

MENO RITARDI NEI PAGAMENTI DELLE PA ALLE IMPRESE

Merito (anche) degli incentivi?

Tempestività dei pagamenti: un indicatore utile per imprenditori e cittadini

Le Pubbliche Amministrazioni italiane sono considerate pessime debentrici, mentre dovrebbero, al pari degli altri operatori di mercato (e anzi più di essi), dimostrare e garantire puntualità e affidabilità verso i propri creditori.

Del resto, non è un caso che tra le riforme abilitanti del PNRR sia prevista la riduzione dei tempi di pagamento delle PA, che dovrebbero riuscire progressivamente a saldare le fatture ricevute per beni, lavori e servizi entro 30 giorni dalla data di ricevimento¹. Al riguardo, la Ragioneria Generale dello Stato, nei mesi scorsi, ha effettuato una puntuale ricognizione.

In questo contesto, per un'impresa diventa determinante poter disporre dell'informazione relativa ai tempi medi di pagamento di un Ente al fine di decidere in consapevolezza se partecipare ad una gara di appalto: la prospettiva, ad esempio, di rischiare di riscuotere un credito con mesi di ritardo, con conseguenti problemi di liquidità, è un'opzione che molte imprese non sono in grado di sostenere.

In considerazione della crucialità che quel tipo di informazione assume nell'orientare le scelte imprenditoriali, il legislatore l'ha incluso tra gli obblighi di trasparenza previsti dal cosiddetto "decreto trasparenza"² del 2013. Esso dispone che le Amministrazioni Pubbliche pubblichino "con cadenza annuale un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato: «indicatore di tempestività dei pagamenti»"³.

In realtà, l'indicatore misura non i giorni di pagamento, come fa pensare la sua denominazione, bensì i giorni di ritardo dell'Ente nell'onorare i propri impegni verso i fornitori: se sono pari a zero, o con segno meno, significa che l'Ente ha saldato nei tempi utili le fatture ricevute. In dettaglio, il DPCM del 22 settembre 2014⁴ definisce l'indicatore di tempestività dei pagamenti "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".

¹ Sono 60 giorni per il settore sanitario.

² Decreto Legislativo 33/2013 (in seguito anche D.lgs. 33/2013).

³ Art. 33 del D.lgs. 33/2013.

⁴ Art. 10 del DPCM del 22/9/2014: 1) Le amministrazioni pubblicano l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 9, comma 1, del presente decreto entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento, secondo le modalità di cui al comma 3 del presente articolo. 2) A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le amministrazioni pubblicano l'indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 9, comma 2, del presente decreto entro il trentesimo giorno dalla conclusione del trimestre cui si riferisce, secondo le modalità di cui al comma 3 del presente.

Nel 2015, poi, il MEF⁵ ha ulteriormente precisato che “*devono essere prese in considerazione tutte le fatture pagate nel periodo, indipendentemente dalla data di emissione della fattura*”. Ciò vuol dire che l’indicatore di tempestività dei pagamenti (di seguito ITP) misura esclusivamente la tempestività delle transazioni pagate nel periodo, e l’eventuale ritardo nel saldo rispetto alla scadenza prevista, indipendentemente da quando siano state ricevute le richieste di pagamento⁶.

L’indicatore, come detto, è particolarmente significativo per le imprese, ma lo è anche per i cittadini, che possono farsi un’idea concreta dell’efficienza amministrativa del Comune nel cui territorio abitano: che contributo effettivo può garantire allo sviluppo economico locale un Ente che non riesce a evadere i propri impegni di spesa nei tempi previsti?

È da sottolineare con chiarezza che lo scopo dell’analisi dell’indicatore non è dare pagelle, ma fornire una bussola ai cittadini e soprattutto alle aziende che lavorano con la PA.

Tempestività o ritardo dei pagamenti? I risultati dei Comuni capoluogo di Provincia

Il monitoraggio effettuato annualmente dal Centro di Ricerca REP sulla tempestività dei pagamenti delle PA consente di apprezzare la progressiva riduzione dei tempi con cui esse riescono a saldare le fatture dei propri fornitori. Riduzione cui, tuttavia, non sempre ha corrisposto il rispetto dei 30 giorni dalla data del ricevimento delle fatture previsti per il pagamento, né, tanto meno, un anticipo rispetto alla scadenza delle fatture. L’analisi relativa ai 109 Comuni capoluogo di provincia (di seguito Comuni CP) restituisce, infatti, un quadro molto variegato per il 2023, peraltro contraddistinto da un’evidente caratterizzazione territoriale.

Più in dettaglio, su 109 Capoluoghi di provincia, 28 risultano avere pagato con un ritardo di almeno un giorno rispetto alla scadenza delle fatture. Ritardo che si ferma sotto le quattro settimane per 19 Comuni, ma le supera per circa metà di essi. Il caso limite continua ad essere rappresentato da Napoli, che risulta pagare le fatture dopo quasi 5 mesi dopo la loro scadenza per l’anno 2023, e dopo più di 6 mesi nel’anno2022.

Possono essere considerati sostanzialmente nei tempi i 5 Comuni che risultano pagare neppure un giorno dopo o un giorno prima della scadenza della fattura: Perugia e Terni, al Centro, e L’Aquila, al Sud, mostrano un ITP pari a 0,3 giorni, mentre Crotone, al Sud, e Como, al Nord, oscillano tra -0,2 e -0,7 (cfr. Tabella 1). Pertanto, considerando questi 3 Comuni che, anche se hanno un valore positivo non pagano con più di un giorno in ritardo, il valore di 31 citati prima diventano 28 Enti.

⁵ Art. 10 del DPCM del 22/9/2014: 1) Le amministrazioni pubblicano l’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all’art. 9, comma 1, del presente decreto entro il 31 gennaio dell’anno successivo a quello di riferimento, secondo le modalità di cui al comma 3 del presente articolo. 2) A decorrere dall’anno 2015, con cadenza trimestrale, le amministrazioni pubblicano l’indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti di cui all’art. 9, comma 2, del presente decreto entro il trentesimo giorno dalla conclusione del trimestre cui si riferisce, secondo le modalità di cui al comma 3 del presente.

⁶ Diverso l’indicatore di ritardo annuale dei pagamenti, che ha l’obiettivo di esprimere la capacità dell’Amministrazione di pagare le fatture scadute nell’anno. Dunque, esso non dovrà considerare le fatture scadute negli anni precedenti e pagate nell’anno; dovrà considerare le fatture scadute nell’anno e non pagate.

Tabella 1. Comuni CP che pagano sostanzialmente nei tempi di legge (giorni)

Comune	Area geografica	Indicatore di tempestività dei pagamenti
Terni	Centro	0,3
L'Aquila	Sud	0,3
Perugia	Centro	0,3
Crotone	Sud	-0,2
Como	Nord	-0,7

Fonte: Indice di Capacità Amministrativa (Centro REP) – rielaborazione su dati nella sez. AT sui siti web comunali

Il resto del campione, escludendo i 5 Comuni (tre del Sud, uno del Centro e uno del Nord) che non hanno pubblicato l'indicatore nonostante l'obbligo di legge, vede 5 Comuni che hanno pagato i fornitori sostanzialmente nei tempi di legge (meno di un giorno di ritardo o di anticipo sulla scadenza prevista), e 71 Comuni (escludendo Crotone e Como) che hanno pagato le fatture ricevute in anticipo rispetto alla data di scadenza. Ciò significa che 2 Capoluoghi di Provincia su 3 pagano i fornitori in anticipo.

Il dato medio, tuttavia, cela nette differenze territoriali, come già anticipato: se al Nord il 91%⁷ dei Comuni rilevati vanta nei pagamenti un anticipo sulla scadenza delle fatture, al Centro la quota si riduce, pur attestandosi oltre la soglia del 81%, per poi contrarsi in maniera netta nel Sud e nelle Isole (32%).

Eppure, sembrerebbe proprio un Comune del Mezzogiorno di Italia, Palermo, il miglior debitore della penisola, con un indicatore di tempestività dei pagamenti pari a -65,5 giorni. Questo dato, tuttavia, rilevato nella sezione Amministrazione Trasparente del sito web della città, come da indicazione normativa del D.lgs. 33/2013, è da ritenere non plausibile, in quanto l'anticipo medio dei pagamenti eccede i 30 giorni che per legge devono scattare dalla data di ricevimento della fattura: da un'analisi di dettaglio delle singole transazioni, risulta che alcune riportano una data di scadenza della fattura errata (anno 2203 invece di 2023, ad esempio) e questo fa sì che il calcolo generale sia influenzato in modo decisivo da tali dati incoerenti, rendendolo, appunto, non utilizzabile per il confronto con gli altri Enti.⁸

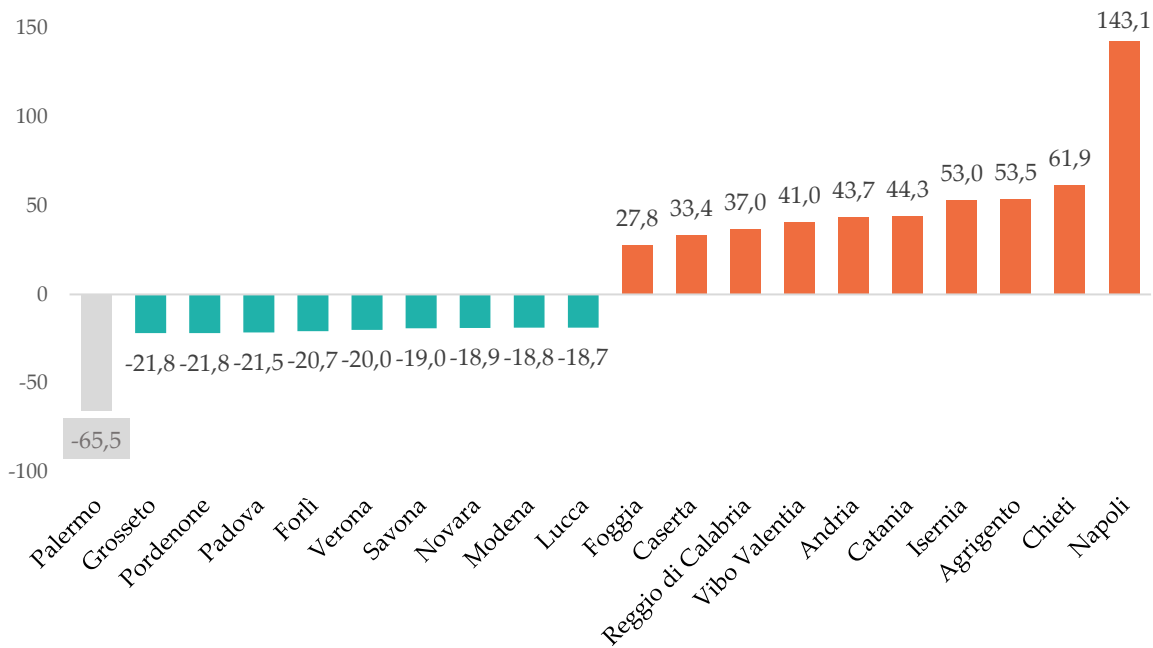
Osservando i valori dell'indicatore, a parte il caso del Capoluogo siciliano, le performance migliori appartengono a città che registrano un anticipo di circa tre settimane: 2 sono al Centro, in Toscana (Grosseto e Lucca), e 7 distribuiti tra diverse Regioni del Nord (Pordenone, Padova, Forlì, Verona, Savona, Novara, Modena).

Opposta risulta, invece, la collocazione geografica dei Capoluoghi fanalino di coda, che, con i valori più elevati dell'indicatore, occupano le ultime dieci posizioni: appartengono, infatti, tutti al Sud. In dettaglio, dopo Napoli che, come detto, presenta la situazione più critica con oltre 140 giorni di scarto tra data di pagamento prevista e data effettiva, seguono, a distanza, Chieti, Agrigento e Isernia con circa due mesi; Catania, Andria, Vibo Valentia e Reggio di Calabria con circa 40 giorni; da ultimo, Caserta e Foggia con circa un mese (cfr. Figura 1).

⁷ Escludendo gli Enti segnati nella tabella 1

⁸ Fonte: file in Excel riportato dall'Ente: <https://www.Comune.palermo.it/amministrazione-trasparente.php?grp=3&lev=3&id=77>

Figura 1. ITP 2023 Comuni CP - Top e flop 10 (giorni)



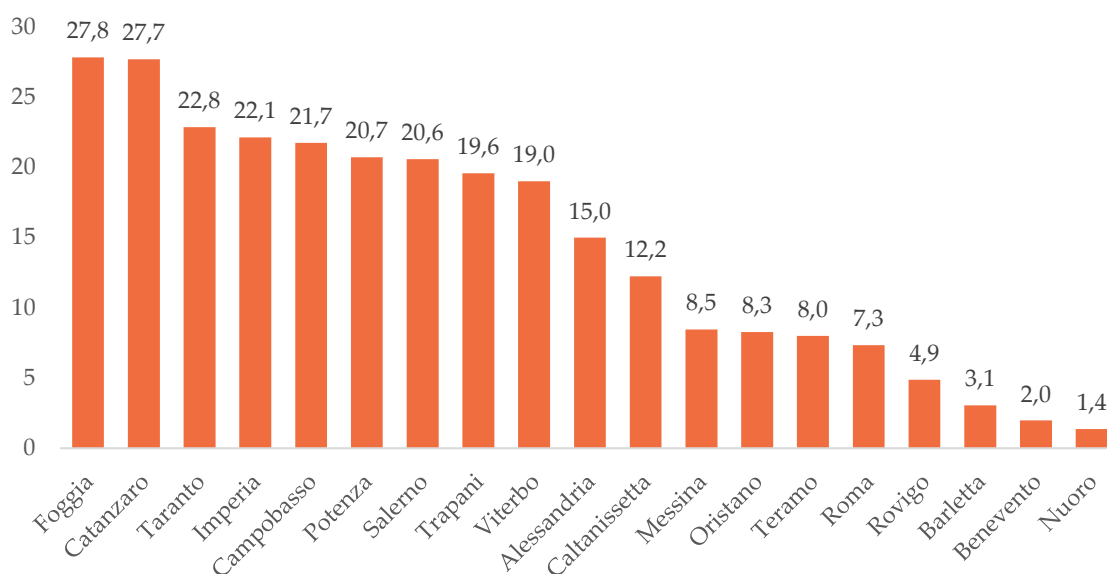
*Cfr. quanto specificato sul risultato di Palermo a pag.3: ITP è quello indicato dal Comune sul suo sito web, ma non plausibile per i motivi ivi spiegati.

Fonte: Indice di Capacità Amministrativa (Centro REP) – rielaborazione su dati nella sez. AT dei siti web comunali

La Figura 2 evidenzia come a pagare in ritardo siano anche i Comuni del Nord, come Imperia e Rovigo ad esempio, e del Centro, come Roma e Viterbo.

Va osservato che, tra i Comuni ritardatari del Sud, Nuoro, Benevento e Barletta ritardano il pagamento ai fornitori di pochi giorni: da 1 a 3 soltanto.

Figura 2 – Comuni CP che pagano con un ritardo inferiore al mese dalla scadenza – ITP 2023 (giorni)



Fonte: Indice di Capacità Amministrativa (Centro REP) – rielaborazione su dati nella sez. AT dei siti web comunali

Riportando, infine, il focus sui Municipi virtuosi, si osserva che per imbattersi in uno del Sud Italia sia necessario scorrere molto la graduatoria riportata in Tabella 2. In totale (escludendo Crotone e Palermo per i motivi sopra detti) sono 11 Comuni, dislocati in gran parte delle Regioni meridionali, con un ITP 2023 ricompreso tra -14,4 di Cagliari e -2,2 di Pescara.

Tabella 2. Comuni CP che pagano prima della scadenza – ITP 2023 (giorni)

Comune	ITP 2023
1 Palermo	-65,5
2 Grosseto	-21,8
3 Pordenone	-21,8
4 Padova	-21,5
5 Forlì	-20,7
6 Verona	-20,0
7 Savona	-19,0
8 Novara	-18,9
9 Modena	-18,8
10 Lucca	-18,7
11 Cuneo	-18,6
12 Venezia	-18,4
13 Siena	-17,7
14 Pistoia	-17,6
15 Bologna	-16,3
16 Torino	-16,2
17 Ascoli Piceno	-15,7
18 Parma	-15,7
36 Lecce	-11,5
37 Sondrio	-11,0
38 Pesaro	-11,0
39 Firenze	-10,8
40 Ferrara	-10,7
41 Verbania	-10,6
42 Gorizia	-10,3
43 Asti	-10,3
44 Monza	-10,3
45 Udine	-9,8
46 Brindisi	-9,8
47 Brescia	-9,6
48 Avellino	-8,9
49 Matera	-8,4
50 Treviso	-8,4
51 Belluno	-8,4
52 Pavia	-8,2
53 Milano	-8,1
54 La Spezia	-7,7

19	Vercelli	-15,6
20	Arezzo	-15,0
21	Cagliari	-14,4
22	Trieste	-14,1
23	Bari	-14,0
24	Cremona	-13,7
25	Livorno	-13,3
26	Frosinone	-13,0
27	Bolzano	-13,0
28	Macerata	-13,0
29	Piacenza	-13,0
30	Mantova	-12,9
31	Genova	-12,8
32	Ancona	-12,4
33	Bergamo	-12,0
34	Pisa	-11,9
35	Ravenna	-11,6

55	Biella	-7,6
56	Lecco	-6,5
57	Lodi	-6,3
58	Massa	-5,9
59	Prato	-5,9
60	Ragusa	-5,9
61	Varese	-5,4
62	Siracusa	-5,0
63	Enna	-4,4
64	Aosta	-4,3
65	Carbonia	-4,0
66	Reggio nell'Emilia	-4,0
67	Vicenza	-4,0
68	Fermo	-3,9
69	Rimini	-3,8
70	Pescara	-2,2
71	Latina	-2,1

*Cfr. quanto specificato sul risultato di Palermo a pag.3: ITP è quello indicato dal Comune sul suo sito web, ma non plausibile per i motivi ivi spiegati.

Fonte: Indice di Capacità Amministrativa (Centro REP) – rielaborazione su dati nella sez. AT dei siti web comunali

Un trend in miglioramento (anche) grazie ai premi di risultato

Negli anni, può dirsi crescente l'attenzione indirizzata dalle Pubbliche Amministrazioni verso il rispetto dei tempi di liquidazione dei fornitori, stimolato, in alcuni casi, dall'iniziativa di alcune di esse di collegarlo al sistema dei premi annuali di risultato per il personale pubblico, come nel caso, ad esempio, della Regione Lombardia. Collegare la riduzione dei tempi di pagamento ai fornitori agli obiettivi di performance ha avuto esito positivo, ove sperimentato.

Per questo, il D.lgs. 13/2023⁹ ha introdotto, nell'ambito dei sistemi di valutazione della performance, specifici obiettivi annuali di pagamento dei tempi previsti, da valutare ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato per i dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali e per i dirigenti apicali delle strutture.

In effetti, osservando i valori dell'indicatore in esame negli anni 2022 e 2023, si apprezza per circa metà del campione una contrazione dei tempi, sintomatica di una rinnovata e migliore gestione amministrativa e contabile.

Palermo sembra mostrare la contrazione più significativa, passando da un ritardo di circa 8 giorni a un anticipo di oltre 2 mesi, ma vale al riguardo quanto precisato sopra.

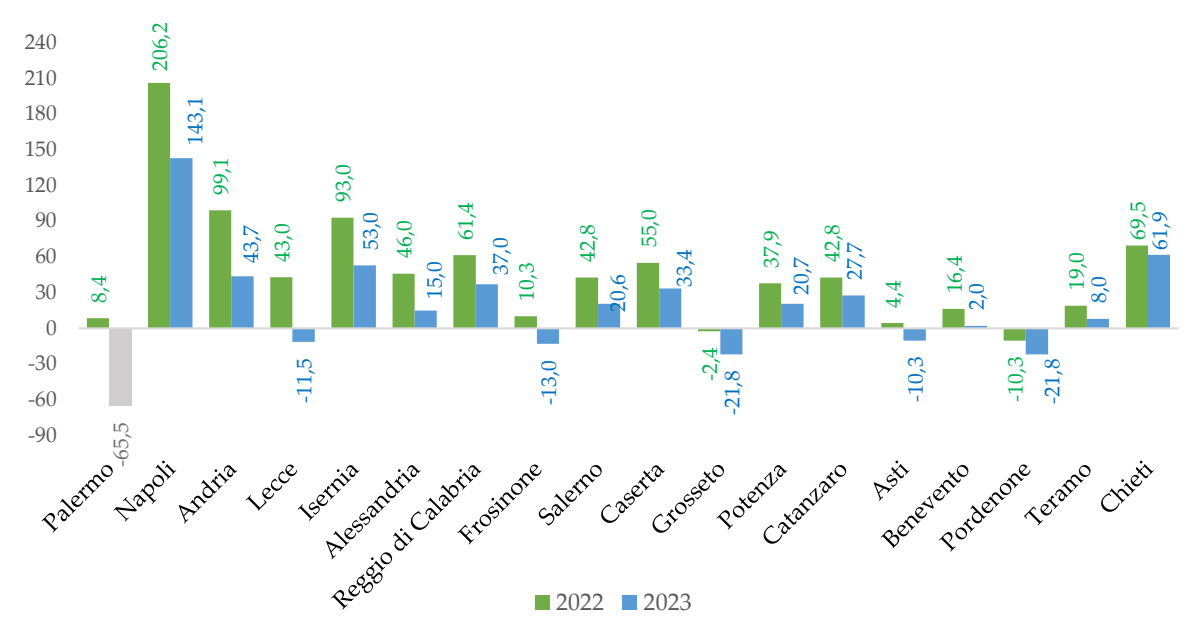
⁹ Cfr. art. 4-bis, comma 2, del D.L. n. 13/2023, convertito con Legge n. 41/2023: "Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei sistemi di valutazione della performance previsti dai rispettivi ordinamenti, provvedono ad assegnare, integrando i rispettivi contratti individuali, ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali nonché ai dirigenti apicali delle rispettive strutture specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni e valutati, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30 per cento."

Consistente, seppur non risolutiva, la riduzione di oltre due mesi dell'ITP per la città di Napoli: da 206,2 a 143,1 giorni, confermando l'inversione di tendenza del biennio 2022-2023.

Per Andria¹⁰ e Lecce l'indicatore migliora di quasi due mesi: nel primo Comune pugliese, infatti, i tempi passano da 99,1 giorni per le fatture liquidate nel 2022 a 43,7 giorni per quelle liquidate nel 2023; per il secondo, invece, l'importante riduzione da 43 a -11,5 giorni consente di ottenere un ITP negativo, e dunque di anticipo.

Ulteriori 14¹¹ Amministrazioni completano il novero dei capoluoghi che durante il biennio in osservazione hanno subito una contrazione dell'indicatore superiore a una settimana e tale dinamica ha sortito effetti diversificati. Si registra, ad esempio, per Isernia, Reggio di Calabria e Caserta un miglioramento della performance che, tuttavia, non riesce a portare l'indicatore sotto i 30 giorni di ritardo, mentre per Frosinone, Grosseto, Asti e Pordenone si registra l'auspicabile anticipo nei tempi di liquidazione dei fornitori (cfr. Figura 3) rispetto a un iniziale ritardo nel 2022.

Figura 3. Comuni CP con trend cronologico 2022-2023 in miglioramento di più 7 giorni - ITP



*Cfr. quanto specificato sul risultato di Palermo a pag.3: ITP è quello indicato dal Comune sul suo sito web, ma non plausibile per i motivi spiegati.

Fonte: Indice di Capacità Amministrativa (Centro REP) – rielaborazione su dati nella sez. AT dei siti web comunali

Più contenuta, ma pur sempre positiva, risulta la riduzione dell'indicatore in esame per ulteriori 30 Comuni capoluogo di provincia, mentre è sostanzialmente stabile l'ITP di Macerata, Sondrio e Vicenza che, rispettivamente con -13, -11 e -4 giorni, sono accomunate da un virtuoso anticipo rispetto alla scadenza delle fatture, confermato nel biennio in esame.

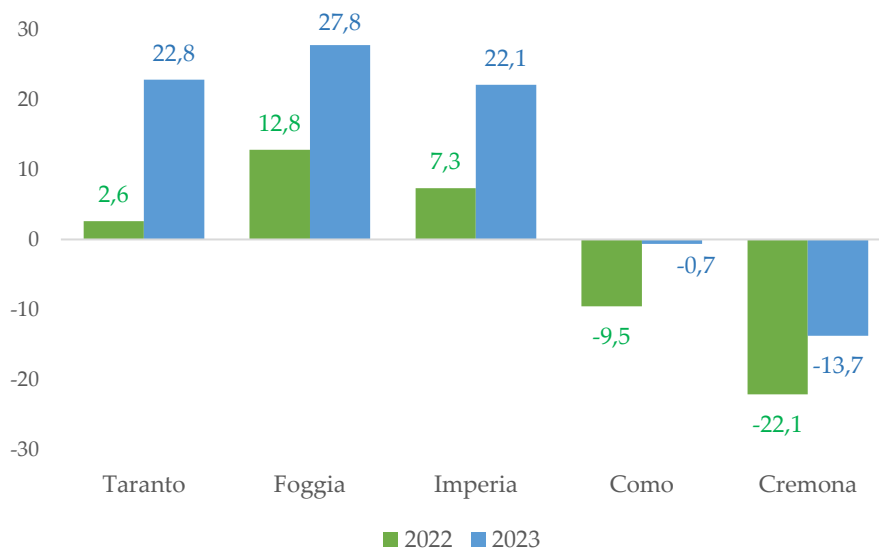
Infine, 33 Comuni su 109 hanno visto un peggioramento del proprio indicatore di tempestività dei pagamenti. Tra questi 5 registrano un incremento del ritardo superiore alla settimana: specificamente,

¹⁰ Il valore relativo al Comune di Andria fa riferimento al tempo medio ponderato di ritardo.

¹¹ Si aggiungono a Palermo, Napoli, Andria e Lecce, già commentati sopra.

Taranto detiene il primato passando da 2,6 a 22,8 giorni di ritardo; seguono, a distanza, Foggia e Imperia con poco più di ulteriori due settimane di ritardo rispetto all'anno precedente, e, da ultimo, Como e Cremona, che pur confermando la capacità di adempiere ai pagamenti con anticipo, hanno lievemente deteriorato la loro tendenza rispetto all'anno precedente. (cfr. Figura 4)

Figura 4. Comuni CP con trend cronologico 2022-2023 in peggioramento di più 7 giorni - ITP



Fonte: Indice di Capacità Amministrativa (Centro REP) – rielaborazione su dati nella sez. AT dei siti web comunali