet. L'attuazione delle norme è stata attribuita alle singole amministrazioni e il panorama che ne risulta è assai diversificato dal punto di vista sia della effettiva implementazione, sia della disponibilità di dati. Pertanto, risulta necessario un coordinamento sulle definizioni e sul metodo di calcolo da adottare, per monitorare il fenomeno.

Il decreto legge n.66 del 2014 ripropone in diversi punti la centralità della misurazione della tempestività dei pagamenti: all'art. 8, comma 1 (in cui si fa riferimento a un portale unico per i dati e schemi tipo da definire tramite un DPCM), all'art. 27, comma 1, - nel quale si introduce la possibilità, attraverso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti predisposta dalla RGS, di tracciare l'invio e la ricezione delle fatture, cartacee ed elettroniche (in questo caso tramite colloquio con il sistema SDI relativo alla fatturazione elettronica), destinate alle pubbliche amministrazioni, nonché di monitorare tempestivamente

lo stato dei debiti (liquidato, scaduto, sospeso, ceduto, compensato, pagato, ecc.) -, all'art. 41, comma 1 (in cui si fa riferimento a un prospetto certificato dall'amministrazione e allegato al bilancio di consuntivo o di esercizio), all'art.47 (in cui si fa riferimento ai tempi medi nei pagamenti relativi a transazioni commerciali superiori a 90 giorni rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, come criterio da tenere in conto per la ripartizione tra province/città metropolitane e tra comuni del rispettivo contributo alla riduzione della spesa pubblica).

Il DPCM specifica pertanto, agli articoli 9 e 10, lo schema tipo e le modalità di pubblicazione dell'indicatore di tempestività dei pagamenti, indicando in maniera univoca cosa calcolare, in quale formato pubblicare il dato ed entro quali tempi.

In sintesi, l'indicatore di tempestività dei pagamenti è definito in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture.

Il calcolo prevede infatti che:

- il numeratore contenga la somma, per le transazioni commerciali pagate nell'anno solare, dell'importo di ciascuna fattura pagata moltiplicato per i giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura stessa e la data di pagamento ai fornitori;
- il denominatore contenga la somma degli importi pagati nell'anno solare.

L'unità di misura è in giorni.

L'indicatore misurato in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture attribuisce pertanto un peso maggiore ai casi in cui sono pagate in ritardo le fatture che prevedono il pagamento di somme più elevate.

L'indicatore dovrà essere calcolato su base trimestrale e su base annuale, a decorrere dal 2015, e dovrà essere pubblicato sul sito internet istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente/Pagamenti dell'amministrazione" di cui all'allegato A del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in un formato tabellare aperto che consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo. In particolare, l'indicatore trimestrale dovrà essere pubblicato entro il trentesimo giorno dalla conclusione del trimestre e quello annuale entro il 31 gennaio dell'anno successivo.

Maggiori dettagli sulle modalità operative di calcolo dell'indicatore sono forniti nel successivo paragrafo 5.

4 – La definizione di transazione commerciale per il calcolo dell'indicatore di tempestività dei pagamenti

L'articolo 9, comma 4, del DPCM richiama la nozione di "transazione commerciale" contenuta nell'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 231/2002, che si riferisce ai: *"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"*.

Di seguito si forniscono alcune indicazioni operative finalizzate unicamente al calcolo dell'indicatore, in coerenza con la disciplina nazionale e comunitaria in materia di contrasto al ritardo dei pagamenti. Dal punto di vista soggettivo, la disciplina del DPCM si applica ai contratti stipulati da pubbliche amministrazioni con soggetti che svolgono attività d'impresa. Il decreto legislativo 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, comprensiva anche dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti.

Sotto il profilo oggettivo, la disciplina si applica a tutti i contratti che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi.

Nel calcolo dell'indicatore di tempestività si devono considerare anche i pagamenti che hanno titolo in contratti di appalto di lavori pubblici, in linea con quanto stabilito dall'undicesimo considerando della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, secondo cui *"la fornitura di merci e la prestazione di servizi dietro corrispettivo a cui si applica la presente direttiva dovrebbero anche includere la progettazione e l'esecuzione di opere e edifici pubblici, nonché i lavori di ingegneria civile"*.

Tale interpretazione è, del resto, coerente con la recente normativa nazionale sulla certificazione dei crediti delle pubbliche amministrazioni, parimenti volta ad assicurare la tempestività dei pagamenti, che fa riferimento alla nozione di *"crediti per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali"* (si veda, da ultimo, l'articolo 27 del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014), che include anche i crediti derivanti da appalti di lavori.

Si segnala, inoltre, che sono compresi anche i contratti di mera utilizzazione di beni a fronte di un corrispettivo di denaro, come la locazione e l'affitto, pur sempre in concomitanza con un rapporto commerciale (v. Consiglio di Stato, Sez. V, 11.02.2014, n. 657).

Sono invece escluse dall'ambito di applicazione della disciplina in esame le seguenti fattispecie (articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 231/2002):

- i debiti oggetto di procedure concorsuali aperte a carico del debitore. Al riguardo, il decreto legislativo n. 192/2012 ha integrato la definizione di tali debiti, specificando che in questa categoria sono ricomprese le procedure finalizzate alla ristrutturazione del debito;
- i pagamenti a titolo di risarcimento del danno, compresi quelli effettuati da un assicuratore.

5 - Modalità di acquisizione ed elaborazione dei dati elementari per il calcolo dell'indicatore di tempestività dei pagamenti

L'indicatore di tempestività dei pagamenti è calcolato come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento.

Ai fini del calcolo dell'indicatore si intende per:

- “giorni effettivi”, tutti i giorni da calendario, compresi i festivi;
- “data di pagamento”, la data di trasmissione degli ordinativi di pagamento in tesoreria;
- “data di scadenza”, i termini previsti dall’articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 come modificato dal decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 (che ha recepito la direttiva europea 7/2011 sui tempi di pagamento) ossia trenta giorni dalla data di ricevimento della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente, o dalla data di ricevimento delle merci o di prestazione dei servizi, o dalla data dell’accettazione o della verifica eventualmente previste dalla legge o dal contratto ai fini dell’accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali (qualora la ricezione della fattura o della richiesta equivalente di pagamento avviene in epoca non successiva a tale data) oppure in base al termine per il pagamento pattuito nel contratto con il fornitore (che si ricorda, in ogni caso, non può essere superiore a sessanta giorni, quando ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche);
- “importo dovuto”, la somma da pagare entro il termine contrattuale o legale di pagamento, comprese le imposte, i dazi, le tasse o gli oneri applicabili indicati nella fattura o nella richiesta equivalente di pagamento.

Vengono prese in considerazione tutte le fatture pagate nel periodo, anche quelle eventualmente pagate prima della data di scadenza. In tal caso, la differenza avrà valore negativo nel calcolo incidendo sulla media ponderata. Il calcolo dell’indicatore annuale da effettuare entro il 31 gennaio e riferito all’anno precedente riguarda le fatture pagate entro il 31/12.

Si specifica, inoltre, che l’indicatore deve essere calcolato escludendo le fatture soggette a contestazioni o contenzioso ossia, più precisamente, dal calcolo devono essere esclusi i periodi in cui la somma era inesigibile. In tali termini, la data di riferimento per il calcolo dell’indicatore (data di scadenza) per le fatture in oggetto deve essere ridefinita con decorrenza dal momento in cui le stesse diventano esigibili.

Al riguardo, in tempo utile a partire dalla prima data di scadenza prevista dalla norma per la pubblicazione dell’indicatore trimestrale, il sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria (Sicoge) fornirà una nuova interrogazione per consentire alle Amministrazioni di avere a disposizione i dati dei pagamenti delle fatture elettroniche con il dettaglio informativo necessario al calcolo dell’indice di tempestività dei pagamenti. La predetta interrogazione presenterà una serie di filtri per visualizzare i dati a diversi livelli di analisi e conterrà un simulatore di calcolo a supporto dell’attività.

Al fine di integrare le informazioni, con la medesima interrogazione sarà possibile estrarre separatamente i pagamenti emessi a fronte di fatture cartacee che, a differenza di quelle elettroniche, non hanno l’informazione relativa alla data di scadenza.

Per il calcolo dell’indicatore di tempestività dei pagamenti i dati forniti da Sicoge dovranno, eventualmente, essere completati dalle Amministrazioni con i pagamenti non gestiti sullo stesso sistema.

Ulteriori precisazioni verranno fornite con comunicazione successiva da parte dell’Ispettorato Generale per l’informatizzazione della contabilità di Stato del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

6 – Il prospetto di attestazione dei tempi di pagamento da inserire nelle Note integrative allegate al bilancio

All'articolo 9, comma 8 del DPCM si dispone per le Amministrazioni centrali dello Stato, *che le Note integrative allegate al Rendiconto generale dello Stato, disciplinate dall'art. 35 comma 2 della L. 196/2009*, costituiscono il documento che contiene il prospetto di riferimento per la pubblicazione dell'indicatore annuale di tempestività di cui all'art. 8, comma 1, lettera c), del decreto legge n. 66/2014 convertito dalla legge n. 89/2014.

Le Note integrative, ai sensi del citato articolo 35 sono articolate in due distinte sezioni, la prima delle quali contiene il rapporto sui risultati con l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella Nota Integrativa di previsione (art. 21 della legge 196/09), mentre la sezione seconda, con riferimento ai programmi, illustra i risultati finanziari ed espone i principali fatti della gestione, motivando gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel Rendiconto generale dello Stato. Le Note integrative sono compilate da ciascuna amministrazione che utilizza il sistema informativo messo a disposizione dalla Ragioneria generale dello Stato.

Su tale sistema verrà pertanto realizzato uno specifico prospetto, denominato "Rilevazione della tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali" ex art. 41, c. 1, del citato decreto legge n. 66/2014, nel quale sarà pubblicato l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti ivi compresa la descrizione delle misure da adottare per rientrare nei termini di pagamento previsti dalla legge. Le informazioni riferite all'indicatore di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali saranno riferite al Ministero nel suo complesso e non ai singoli Centri di responsabilità o programmi di spesa.

Il Ragioniere Generale dello Stato

