



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**I TEMPI DI PAGAMENTO DEI DEBITI COMMERCIALI DA PARTE
DEGLI ENTI LOCALI DELLA TOSCANA**



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**I TEMPI DI PAGAMENTO DEI DEBITI COMMERCIALI DA PARTE
DEGLI ENTI LOCALI DELLA TOSCANA**



CORTE DEI CONTI

Magistrato: Cons. Patrizia Impresa

Funzionari: Sig. Claudio Felli, Dott. Luca Panicucci, Dott. Gabriele Ievolella

L'Editing è stato curato dalla Sig.ra Michela Battistini

INDICE

	Pag.
Deliberazione	I
Referto	
1. Premessa: i tempi dei pagamenti dei debiti commerciali della P.A.	1
2. Quadro normativo e giurisprudenziale	3
3. La ricognizione effettuata sui tempi di pagamento	11
3.1 L'oggetto, i destinatari e la metodologia dell'indagine	11
3.2 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.)	16
4. I Comuni con più di 30.000 abitanti	18
4.1 Tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali e il tempo medio di ritardo nel pagamento delle fatture - Titolo I e Titolo II	18
4.2 Il ricorso ad anticipazioni di tesoreria e di liquidità e le spese impegnate per il mancato rispetto dei termini di pagamento	22
4.3 La presenza di obiettivi legati al rispetto dei tempi di pagamento nel PEG (Piano Esecutivo di Gestione) e i principali elementi di criticità riscontrati	23
5. Le Province	29
5.1 Tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali e il tempo medio di ritardo nel pagamento delle fatture - Titolo I e Titolo II	29
5.2 Il ricorso ad anticipazioni di tesoreria e di liquidità e le spese impegnate per il mancato rispetto dei termini di pagamento	32
5.3 La presenza di obiettivi legati al rispetto dei tempi di pagamento nel PEG (Piano Esecutivo di Gestione) e i principali elementi di criticità riscontrati	33
6. I pagamenti degli enti locali toscani su progetti finanziati nell'ambito del P.N.R.R.	35
7. Conclusioni	38

Tabelle

Tabella 1	Risposte dei Comuni alle domande n. 1-2-3-4	18
Tabella 2	Risposte dei Comuni alle domande n. 5-6-8-9	22
Tabella 3	Risposte delle Province alle domande n. 1-2-3-4	29
Tabella 4	Risposte delle Province alle domande n. 5-6-8-9	32
Tabella 5	Risposte dei Comuni alla domanda n. 11	35
Tabella 6	Risposte delle Province alla domanda n. 11	36

Grafici

Grafico 1	Tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali - Comuni	19
Grafico 2	Ritardo medio di pagamento delle fatture - Comuni	20
Grafico 3	Tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali - Province	30
Grafico 4	Ritardo medio di pagamento delle fatture - Province	31
Grafico 5	Comuni che hanno effettuato pagamenti su progetti finanziati nell'ambito del P.N.R.R.	36
Grafico 6	Province che hanno effettuato pagamenti su progetti finanziati nell'ambito del P.N.R.R.	37

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere, relatore
Fabio	ALPINI	Primo Referendario
Rosaria	DI BLASI	Referendario
Anna	PETA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

Nell'adunanza del 30 marzo 2023;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTA la direttiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, recepita nell'ordinamento interno con il D.lgs. 9 novembre 2012, n. 192;

VISTO l'articolo 33 del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (sostituito dall'art. 8, comma 1, lett. c), D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89, e, successivamente, modificato dall'art. 29, comma 1, D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97), che dispone che le pubbliche amministrazioni pubblichino, con cadenza annuale e (a decorrere dall'anno 2015) trimestrale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di

beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, denominato “indicatore annuale/trimestrale di tempestività dei pagamenti”, secondo modalità di elaborazione e pubblicazione definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M. del 22 settembre 2014, artt. 9 e 10);

VISTA la Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (“Legge di bilancio 2019”), come modificata dalla Legge 19 dicembre 2019, n. 157 (“Legge di Riforma dei Reati Tributari”) e dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160 (“Legge di bilancio 2020”), introduttiva di un insieme sistematico di ulteriori interventi tesi al contrasto del fenomeno dei ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni, come di seguito meglio specificati;

VISTE le deliberazioni della Sezione n. 4/2021/INPR e n. 67/2022/INPR con le quali è stato approvato il programma di controllo per le annualità 2021 e 2022;

VISTE le ordinanze n. 10/2021 e n. 29/2022 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle attività di controllo;

VISTE le richieste istruttorie e le note di risposta pervenute dagli Enti Locali sottoposti ad indagine;

VISTA l’ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore, Consigliere Patrizia Impresa;

DELIBERA

È approvato il Referto relativo a *“I tempi di pagamento dei debiti commerciali da parte degli enti locali della Toscana”*.

* * *

Copia della presente deliberazione e l’allegata relazione, che ne costituisce parte integrante, vengono trasmesse, a cura della Segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate al presente referto.

Copia della presente deliberazione viene altresì inviata al Presidente della Sezione delle autonomie.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 30 marzo 2023.

Il relatore
Patrizia Impresa
(firmato digitalmente)

Il presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 3 maggio 2023.

Il funzionario incaricato
Claudio Felli
(firmato digitalmente)

REFERTO

I TEMPI DI PAGAMENTO DEI DEBITI COMMERCIALI DA PARTE DEGLI ENTI LOCALI DELLA TOSCANA

Sommario: 1. Premessa: i tempi dei pagamenti dei debiti commerciali della PA. – 2. Quadro normativo e giurisprudenziale. – 3. La ricognizione effettuata sui tempi di pagamento. – 3.1. *L'oggetto, i destinatari e la metodologia dell'indagine.* – 3.2. *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.).* – 4. I Comuni con più di 30.000 abitanti. – 4.1. *Tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali e il tempo medio di ritardo nel pagamento delle fatture – Titolo I e Titolo II.* – 4.2. *Il ricorso ad anticipazioni di tesoreria e di liquidità e le spese impegnate per il mancato rispetto dei termini di pagamento.* – 4.3. *La presenza di obiettivi legati al rispetto dei tempi di pagamento nel PEG (Piano Esecutivo di Gestione) e i principali elementi di criticità riscontrati.* – 5. Le Province. – 5.1. *Tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali e il tempo medio di ritardo nel pagamento delle fatture – Titolo I e Titolo II.* – 5.2. *Il ricorso ad anticipazioni di tesoreria e di liquidità e le spese impegnate per il mancato rispetto dei termini di pagamento.* – 5.3. *La presenza di obiettivi legati al rispetto dei tempi di pagamento nel PEG (Piano Esecutivo di Gestione) e i principali elementi di criticità riscontrati.* – 6. I pagamenti degli enti locali toscani su progetti finanziati nell'ambito del P.N.R.R. – 7. Conclusioni.

1. Premessa: i tempi dei pagamenti dei debiti commerciali della PA

La tempistica dei pagamenti commerciali della PA ha assunto crescente rilevanza negli ultimi 20 anni, quale paradigma di efficienza dell'azione amministrativa, diretta espressione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

Tale crescente importanza deriva dal considerevole impatto che in tutta l'Eurozona le commesse pubbliche hanno sulle economie nazionali e sul Pil degli Stati Membri.

La pubblica amministrazione, pur rappresentando per il privato fornitore un committente/cliente solvibile e quindi economicamente irrinunciabile, spesso è causa di inefficienze gestionali, in ragione del mancato rispetto dei tempi di pagamento correlati ai rapporti commerciali intercorsi. L'eccessiva dilatazione della tempistica dei pagamenti, infatti, pregiudica non poco l'assetto economico-finanziario delle imprese coinvolte, le quali, in conseguenza della minore liquidità disponibile, non sono poste nelle condizioni di garantire un'efficiente gestione ordinaria, né l'elaborazione di piani d'investimento in una prospettiva di medio-lungo periodo. A ciò consegue un possibile impatto negativo sull'occupazione e di riflesso una riduzione della capacità fiscale che si ripercuote sulle entrate pubbliche.

Poiché tale prospettiva a livello macroeconomico interessa trasversalmente tutta l'Unione Europea, da tempo la materia è oggetto di legiferazione e monitoraggio da parte delle istituzioni europee. L'esigenza di una regolamentazione omogenea a livello sovranazionale ha trovato attuazione dapprima con la direttiva 2000/35/CE e successivamente con la direttiva

2011/7/UE. In Italia, tali norme sono state recepite rispettivamente con il d.lgs. n. 231/2002 e il d.lgs. n. 192/2012.

Nel contesto europeo l'Italia è uno dei Paesi che ha fatto registrare le maggiori problematiche. Questa tradizionale difficoltà della nostra PA genera un clima di sfiducia sulle prospettive di crescita da parte del tessuto produttivo. L'incremento dei debiti commerciali della PA nell'ultimo decennio è stato rilevante: dai 70 miliardi (4,2 per cento del PIL) del 2008 ad oltre 90 miliardi nel 2012 (5,8 per cento del PIL) anno in cui i tempi di pagamento hanno raggiunto il proprio culmine con 220 giorni, per poi scendere a 170 giorni nel 2014 a 131 nel 2016 fino a 67 giorni nel 2019. Il trend, quindi, pur positivo, registra valori tuttora superiori a quelli medi europei di 42 giorni.

A testimonianza delle problematiche che caratterizzano la materia dei ritardi di pagamento in Italia, sembra opportuno richiamare la recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sentenza 28 gennaio 2020, causa C-122/18), con la quale lo Stato italiano è stato condannato per non aver assicurato l'effettivo rispetto dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni, come prescritto dalle direttive sopra menzionate.

Il presente referto, adottato sulla base del programma annuale di controllo 2021 approvato da questa Sezione con deliberazione n. 4/2021/INPR del 30 marzo 2021, offre una dettagliata illustrazione circa i tempi e i ritardi di pagamento dei debiti commerciali degli Enti locali toscani, Province e Comuni, con più di 30.000 abitanti. Nello specifico, l'indagine ha avuto ad oggetto la tempestività dei pagamenti ai fornitori per le annualità 2019-2020-2021, proponendosi l'obiettivo di ricostruire il quadro della effettiva entità del fenomeno in oggetto e le concrete ricadute sul sistema economico delle imprese anche all'indomani dell'emergenza determinata dalla pandemia.

L'indagine muove dalla raccolta di dati ed informazioni sui tempi di pagamento forniti dagli stessi Enti interpellati. Analizzando tali dati, si è potuta misurare concretamente l'effettiva capacità degli Enti di onorare i propri debiti commerciali nei termini previsti dalle vigenti normative. Tra i dati richiesti ai fini dell'indagine vi sono, a titolo esemplificativo, l'entità dei tempi medi e dei ritardi medi di pagamento, l'ammontare delle spese insorte per interessi di mora o contenziosi, il ricorso ad anticipazioni di tesoreria o di liquidità, l'indicazione dei principali elementi di criticità, la presenza di specifici obiettivi nel PEG.

2. Quadro normativo e giurisprudenziale

La capacità della Pubblica Amministrazione di onorare i propri debiti commerciali entro termini brevi costituisce una condizione fondamentale per lo sviluppo economico-sociale di un paese. Nei sistemi economici dei paesi europei e in quello nazionale il mercato delle commesse pubbliche rappresenta una significativa componente del PIL. Il tema dei ritardi di pagamento delle Pubbliche Amministrazioni, nei rapporti commerciali con i soggetti privati, in particolare con le imprese, è disciplinato da una normativa in continua evoluzione, tesa a porre costantemente rimedio alle criticità che caratterizzano la materia stessa. Un primo fondamento normativo viene introdotto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 il quale, nel recepire la direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, ha dato attuazione agli obiettivi comunitari sottesi a tale intervento, quali l'esigenza di uniformità delle normative nazionali in tema di ritardi nell'esecuzione dei pagamenti di debiti commerciali e l'introduzione di misure e strumenti volti al contrasto di tale prassi distortiva. Tali ritardi di pagamento influiscono negativamente sulla liquidità e complicano la gestione finanziaria delle imprese. Essi compromettono anche la loro competitività e redditività quando il creditore deve ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di ritardi nei pagamenti. Il rischio di tali effetti negativi aumenta considerevolmente nei periodi di recessione economica, quando l'accesso al credito diventa più difficile.

Il decreto legislativo, successivamente modificato dal decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 e dalla legge 30 ottobre 2014, n. 161, prevedendo l'applicazione delle disposizioni in esso contenute ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale (art.1), definisce quest'ultima come ogni contratto tra imprese, ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi (art.2, lett. a). La disposizione prosegue specificando l'ambito soggettivo di applicazione, stabilendo che per Pubbliche Amministrazioni si intendono "le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 25, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (abrogato dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 - Codice dei contratti pubblici), e ogni altro soggetto, allorquando svolga attività per la quale è tenuto al rispetto della disciplina di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163" (art. 2, lett. b). La normativa prendeva le mosse dall'esigenza di dissuadere le amministrazioni (e in generale la categoria dei debitori) dal ritardare l'esecuzione dei pagamenti dei propri debiti, incentivate anche dai bassi livelli dei tassi di interesse di mora e dalla lentezza delle procedure di recupero.

Inoltre, tra le disposizioni di maggior rilievo, sembra opportuno il richiamo al dettato dell'art. 4, d.lgs. n. 231/2002, riformulato per effetto dell'art. 24, l. n. 161/2014: tale norma sancisce la decorrenza automatica del computo degli interessi di mora a partire dal giorno immediatamente successivo alla scadenza del termine previsto per il pagamento, sia nel caso di termine individuato secondo i criteri legali della medesima disposizione, sia esso convenzionalmente pattuito. Nei rapporti commerciali intercorrenti tra imprese private e Pubbliche Amministrazioni, tuttavia, è possibile derogare alla previsione dei termini legali di cui all'art 4, co. 2, al ricorrere dei seguenti requisiti: purché il patto sia stipulato in forma espressa *ad probationem*, purché lo richieda la natura particolare o talune caratteristiche del contratto e sempre che esso non superi il limite massimo di sessanta giorni. I suddetti termini

individuati dal co. 2, sono raddoppiati qualora si tratti di imprese pubbliche tenute all'osservanza dei requisiti di trasparenza di cui al d.lgs. 233/2003 e di enti pubblici operanti nel campo dell'assistenza sanitaria in forza di esplicito riconoscimento.

Gli obiettivi perseguiti con la direttiva 2000/35/CE (e con il decreto nazionale di recepimento, d.lgs. 231/2002) sono stati ulteriormente ampliati e precisati con una successiva ed importante direttiva in materia, la 2011/7/UE, introduttiva di nuove disposizioni europee in tema di ritardi dei pagamenti. Da una lettura dei "Considerando" premessi alla direttiva in questione, traspare l'intenzione del legislatore comunitario di imporre agli Stati Membri obblighi maggiormente rafforzati per quanto attiene alle transazioni commerciali tra imprese e PP.AA., tenuto conto della maggiore stabilità e capacità economica delle stesse rispetto alla minore redditività, liquidità e competitività delle imprese private.

Emblematico, infatti, risulta il dettato dell'art. 4, parr. 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE, secondo il quale gli Stati Membri sono tenuti ad "assicurare" che le amministrazioni effettuino i pagamenti dei propri debiti commerciali nel rispetto dei termini stabiliti e non limitarsi a garantire la conformità dei termini alle disposizioni legali nonché il riconoscimento alla corresponsione di interessi nell'ipotesi di un ritardo di pagamento.

Il legislatore nazionale ha recepito la nuova direttiva 2011/7/UE con il d.lgs. 9 novembre 2012, n. 192, in virtù di una espressa delega al governo per l'attuazione delle nuove norme modificative ed integrative delle disposizioni di cui al d.lgs. 231/2002. A tale intervento ha fatto ulteriormente seguito la l. 30 ottobre 2014, n. 161, la quale, con particolare riguardo ai pagamenti operati dalla Pubblica Amministrazione, ha determinato un ampliamento e un rafforzamento delle tutele già presenti nell'ordinamento interno.

Il d.lgs. 192/2012, applicabile alle transazioni commerciali concluse a decorrere dal 1° gennaio 2013, interviene, in primo luogo, incidendo sulla nozione di Pubblica Amministrazione, rinviando alla definizione di cui all'art 3, co.1, lett. a), del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (cd. Codice dei contratti pubblici), ossia: le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti e ogni altro soggetto, allorquando svolga attività per la quale è tenuto al rispetto della disciplina di cui al cd. Codice dei contratti pubblici. In secondo luogo, la normativa opera sui tassi legali di interesse anzidetti, determinando una significativa maggiorazione sugli stessi dal 7 per cento all'8 per cento nell'ipotesi di ritardato pagamento della Pubblica Amministrazione, la quale potrà esimersi esclusivamente dimostrando che il ritardo sia derivato dall'impossibilità della prestazione derivante da causa non imputabile alla stessa.

Il legislatore, sempre nell'ottica di garantire il rispetto dei tempi di pagamento ed evitare l'accumularsi di debiti scaduti e non pagati dalle PP.AA., è successivamente intervenuto con numerose ed organiche misure normative tese a tal fine.

In primis, con il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, introduttivo dell'istituto dell'anticipazione di liquidità. In tal modo, si è data la possibilità alle Amministrazioni Pubbliche di saldare i pagamenti per oneri assunti in mancanza di adeguate coperture finanziarie nei bilanci, ponendo così un freno a certe patologiche situazioni di gestione territoriale, noncuranti del rapporto tra effettiva possibilità

di spesa e risorse realmente disponibili. Il tutto, prevedendo la restituzione del capitale e degli interessi mediante la formulazione di piani di ammortamento, dilazionabili fino a trent'anni. Come affermato dalla Corte costituzionale, d'accordo con l'interpretazione fornita dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (Sez. Aut. n. 19/2014/QMIG), le anticipazioni di liquidità costituiscono anticipazioni di cassa di durata maggiore rispetto a quelle ordinarie, finalizzate a riequilibrare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza "attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione dell'anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporaneamente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione".

Strettamente connessi e complementari allo strumento dell'accordo, sono i decreti sulla certificazione dei crediti nei confronti della PA da attuare attraverso la creazione della Piattaforma dei Crediti Commerciali - (di seguito anche sistema "PCC"):

- Decreto del Ministro dell'Economia e Finanze del 22 maggio 2012" Modalità di certificazione del credito, anche in forma telematica, di somme dovute per somministrazione, forniture e appalti da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali"
- Decreto del Ministro dell'Economia e Finanze del 22 maggio 2012" Pagamento dei crediti commerciali connessi a transazioni commerciali per l'acquisizione di servizi e forniture, certi, liquidi ed esigibili, corrispondenti a residui passivi di bilancio, ai sensi dell'articolo 35, comma 1, lettera b), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27".

I DM del Mef del 22/05/2012 sono riferiti rispettivamente alle amministrazioni centrali e sub-centrali. Il primo si riferisce alle "Amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali". Il secondo decreto indica, come soggetti destinatari, le Regioni, gli Enti locali e le Aziende sanitarie. Entrambi disciplinano le modalità di certificazione del credito relativo a "somministrazioni, forniture e appalti".

In sostanza, a partire dal 1° luglio 2014, il sistema ha assunto la funzione di piattaforma per il monitoraggio dei debiti commerciali della P.A.:

- tutte le fatture elettroniche (che sono trasmesse tramite il sistema di interscambio, SDI) sono automaticamente acquisite dalla piattaforma mentre i documenti equivalenti a fattura, come le note emesse da soggetti non titolari di partita IVA (che non transitano per lo SDI), e le fatture emesse prima del 1° luglio 2014, dovevano essere comunicate dai creditori o dalle P.A.;
- le P.A. hanno l'obbligo di tracciare sulla piattaforma le operazioni di contabilizzazione e pagamento e di comunicare la scadenza di ciascuna fattura.

Il sistema PCC assolve ai seguenti compiti:

- tiene traccia delle fatture inviate e ricevute (sia cartacee che elettroniche);
- monitora lo stato dei debiti commerciali delle P.A. (liquidato, scaduto, sospeso, ceduto, compensato, pagato, ecc.), con livello di dettaglio fino alla singola fattura;

- fornisce alle P.A. che non ne dispongono, il servizio di “registro fatture” previsto dalla legge;
- permette di comunicare e certificare i debiti scaduti, con livello di dettaglio fino alla singola fattura;
- tiene traccia di tutte le operazioni di smobilizzo dei crediti previste (anticipazioni e cessioni verso gli intermediari finanziari, compensazioni con cartelle esattoriali emesse dagli agenti della riscossione e con somme dovute all’Agenzia delle Entrate attraverso F24 on-line);
- consente agli enti previdenziali di verificare la disponibilità dei crediti certificati ai fini dell’emissione del DURC.

I principali obiettivi della piattaforma introdotta sono:

- per i creditori: possibilità di verificare on-line lo stato di avanzamento dei crediti vantati verso ciascun debitore;
- per le P.A.: possibilità di controllare in tempo reale lo stato dei propri debiti distinto per scadenza e per creditore (anche in caso di cessione, successione ereditaria, operazioni societarie, ecc.);
- per il MEF: possibilità di monitorare in modo continuo la formazione e l’estinzione dei debiti commerciali di tutte le P.A.

Ancora, con il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 “*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*”, convertito con modificazione della legge 23 giugno 2014 n. 89, il legislatore ha altresì previsto ulteriori obblighi di allegazione alla relazione sul rendiconto attraverso un prospetto da cui risultino le entità complessive dei pagamenti, relativi a transazioni commerciali, effettuati successivamente allo spirare dei termini previsti per legge (d.lgs. 231/2002), oltre all’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti disciplinato ex art. 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Nel caso di superamento dei termini e, dunque, di ritardo nei pagamenti, il prospetto dovrà indicare anche le misure organizzative adottate dall’amministrazione per correre al riparo e pervenire al tempestivo pagamento dei propri debiti. Risulta opportuno specificare che, sia sull’adempimento di tale ultima previsione che sull’adempimento degli obblighi derivanti dal menzionato art. 7-bis del d.l. 35/2013, è chiamato a vigilare l’organo di controllo della regolarità amministrativa e contabile.

Anche il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in tema di diritto di accesso civico, obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni ha prescritto, all’art. 33, alcuni importanti obblighi di pubblicazione alle PP.AA. sui propri siti istituzionali (“amministrazione trasparente”), circa il pagamento dei debiti commerciali. Come specificato dall’ANAC nella delibera n. 1310/2016, tali obblighi si sostanziano nella pubblicazione trimestrale ed annuale dell’indicatore di tempestività dei pagamenti, inteso come prodotto del tempo medio dei pagamenti delle transazioni commerciali rispetto al termine di legge dei trenta giorni (D.P.C.M. 22 settembre 2014, artt. 9-10), nella pubblicazione annuale dell’ammontare complessivo dei debiti scaduti e del numero delle imprese creditrici. In particolare, l’indicatore di tempestività dei pagamenti, ai sensi del menzionato D.P.C.M., è il frutto della “somma 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", in relazione ad ogni fattura pagata nel periodo di riferimento ed indipendentemente dalla data di emissione. Si comprende come, in tal caso, acquisti valore preponderante l'importo delle fatture stesse, incidendo queste proporzionalmente sul calcolo finale dell'indicatore.

Una considerazione a parte merita la l. 30 dicembre 2018, n. 145 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019/2021"), introduttiva di un insieme sistematico di ulteriori interventi tesi al contrasto del fenomeno dei ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni. Tali interventi si muovono lungo una duplice direzione, ampliando, da un lato, la possibilità per gli enti locali di ricorrere ad "anticipazioni di liquidità" nel 2019 (commi 849 e 850-856), dall'altro, introducendo ulteriori regole, a seconda delle diverse amministrazioni e delle rispettive norme contabili, tese alla riduzione dei debiti commerciali e al rispetto dei termini di pagamento (commi 859-866). Secondo la Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, infatti, trattasi di norme che si inseriscono nell'articolato sistema normativo venutosi a creare nel tempo e finalizzato, nell'ambito dei rapporti commerciali tra imprese e Pubblica Amministrazione, al tempestivo adempimento delle obbligazioni, soprattutto al fine di evitare che il formarsi di ingenti masse debitorie comporti maggiori interessi e spese (delibera n. 19/SEZAUT/2019/INPR).

Nello specifico, relativamente ai debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2018, relativi a transazioni commerciali, i commi da 849 a 856 consentivano di imputare l'anticipazione di liquidità al pagamento di debiti fuori bilancio riconosciuti (art. 1, co. 849), escludevano espressamente le anticipazioni dalle voci di indebitamento, imponendo agli enti il rilascio di una delegazione di pagamento a fronte della concessione (art. 1, co. 851,852) e il pagamento dei debiti inseriti nella richiesta di concessione (inoltrata tramite PCC) entro 15 giorni dall'erogazione delle somme (art.1, co. 853 e 854), raddoppiavano le misure di cui ai commi 862, 864, e 865 nell'anno 2020 agli enti che, seppur in costanza di debiti scaduti al 31/12/2018, non avevano richiesto l'anticipazione di liquidità o che, pur avendola richiesta, non avevano pagato i debiti nel termine di 15 giorni (art. 1, co. 857).

Per quanto concerne invece le maggiori restrizioni poste a presidio dell'effettività dei pagamenti, i commi 859 e segg. introducono veri e propri "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica" ex artt. 117, co. 3 e 119, co. 2 Cost., come qualificati dallo stesso comma 858. Nello specifico, le norme offrono un quadro sulle modalità di calcolo dei tempi di ritardo dei pagamenti, stabilendo che "l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti" è calcolato sulle fatture ricevute e scadute dell'anno precedente (art. 1, co. 859), tenuto conto che i tempi di ritardo sono calcolati anche sulla base delle fatture scadute che le amministrazioni non hanno ancora provveduto a pagare (art. 1, co. 861). Quanto emerge, così come avviene per l'indicatore di tempestività dei pagamenti, è il calcolo del ritardo "medio" di pagamento rapportato all'importo delle fatture, con riferimento alle sole fatture pagate come debito commerciale. Ciò che differenzia i due indici, tuttavia, è la circostanza che, mentre l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti esprime la capacità dell'amministrazione considerando le fatture scadute nell'anno e non pagate (e non le fatture scadute negli anni precedenti e non pagate), l'indicatore di tempestività dei pagamenti prende in considerazione

le transazioni pagate nel periodo, indipendentemente da quando siano state ricevute le richieste di pagamento.

I commi 862 e 863 (art. 1, l. n. 145/2018) prevedono altresì, nell'ipotesi in cui l'ente non rispetti i termini di pagamento o non abbatta l'ammontare dei debiti commerciali (art. 4, d.lgs. n. 231/2002), l'istituzione di un fondo obbligatorio, il cd. Fondo di Garanzia dei Debiti Commerciali (FGDC), quale ulteriore forma di accantonamento. Il FGDC, che di fatto limita la capacità di spesa degli enti locali, rapportandola e riequilibrandola con la concreta disponibilità di risorse, è determinato in misura percentuale sugli stanziamenti del bilancio per la spesa di acquisto di beni e servizi, maggiore sarà l'entità del ritardo rispetto al termine, più consistente sarà l'importo destinato al fondo. Il fondo, suscettibile comunque di adeguamenti basati sulle variazioni delle previsioni di spesa, impone non solo il rispetto dei termini di pagamento, ma anche la riduzione minima dello stock di debito commerciale nella misura del 10 per cento annuo, pena l'obbligo di accantonamento nella misura massima (5 per cento). Come rilevato dalla Corte costituzionale, al riguardo, "il fondo da appostare in bilancio rappresenta una soluzione contabile e gestionale funzionale a consentire all'amministrazione di disporre di liquidità necessaria a velocizzare i pagamenti delle proprie obbligazioni commerciali e a ridurre la relativa voce di debito residuo. Il meccanismo approntato impedisce di effettuare impegni di spesa e pagamenti a valere sulle somme accantonate nel fondo; ciò fa sì che, a fine esercizio, le relative economie di spesa rifluiscono nella quota libera del risultato di amministrazione e l'ente può utilizzare la giacenza di cassa in tal modo formatasi per pagare i debiti arretrati". La Corte, nella medesima pronuncia, ha altresì specificato che le norme in questione, istitutive del FGDC, approntano strumenti adeguati rispetto alla finalità prefissata, ossia indurre l'ente a conseguire giacenze di cassa per l'estinzione delle obbligazioni contratte, presentandosi pienamente congrue allo scopo legittimamente perseguito dal legislatore.

L'art. 9, co. 2, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 156, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), è intervenuto incisivamente sulla disciplina delle misure di garanzia per il rispetto dei tempi di pagamento delle PP.AA. di cui all'art. 1, commi 858 ss., l. n. 145/2018, vista l'assoluta centralità e attualità del tema in esame. Il rispetto dei tempi di pagamento, infatti, non solo è inserito tra le riforme abilitanti del PNRR (riforma 1.11), rendendolo assolutamente funzionale alla concreta attuazione del Piano nel suo complesso; esso si pone anche quale condizione necessaria alla favorevole conclusione della procedura di infrazione intrapresa contro l'Italia dalla Commissione Europea, sfociata nella sentenza di condanna della Corte di giustizia UE del 28 gennaio 2020 per la violazione della direttiva 2011/7/UE.

Tra le novità introdotte dalla normativa in esame, meritano un cenno le previsioni di cui alle lettere a) e b) del citato art. 9, co. 2, secondo cui, alla lettera a) l'indicatore di riduzione del debito pregresso (uno dei due indicatori necessari a far scattare l'obbligo di accantonamento nel FGDC), limitatamente agli esercizi 2022 e 2023, può essere elaborato sulla base dei dati contabili locali, previa duplice comunicazione alla PCC dell'ammontare dello stock dei debiti commerciali residui scaduti e non pagati, relativamente ai due esercizi precedenti; alla lettera b) l'obbligo all'accantonamento nel FGDC sussiste anche nel corso della gestione provvisoria o dell'esercizio provvisorio. Ciò consente ai Comuni, relativamente ai valori di stock 2020 e

2021, di scegliere alternativamente se recepire il valore di scostamento dell'indicatore restituito dalla PCC o se calcolare l'indicatore sulla base dei valori risultanti dalla propria contabilità.

Nota, altresì, è la previsione di cui al comma 865 della l. 145/2018 la quale, al fine di assicurare l'effettivo rispetto dei termini di pagamento da parte degli Enti appartenenti al Servizio Sanitario Nazionale, ha prescritto un'integrazione dei contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi ad opera delle Regioni e delle Province autonome, vincolando il riconoscimento dell'indennità di risultato, per una quota non inferiore al 30 per cento, al perseguimento del suddetto obiettivo.

Ritornando sul tema della pubblicità e della trasparenza, i commi 869 e 870 della l. n. 145/2018, modificati successivamente dal decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 convertito dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21, introducono ulteriori obblighi di pubblicazione in capo alle Pubbliche Amministrazioni. Prevedono, infatti, che sul sito della Presidenza del Consiglio dei ministri, a decorrere dal 1° gennaio 2021 e con cadenza trimestrale, debbano essere pubblicati, da un lato gli importi complessivi delle fatture ricevute da inizio anno con indicazione dei pagamenti effettuati e i relativi tempi medi di pagamento e ritardo, dall'altro le fatture emesse per ciascun trimestre dell'anno di riferimento e pagate entro i termini o entro tre, sei, nove e dodici mesi dalla scadenza. A partire dall'anno 2019, invece, ed entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento, deve essere pubblicato, altresì, l'effettivo ammontare dei debiti commerciali scaduti e non estinti entro l'esercizio precedente.

Nonostante il copioso e incisivo corpus normativo vigente in materia l'Italia è stata recentemente dichiarata inadempiente dalla Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione Europea, causa C-122/18 del 28 gennaio 2020. Nella causa in questione, la Commissione Europea ricorreva ex art 258 TFUE avverso la Repubblica Italiana per l'accertamento dell'inadempimento degli obblighi di cui alla direttiva 2011/7/UE, in tema di lotta ai ritardi di pagamento dei debiti commerciali. In particolare, allo Stato italiano veniva contestata la violazione dell'art. 4, parr. 3 e 4, della menzionata Direttiva per non aver assicurato il rispetto, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, dei termini di trenta o sessanta giorni per il pagamento dei propri debiti nell'ambito delle transazioni commerciali.

A parere della Commissione, infatti, le Pubbliche Amministrazioni italiane versavano in una situazione di continuo e sistematico superamento dei termini anzidetti, specificando che, a seguito dell'entrata in vigore della direttiva, tutti gli Stati membri sono tenuti ad assicurare non solo la previsione di termini massimi di pagamento conformi alle disposizioni europee, ma soprattutto l'effettivo rispetto degli stessi. Al contrario, lo Stato italiano deduceva che la ratio sottesa all'art. 4 della direttiva mirerebbe ad uniformare non tanto i tempi entro i quali le PP.AA. devono effettivamente procedere al pagamento, quanto i tempi entro i quali devono adempiere alle obbligazioni senza incorrere nelle penalità di mora.

La Corte di giustizia, infine, si è pronunciata nel senso che, ai sensi dell'art. 4, par. 3 della direttiva 2011/7/UE, sugli Stati membri grava un vero e proprio obbligo di garantire che nelle transazioni commerciali le PP.AA. non superino i termini di pagamento previsti nella direttiva stessa, non essendo sufficiente il solo riconoscimento degli interessi di mora.

Anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 78 del 2020, si è pronunciata sul punto richiamando la sentenza della Corte di giustizia e rilevando che le riforme introdotte e le

risorse stanziare non sono state sufficienti a riportare a dimensioni fisiologiche il fenomeno in esame, sicché, soprattutto in tempi di crisi, il rispetto dei termini di pagamento da parte delle Pubbliche Amministrazioni risulta avere una portata notevolmente incisiva sul sistema economico complessivo.

3. La ricognizione effettuata sui tempi di pagamento

3.1. L'oggetto, i destinatari e la metodologia dell'indagine

L'indagine della Sezione di controllo della Regione Toscana muove dalle informazioni raccolte in merito a tempi e ritardi di pagamento, informazioni ottenute dagli stessi Enti interessati, interpellati al fine di conseguire informazioni significative circa la loro capacità di onorare i debiti commerciali nei tempi prescritti dalla legge.

Essendo il primo anno in cui, sulla base del proprio programma annuale approvato con Deliberazione n. 4 del 30 marzo 2021, la Sezione ha pianificato l'adozione di un referto rappresentativo della problematica dei ritardi nei pagamenti, è stata delimitata una platea ristretta di soggetti destinatari. In particolare, la Sezione ha scelto di rivolgere questa prima indagine ai Comuni con più di 30.000 abitanti e alle Province (compresa la Città Metropolitana di Firenze) quale campione di Enti ritenuto sufficientemente rappresentativo, per numero e rilevanza sulle transazioni del sistema economico regionale, ai fini dell'attendibilità del quadro conoscitivo delineato.

Dal punto di vista temporale come anni di riferimento per le informazioni richieste sono stati individuati gli anni 2019, 2020, 2021.

Con la scelta di queste annualità si è ritenuto di poter meglio soddisfare gli elementi oggetto di indagine in quanto si è potuto confrontare tra loro: l'annualità 2019, non condizionata dalla crisi pandemica da covid-19; l'anno della pandemia, il 2020, che, com'è noto, ha visto alterati tutti gli equilibri del sistema economico, in particolare i bilanci degli enti locali; il 2021, anno del ritorno ad una, seppur graduale, normalità, con la fine delle misure restrittive e la ripresa delle attività produttive, unitamente all'introduzione nel contesto nazionale ed europeo del cd. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Le domande oggetto dell'indagine sulla tempestività dei pagamenti, poste agli Enti toscani, sono state le seguenti:

- 1- Qual è stato il tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali di Titolo 1°?
- 2- Qual è stato il tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali di Titolo 2°?
- 3- Qual è stato il ritardo medio di pagamento delle fatture per il Titolo 1°?
- 4- Qual è stato il ritardo medio di pagamento delle fatture per il Titolo 2°?
- 5- Se l'Ente ha usufruito di anticipazioni di tesoreria e non ha provveduto all'integrale restituzione, a quanto ammonta l'importo non restituito entro la fine dell'esercizio finanziario?
- 6- Se l'Ente ha usufruito di anticipazione di liquidità ai sensi dei commi 849 e ss. dell'art. 1 della legge 145/2018 e non ha provveduto all'integrale rimborso entro la fine dell'esercizio finanziario, a quanto ammonta l'importo non restituito?
- 7- Nel PEG erano presenti obiettivi direttamente legati alla velocità dei pagamenti e al rispetto dei tempi di pagamento? In caso affermativo dettagliare la struttura di

assegnazione dell'obiettivo, gli indicatori e i risultati attesi. In caso negativo: l'Ente ha comunque adottato altri strumenti o prassi amministrative per il controllo per il rispetto dei tempi di pagamento nell'ambito del procedimento di spesa?

- 8- A quanto ammontano le spese legali impegnate per contenziosi sorti in virtù del mancato rispetto dei termini di pagamento?
- 9- A quanto ammontano le spese impegnate per interessi di mora da corrispondere per mancato rispetto dei termini di pagamento?
- 10- A parere dell'Ente, quali sono stati i principali elementi di criticità risultati ostativi per una maggiore velocità di pagamento?
- 11- L'Ente ha effettuato pagamenti su progetti che sono o saranno finanziati nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza?

In caso affermativo:

- qual è stato il tempo medio ponderato di pagamento?
- qual è stato il ritardo medio di pagamento delle fatture?

Occorre premettere brevi cenni teorici sui principali indicatori alla base delle richieste inviate.

Come previsto dalla Direttiva Europea 2011/7/UE, art. 4, parr. 3 e 4, tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute a pagare le proprie fatture commerciali entro 30 giorni dalla data del loro ricevimento, ad eccezione degli enti del servizio sanitario nazionale e di contratti di particolare natura stipulati da altre pubbliche amministrazioni, per i quali il termine massimo di pagamento è fissato in 60 giorni. Il rispetto di queste scadenze è un fattore di cruciale importanza per il buon funzionamento dell'economia nazionale ed è oggetto di puntuali e rigorosi controlli ad opera della Commissione Europea.

L'art. 1, commi 859 e seguenti della legge del 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), interviene sulle modalità di calcolo dei tempi medi ponderati di pagamento e dei tempi medi di ritardo, specificando, in particolare il perimetro di fatture da considerare nell'anno di riferimento

In particolare, per tempo medio ponderato di pagamento (domande n. 1-2), si intende il numero medio di giorni intercorrenti tra la data di emissione della fattura e la data di pagamento, ponderato con l'importo totale delle fatture. Nel calcolo specifico del tempo medio di pagamento, il numeratore riporta la somma di ciascun movimento di pagamento moltiplicato per i giorni intercorsi fra la data di pagamento e la data di emissione, mentre il denominatore riporta la somma totale di tutti gli importi pagati.

Per tempo medio di ritardo (domande n. 3-4), invece, si intende il numero di giorni intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento, ponderato con l'importo totale delle fatture. Nel calcolo specifico del tempo medio di ritardo, il numeratore riporta la somma di ciascun movimento di pagamento moltiplicato per i giorni intercorsi fra la data di pagamento e la data di scadenza, mentre il denominatore riporta la somma totale di tutti gli importi pagati. In quest'ultimo caso, il valore risultante sarà un numero di segno

negativo in caso di pagamenti avvenuti mediamente in anticipo rispetto alla data di scadenza delle fatture e di segno positivo in caso contrario.

Ovviamente, trattandosi di una media ponderata, nella determinazione degli indicatori di tempo/ritardo dei pagamenti avranno maggior peso le fatture di importo più elevato.

Entrambi gli indicatori sono stati assunti come base per la presente indagine.

Nell'immagine sottostante (Fonte: MEF) sono riportate schematicamente le formule per il calcolo dei suddetti indicatori:

MEF Ministero delle Attività Produttive
Versione 1.0 del 30/12/2019

Tempo di pagamento

Nel calcolo del tempo medio di pagamento il numeratore riporta la somma di ciascun movimento di pagamento moltiplicato per i giorni intercorsi fra la data di pagamento e la data di emissione, mentre il denominatore riporta la somma totale di tutti gli importi pagati.

$$\text{Indicatore Tempo di Pagamento}^3 = \frac{(\text{Pagamento}_1 \times \text{GP}_1) + (\text{Pagamento}_2 \times \text{GP}_2) + \dots + (\text{Pagamento}_N \times \text{GP}_N)}{\sum \text{Pagamenti}}$$

Tempo di ritardo

Nel calcolo del tempo medio di ritardo il numeratore riporta la somma di ciascun movimento di pagamento moltiplicato per i giorni intercorsi fra la data di pagamento e la data di scadenza, mentre il denominatore riporta la somma totale di tutti gli importi pagati (eventuali pagamenti in anticipo concorrono con segno negativo).

$$\text{Indicatore Tempo di Ritardo}^4 = \frac{(\text{Pagamento}_1 \times \text{GR}_1) + (\text{Pagamento}_2 \times \text{GR}_2) + \dots + (\text{Pagamento}_N \times \text{GR}_N)}{\sum \text{Pagamenti}}$$

In relazione al perimetro delle fatture di riferimento, sulla cui base sono estrapolati i valori di tempo medio e ritardo medio di pagamento, esso comprende tutte le fatture scadute nell'anno di riferimento, indipendentemente dalla data di emissione, ad eccezione di quelle già totalmente pagate negli esercizi precedenti. Sono incluse, altresì, tutte le fatture pagate (anche parzialmente) nell'anno di riferimento e aventi scadenza negli esercizi successivi. Per ciascuna di queste fatture, il sistema tiene conto dei mandati di pagamento di tipo commerciale con data compresa nell'anno di riferimento.

Relativamente alle fatture scadute e non pagate entro l'anno, invece, ai fini del calcolo è attribuita come data di pagamento il 31 dicembre dell'anno di riferimento.

In merito all'indicatore relativo al tempo medio di ritardo, così come modificato dalla legge di bilancio 2019, risultano doverose alcune precisazioni.

Appare evidente, infatti, che l'indicatore di ritardo medio dei pagamenti fin qui trattato si colloca sullo stesso piano del cd. Indicatore di tempestività dei pagamenti, essendo entrambi calcolati come ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture (pagate come debito commerciale). Si differenzia da quest'ultimo, tuttavia, per quanto attiene all'ambito delle fatture da considerare nel calcolo.

In particolare, l'indicatore di tempestività dei pagamenti, introdotto dall'art. 8, co. 1, d.l. n. 66 del 2014 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" (DPCM del 22 settembre 2014); calcolo, peraltro, relativo a *"tutte le fatture pagate nel periodo, indipendentemente dalla data di emissione della fattura"* (Circolare MEF-RGS n. 22 del 2015).

L'indicatore di ritardo medio dei pagamenti, invece, come anticipato pocanzi, è calcolato come la media dei ritardi di pagamento ponderata in base all'importo delle fatture (di debiti esclusivamente commerciali) e considera le fatture scadute nell'anno e le fatture non scadute e pagate nell'anno.

Nello specifico, relativamente alle fatture scadute nell'anno, pagate e ricevute nell'anno o negli anni precedenti, il ritardo è calcolato come il numero di giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza e la data di pagamento e può assumere valori positivi, negativi o nulli. Per le fatture ricevute negli anni precedenti, in particolare, si fa riferimento alle fatture ricevute nell'ultima parte dell'anno precedente o alle fatture per le quali si è giustificata una sospensione dei termini di pagamento, con scadenza prorogata nell'anno di riferimento. Vi è poi il caso delle fatture scadute nell'anno, non pagate e ricevute nell'anno o negli anni precedenti: in tal caso, il ritardo è calcolato come il numero di giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza e il 31 dicembre dell'anno di riferimento e può assumere solo valori positivi.

Quanto, invece, alle fatture non scadute, pagate nell'anno e ricevute nell'anno o negli anni precedenti, il ritardo è calcolato come il numero di giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza e la data di pagamento e può assumere solo valori negativi, trattandosi di fatture pagate in anticipo rispetto alla data di scadenza.

In sintesi, l'indicatore di tempestività dei pagamenti misura esclusivamente la tempestività delle transazioni pagate nel periodo, indipendentemente da quando siano state ricevute le richieste di pagamento. Viceversa, l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti, ha l'obiettivo di esprimere la capacità dell'amministrazione di pagare le fatture scadute nell'anno, non le fatture scadute negli anni precedenti e pagate nell'anno.

Tornando alle domande rivolte agli Enti, la scelta della Sezione di incentrare l'indagine sull'elaborazione "tempi di pagamento" e "tempi di ritardo" è stata dettata dalla volontà di fornire agli stessi un punto di riferimento certo. Infatti, tutti gli Enti oggetto di indagine (dapprima Province e poi i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti), a partire dal 1° luglio 2018, risultano aver avviato il sistema "Siope Plus", un sistema informativo attraverso il quale i pagamenti delle fatture commerciali vengono registrati sulla Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC) in modo automatico. La piattaforma, in particolare acquisisce in modalità automatica, direttamente dal Sistema di Interscambio dell'Agenzia delle Entrate (SDI), tutte le fatture elettroniche emesse nei confronti delle PA e registra i pagamenti effettuati e comunicati dalle singole amministrazioni.

La Sezione, conscia della diverse caratteristiche degli applicativi di contabilità in uso presso i vari enti e delle relative diverse potenzialità di specifica implementazione, al fine dell'indagine in oggetto, ha ritenuto opportuno lasciare un ampio margine di discrezionalità nella compilazione della tabella istruttoria e quindi nella raccolta delle informazioni rilevanti

per il presente referto, pur comportando tale metodologia una non completa omogeneizzazione dei dati raccolti con quelli della Tabella MEF di partenza.

Tali dati di partenza sono presenti e disponibili sulla Piattaforma della Certificazione dei Crediti, con possibilità di integrare con l'ulteriore e diverso dato derivante dalla contabilità dell'ente.

Ciò premesso in linea teorica sul significato degli indicatori, la richiesta di un dettaglio, a livello di Titolo di spesa, con un separato calcolo degli indicatori per il Titolo I e Titolo II, deriva dalla volontà di verificare se e quali aggregati di spesa per loro natura soffrono maggiormente il fenomeno dei ritardi nei pagamenti da parte degli Enti locali.

Come chiarito in risposta ad alcune richieste pervenute in fase istruttoria, il perimetro delle spese rilevanti all'interno dei titoli è naturalmente quello dei debiti commerciali poiché ad essi solo si riferisce tutta la normativa sui tempi di pagamento.

In particolare, scopo delle prime quattro domande, era verificare se il ritardo nei pagamenti sia maggiormente concentrato sull'adempimento delle obbligazioni relative a spese in conto capitale. La spesa per lavori, manutenzioni straordinarie, ristrutturazioni, acquisti di beni durevoli in sostanza per spesa di investimento che comprende *"tutti i casi in cui dalla spesa assunta dall'ente deriva un aumento di valore del patrimonio immobiliare o mobiliare. In una parola, un aumento della ricchezza dell'ente stesso..."* (Sezioni Riunite della Corte dei conti, Delibera n. 25/CONTR/11 del 28 aprile 2011) ha sovente un importo alquanto superiore rispetto alla spesa per servizi e quindi un diverso impatto sulla cassa e sulla liquidità dell'ente.

L'approfondimento della suddetta dinamica risulta significativo in quanto, in una situazione di carenza di liquidità, un Ente potrebbe privilegiare il pagamento di spese correnti piuttosto che di quelle di investimento.

Da un lato la spesa di titolo I ha maggiore rigidità comprendendo tipologie, quali le spese di personale e quelle per interessi, che risultano incomprimibili e indifferibili; dall'altro la spesa corrente ha sovente scadenza temporale ravvicinata rispetto a quella in conto capitale.

Inoltre, l'Ente potrebbe anche optare per una scelta: con le medesime risorse finanziarie necessarie ad onorare un debito commerciale inerente un'opera pubblica, magari nei confronti dell'unico fornitore, ditta appaltatrice, l'Ente potrebbe invece decidere di pagare una pluralità di beni e servizi (quindi sostenendo spese di Titolo I) a vantaggio non di uno ma di una pluralità di creditori/fornitori.

Intimamente connesse con le prime domande, che hanno richiesto pertanto la comunicazione di dati numerici, le successive domande n. 5-6 hanno voluto contestualizzare quanto emerso nell'ambito della situazione di bilancio degli Enti interpellati, in particolare, in ordine alla menzionata capacità di cassa.

La consolidata Giurisprudenza della Corte ricorda che *"il ricorso costante e consistente all'anticipazione di tesoreria costituisce sintomo di una crescente difficoltà economico-finanziaria dell'ente suscettibile di impatto negativo sull'equilibrio di bilancio nel momento in cui cessa di adempiere alla propria fisiologica funzione di strumento di gestione di sporadici disallineamenti fra entrate e spese e inizia, invece, a essere utilizzata in modo continuativo nel corso dell'esercizio, per importi sempre crescenti e con difficoltà di integrale restituzione al termine dello stesso. Quest'ultima*

evenienza costituisce, infatti, il più importante sintomo della trasformazione dell'anticipazione di tesoreria da strumento di gestione della liquidità, a strumento improprio di finanziamento dell'ente. Se, infatti, l'anticipazione utilizzata non viene integralmente restituita, l'ente riceve, nella sostanza, un finanziamento dal tesoriere, in contrasto con le norme che regolano l'indebitamento degli enti pubblici e le finalità dello stesso" (Deliberazione della Sezione di Controllo per la Regione Lombardia n.121/2021).

La domanda n. 7 è idealmente collegata alla domanda n. 10 nel fine da raggiungere, ossia quello di valutare i risultati conseguiti dall'Ente alla luce della sua programmazione. L'adeguata valorizzazione dell'obiettivo di riduzione dei tempi di pagamento, o comunque di rispetto dei termini di legge, tramite previsione di specifici obiettivi nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG) costituisce, per la Sezione, non solo un'ulteriore e interessante prospettiva alla luce della quale leggere il risultato finale conseguito dall'Ente (sia esso positivo che negativo), ma anche un'indicazione su come gli enti con performance meno positive hanno inteso muoversi per il futuro, anche sulla base di quelli (domanda n.10) che essi stessi individuano come i principali ostacoli ad una maggiore velocità di pagamento. Per motivi di leggibilità e chiarezza si è provveduto a sintetizzare i contenuti più significativi e ricorrenti delle risposte che gli Enti hanno inviato alle domande n. 7 e 10, avendo tali riposte un carattere discorsivo e una forma non compatibile con la pedissequa elencazione in tabella.

Le domande n. 8 e 9 hanno lo scopo di fornire una dimensione economica, seppur approssimativa, dell'impatto economico negativo dei ritardi di pagamento sui bilanci degli enti locali, nella consapevolezza che il vero vulnus economico del fenomeno è quello provocato sul tessuto produttivo delle imprese.

3.2. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.)

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato dal Consiglio Europeo il 13/07/2021 e dalla Commissione il 22/06/2022 è un documento programmatico che prevede una serie di investimenti e interventi multisettoriali finalizzati a consentire il rilancio dell'economia, nonché l'ammodernamento del paese e la rimozione degli ostacoli ad una crescita socioeconomica duratura.

Esso si inserisce all'interno del programma Next Generation EU (N.G.EU), il pacchetto da 750 miliardi di euro, costituito per circa la metà da sovvenzioni, concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica.

Al pari della realizzazione degli interventi infrastrutturali, il Piano riconosce primaria rilevanza ad una serie di riforme di carattere legislativo, volte essenzialmente a snellire il funzionamento della Pubblica Amministrazione promuovendo migliori servizi a costi più contenuti per cittadini e imprese.

A tal fine, il Piano è stato strutturato attraverso l'elaborazione di specifici target da conseguire sulla base di un cronoprogramma vincolante, costituendo, il raggiungimento di tali risultati nei tempi previsti, *conditio sine qua non* per l'erogazione dei finanziamenti da parte della Commissione.

Tra le riforme più significative da attuare, vi è la “Riduzione dei tempi di pagamento delle Pubbliche Amministrazioni e delle Autorità sanitarie” (Riforma 1.11).

La riforma ha la finalità di migliorare ulteriormente e di realizzare pienamente gli obiettivi di riduzione dei tempi di pagamento, attraverso un monitoraggio da svolgere tramite l’elaborazione di appositi indicatori desunti dal sistema informativo della Piattaforma per i crediti commerciali (PCC), gestito dal Ministero dell’economia e delle finanze. Tale attività di implementazione degli indicatori di monitoraggio è stata concretizzata, entro il termine previsto del quarto trimestre 2021, con l’approvazione del Decreto-legge n. 152/2021 di cui sopra.

Contestualmente la riforma prevede il rafforzamento dell’attività di sensibilizzazione nei confronti delle pubbliche amministrazioni, tesa al miglioramento dei processi necessari alla velocizzazione delle procedure di pagamento.

L’obiettivo ricollega, infine, la disponibilità del Sistema Enterprise Resource Planning “InIT”, prevista a regime per il primo trimestre 2023, al fine di garantire la gestione integrata dei processi contabili: attraverso l’uso di una tecnologia all'avanguardia, consente la piena integrazione delle fasi e dei dati, dall'impegno contabile, all'ordine di pagamento, alla materiale erogazione delle risorse, abbreviando in tal modo anche i tempi di esecuzione delle fasi amministrative propedeutiche ai pagamenti, i cui tempi complessivi risulteranno ulteriormente ridotti.

Coerentemente con tali premesse, nel questionario inviato agli Enti per gli esercizi 2020 e 2021, rispetto a quello relativo all’esercizio 2019, è stata inserita la domanda n. 11 di cui al precedente paragrafo 3.1.

La finalità della stessa è duplice: da un lato verificare se e in quale misura gli enti locali toscani di maggiori dimensioni abbiano avviato gli interventi oggetto di finanziamento da parte del P.N.R.R.; dall’altro verificare, in merito agli eventuali progetti e attività finanziati dal P.N.R.R, la tempestività dei pagamenti dei relativi fornitori.

4. I Comuni con più di 30.000 abitanti

4.1. Tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali e il tempo medio di ritardo nel pagamento delle fatture – Titolo I e Titolo II

Le risposte pervenute dai Comuni alle domande n. 1-2-3-4, sono contenute nella seguente tabella:

Tabella 1 - Risposte dei Comuni alle domande n. 1-2-3-4.

Domande	1-Tempo medio ponderato di pagamento debiti commerciali Titolo I			2-Tempo medio ponderato di pagamento debiti commerciali Titolo II			3-Tempo medio di ritardo nel pagamento delle fatture Titolo I			4-Tempo medio di ritardo nel pagamento delle fatture Titolo II		
	ANNO	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020
Arezzo	36,68	33,07	26,79	41,94	28,59	36,11	-8,81	-11,35	-17,63	10,12	5,16	6,04
Camaiore	64	64,62	46,28	57	32,19	29,18	16	-0,55	-3	19	-9,73	-15
Campi Bisenzio	28,18	33,02	11,73	25,04	20,49	19,39	-5,35	-17,31	-22	-5,11	-15,8	-14,51
Capannori	100	60	62	49	39	39	15	9	10	10	7	7
Carrara	32,19	40,04	31,82	44,34	42,54	29,09	-4,09	-7,59	-22,92	13,79	6,9	-6,28
Cascina	51,16	67,14	44,92	22,63	25,76	33,79	-5	3,39	-3,1	-17	-1,58	0,46
Empoli	22,59	23,45	24,28	26,09	27,43	22,99	-9,9	-16,39	-16,69	-4,14	-12,2	-16,71
Firenze	27,01	19,8	17,52	40,49	56,64	68,4	-8,29	-14,81	-16,02	0,08	-5,11	-1,89
Grosseto	-	48,29	33	-	32,24	30,62	-	0,04	-7,65	-	-0,53	-2,76
Livorno	43,62	26,58	25,96	35,34	39,21	28,63	13,62	-5,64	-7,54	5,34	9,64	-2,19
Lucca	51,57	26,74	24,2	39,93	24,53	38,36	8,91	-20,15	-20,19	-1,59	-15,72	-10,57
Massa	23	22	23	48	50	55	-11	-9	-8	-10	0	13
Piombino	42	35,8	37,43	34	26,18	24,83	-7	-13,91	-15,75	-7	-9,01	-11,05
Pisa	24,16	20,63	20,36	32,15	37,25	24,78	-13,15	-15,45	-16,25	-0,07	5,75	-9,27
Pistoia	16	13	14	26	14	15	-14	-17	-16	-4	-16	-15
Prato	26,94	25,71	25	28,01	20,32	21,19	-5,01	-6,33	-8,09	-2,09	-9,83	-8,99
Rosignano Marittimo	36,24	26,33	24,53	6,22	8,8	5,73	-5,32	-14,64	-10,37	-4,31	-6,34	-4,31
San Giuliano Terme	21,57	35,02	22,89	32,94	24,75	34,47	-12,57	-19,93	-4,92	4,57	-14,85	-10,2
Scandicci	24,56	26	23	21,1	18	17	-8,53	-9,39	-9	-7,78	-9,66	-10
Sesto Fiorentino	4,12	16,79	12,03	10,66	39,42	17,3	4,81	-2,34	-3,11	8,74	-6,52	-3,53
Siena	-	34,47	35,07	-	24,37	34,40	3,38	-9	-4	1,64	-15	-3
Viareggio	34,2	32,5	30,9	50,7	24	49,3	-10,1	-10,3	-3,1	15,9	-8,4	12,8
Media	35,49	33,22	28,03	33,57	29,80	30,66	-3,16	-9,48	-10,24	1,24	-5,53	-4,81

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli enti.

I tempi di pagamento relativi ai debiti correnti, nel 2019, escludendo il dato del Comune di Capannori, si confermano minori rispetto a quelli relativi a spese di investimento anche se la differenza è molto limitata: rispettivamente 32,09 giorni contro 32,76 (domande 1-2). In valore assoluto quindi in entrambi i casi trattasi di tempi di pagamento leggermente superiori a 30 giorni, indice quindi di una velocità nell'adempimento delle obbligazioni commerciali, da parte dei Comuni in questione, quasi in linea con i limiti normativi prescritti. Con specifico riferimento al Comune di Capannori, lo stesso, registrando un tempo medio di pagamento della spesa corrente di 100 giorni ed un tempo medio di pagamento della spesa di investimento di 49 giorni, incide in misura significativa sul risultato medio registrato dai Comuni, portando la media sopra evidenziata rispettivamente a 35,49 e 33,57.

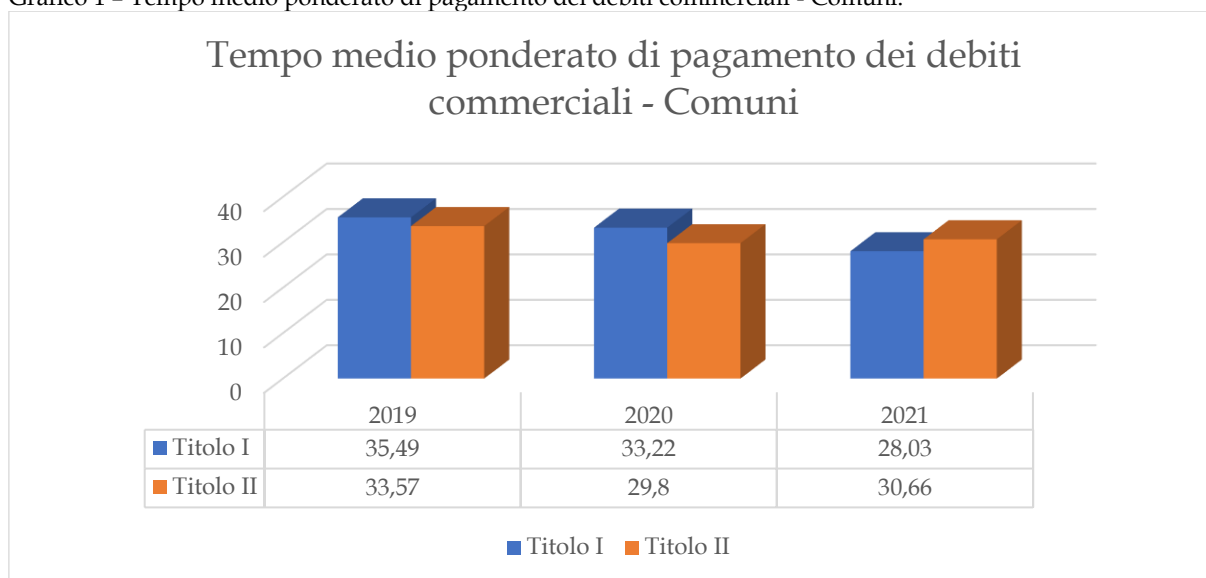
La migliore performance nel pagamento dei debiti commerciali correnti (tipicamente servizi e forniture di beni di consumo) è probabilmente dovuta principalmente alla maggiore

onerosità dell'istruttoria relativa al pagamento di fatture che possono riguardare le opere pubbliche, i cui importi risultano sensibilmente più elevati. Ed è confermata anche dall'esito delle domande n. 3 e 4, che evidenziano, per tale tipologia, un tempo di ritardo medio dei pagamenti di segno negativo (si ricorda che quanto maggiore è il valore negativo dell'indice tanto migliore è la prestazione dell'ente): -3,16, a fronte di un + 1,24 dei debiti commerciali per investimenti. Anche su tali valori incidono, negativamente, le risultanze registrate dal Comune di Capannori sul tempo medio di ritardo di pagamento per le spese correnti e per le spese di investimento, rispettivamente passate a 15 e 10 giorni.

In relazione al solo esercizio 2019, si evidenzia che i Comuni di Siena e Grosseto hanno omesso di fornire alcuni dei dati richiesti, segnalando rispettivamente, tuttavia, problemi nel reperimento dei suddetti dati e difficoltà nel procedimento di estrazione degli stessi dalla PCC.

Per i successivi esercizi considerati, la situazione è cambiata più o meno incisivamente a seconda degli indicatori e delle spese esaminate.

Grafico 1 - Tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali - Comuni.



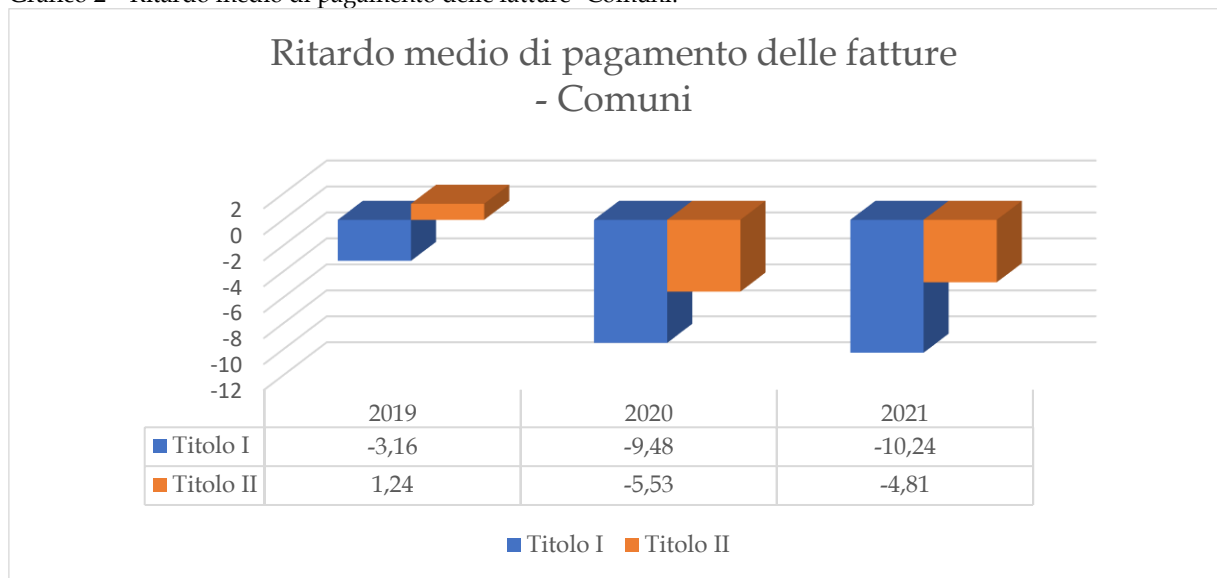
Il tempo medio ponderato necessario al pagamento debiti commerciali relativi alle spese correnti, per i Comuni, ha visto un progressivo e significativo miglioramento nel corso del 2020 e 2021, passando (dai 35,49 del 2019) a 33,22 giorni di media nel 2020 e 28,03 nel 2021, tenuto conto dei pesanti dati relativi al Comune di Capannori (seppur ampiamente migliorati rispetto al 2019). Tra gli Enti più virtuosi, individuabili dal confronto analitico dei dati, risulta opportuno menzionare i Comuni di Campi Bisenzio (nel 2021), Empoli, Firenze, Massa, Pisa, Pistoia e Sesto Fiorentino; tra gli Enti, invece, ad aver maggiormente migliorato le proprie tempistiche di pagamento vi sono i Comuni di Capannori (seppur non ancora nell'ambito dei 30 giorni), Firenze, Livorno, Lucca e Rosignano Marittimo, restando i soli Comuni di Camaiore, Capannori, Carrara, Cascina, Grosseto, Piombino, Siena e Viareggio ad aver mantenuto i valori al di sopra della soglia dei 30 giorni.

Un discorso analogo può essere fatto per il tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali derivanti da spese in conto capitale (in particolare, spese di investimento),

il quale si è attestato, per le annualità 2020 e 2021, su livelli molto simili e leggermente migliori rispetto alla situazione pregressa del 2019: i giorni medi necessari al pagamento sono stati 29,80 nel 2020 e 30,66 nel 2021. Anche in questo caso, gli Enti più attenti al rispetto delle tempistiche per il pagamento dei propri debiti, sono stati i Comuni di Campi Bisenzio, Pistoia, Rosignano Marittimo e Scandicci.; tra gli Enti che, invece, mediamente hanno sfiorato il tetto dei 30 giorni previsto per il pagamento dei debiti commerciali, rinveniamo i Comuni di Arezzo, Capannori, Carrara, Grosseto, Firenze, Livorno, Lucca e Massa, oltre a Sesto Fiorentino nel 2020, Lucca e Viareggio nel 2021.

Per quanto concerne le domande 3 e 4, aventi ad oggetto il tempo medio di ritardo nel pagamento delle fatture, anche qui la media risultante dai dati pervenuti dai Comuni ha visto un progressivo miglioramento, pur attestandosi già su valori più che soddisfacenti.

Grafico 2 – Ritardo medio di pagamento delle fatture -Comuni.



Relativamente al tempo medio di ritardo di cui al Titolo I, si è passati da un dato pari a -3,16 del 2019 ai -9,48 e -10,24 di 2020 e 2021, incassando un netto miglioramento in relazione ai dati comunicati. Tali valori sono risultati, anche in questo caso e come anticipato anteriormente, considerando il progressivo miglioramento dei dati provenienti dal Comune di Capannori, che nel 2019 avevano determinato, comunque, una flessione a rialzo della media complessiva. Nonostante ciò, il merito di una così rapida progressione per il 2020 e per il 2021 è da attribuire a forti miglioramenti dei dati relativamente a Comuni quali Camaiore, Carrara, Livorno, Lucca e Siena, fermo restando i già ottimi dati rilevati per gli altri Enti.

A conclusioni non dissimili si perviene sintetizzando le risultanze della domanda n. 4, relativamente al tempo medio di ritardo dei pagamenti delle fatture di cui al Titolo II. Anche rispetto alle fatture concernenti le spese di investimento (debiti commerciali Titolo II), nel 2020 e 2021 il ritardo medio di pagamento delle stesse si è attestato su valori soddisfacenti, vedendo, altresì, una progressione in termini di risultati rispetto all'annualità 2019: si è passati dai 1,24 giorni di media del 2019 ai -5,53 e -4,81 rispettivamente del 2020 e 2021. Ad aver contribuito maggiormente alle positive risultanze in oggetto sono stati i Comuni di Cambi Bisenzio,

Empoli, Lucca, Piombino, San Giuliano Terme e Scandicci, ottenendo tempi medi di ritardo di almeno -10 giorni rispetto alla soglia massima tollerata. Gli Enti che, invece, hanno dimostrato il persistere di alcune difficoltà e criticità nel rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali sono stati i Comuni di Arezzo (2020 e 2021), Carrara, Livorno, Pisa (2020), Massa e Viareggio (2021), ma di questo si parlerà, più approfonditamente, nel paragrafo relativo alla risposta della Domanda n. 10.

4.2. Il ricorso ad anticipazioni di tesoreria e di liquidità e le spese impegnate per il mancato rispetto dei termini di pagamento

Le risposte pervenute dai Comuni alle domande 5-6-8-9 sono contenute nella seguente tabella:

Tabella 2 - Risposte dei Comuni alle domande n. 5-6-8-9.

Domande	5-Se l'Ente ha usufruito di anticipazioni di tesoreria e non ha provveduto all'integrale restituzione a quanto ammonta l'importo non restituito entro il 31/12/2019?			6-Se l'Ente ha usufruito di anticipazione di liquidità ai sensi dei commi 849 e ss. dell'art. 1 della legge 145/2018 e non ha provveduto all'integrale rimborso entro il 31 dicembre 2019 a quanto ammonta l'importo non restituito?			8-A quanto ammontano le spese legali impegnate per contenziosi sorti in virtù del mancato rispetto dei termini di pagamento?			9-A quanto ammontano le spese impegnate per interessi di mora da corrispondere per mancato rispetto dei termini di pagamento?		
	ANNO	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020
Arezzo	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Camaiore	Interamente restituita	Interamente restituita	/	Interamente restituita (1.301.813,47)	/	/	-	-	-	-	-	-
Campi Bisenzio	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Capannori	2.430.706,85	/	/	/	/	/	-	-	-	1.023,32	-	-
Carrara	/	/	/	/	/	/	-	-	-	121,15	-	-
Cascina	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Empoli	/	/	/	/	/	/	-	-	5.794,17	-	-	-
Firenze	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Grosseto	3.824.472,62	/	/	Interamente restituito	/	/	-	-	-	-	-	-
Livorno	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	214,05
Lucca	/	/	/	/	/	/	-	-	-	19,37	-	100,63
Massa	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Piombino	/	/	/	/	/	/	-	-	3.511,65	-	-	-
Pisa	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Pistoia	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Prato	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Rosignano Marittimo	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
San Giuliano Terme	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Scandicci	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Sesto Fiorentino	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Siena	/	/	/	/	/	/	-	-	-	191,59	-	-
Viareggio	/	/	/	/	/	/	504,40	-	-	34.590,60	-	-

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli enti.

* /= L'ente non ha usufruito di anticipazioni di tesoreria e/o di liquidità.

- = L'ente non ha affrontato spese legali e/o spese per interessi di mora derivanti dal mancato rispetto dei termini di pagamento.

Per quanto attiene il ricorso agli strumenti di incremento della liquidità (domande n. 5-6) si osserva come la maggior parte dei comuni non ne abbia usufruito nel triennio considerato con le seguenti eccezioni, riferite peraltro al solo esercizio 2019:

- il Comune di Grosseto ha comunicato di aver fruito nell'esercizio 2019 di anticipazioni di Tesoreria non di cui euro 3.824.472,62 non rimborsate entro il termine dell'esercizio.

- per il Comune di Capannori, come indicato anche nella relazione del Collegio dei Revisori al rendiconto dell'esercizio 2019, l'anticipazione di tesoreria non restituita alla data del 31/12/2019 ammontava ad euro 2.430.706,85.

Ciò puntualizzato, dalla analisi condotta si riscontra quindi un sostanziale equilibrio finanziario degli Enti interpellati; infatti, con le eccezioni sopra rappresentate, non si rilevano situazioni di significative tensioni di cassa che abbiano reso necessaria l'adozione di misure specifiche finalizzate ad assicurare il tempestivo pagamento dei creditori.

Per quanto attiene le spese sostenute a causa del ritardo nei pagamenti (domande n. 8-9) solo i Comuni di Capannori, Carrara, Lucca e Siena hanno sostenuto spese, se pur di minimo ammontare, a titolo di interessi di mora, nell'esercizio 2019. Il Comune di Viareggio, nel corso del 2019, invece, ha sostenuto sia spese legali per contenzioni che spese per interessi di mora, queste ultime di discreto ammontare.

Nel 2020 nessun ente ha sostenuto le spese in oggetto mentre nel 2021 i comuni di Empoli e Piombino (per contenziosi), Lucca e Livorno (per interessi di mora) hanno sostenuto spese derivanti da ritardi di pagamento.

4.3. *La presenza di obiettivi legati al rispetto dei tempi di pagamento nel PEG (Piano Esecutivo di Gestione) e i principali elementi di criticità riscontrati*

Un ulteriore elemento di indagine, condotto nei confronti degli enti intervistati, ha avuto ad oggetto un duplice aspetto: la presenza o meno di obiettivi legati alla velocità dei pagamenti e al rispetto dei tempi di pagamento direttamente nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG) o, in caso negativo, l'eventuale adozione di ulteriori strumenti o prassi amministrative per i controlli in questione; la sussistenza o meno dei principali elementi di criticità ostativi di una maggiore velocità di pagamento (domande n. 7-10).

Per quanto concerne il primo dei due aspetti è possibile fin da subito notare che, nel complesso delle annualità considerate, la prima fondamentale distinzione è da operare in relazione ai Comuni che hanno previsto direttamente nel PEG gli obiettivi legati al rispetto dei tempi di pagamento e i Comuni che hanno invece preferito adottare altri strumenti o prassi amministrative, essendo più esiguo il numero di Enti che non ha adottato nessuna delle due soluzioni.

Al riguardo, dal 2019 al 2021 in media il numero di Comuni che ha adottato gli obiettivi nel PEG e il numero di Comuni che ha adottato altre attività o prassi amministrative è stato equivalente. Nello specifico, nel 2019 e nel 2020 per soli 3 Enti non è ricorsa alcuna fattispecie, mentre 9 Comuni nel 2019 e 11 Comuni nel 2020 hanno fissato obiettivi sui tempi di pagamento direttamente nel PEG, contro i 10 Comuni nel 2019 e gli 8 nel 2020 che hanno invece adottato altri strumenti o prassi amministrative per il controllo sui tempi anzidetti, dimostrando una

leggera alternanza di valori. Solo il 2021, infatti, ha dimostrato uno scostamento maggiore di valori, con un raddoppio del numero di Enti non adottanti alcuna delle fattispecie menzionate per la fissazione dei propri obiettivi sui pagamenti (PEG o altri strumenti/prassi amministrative). Un dato che è andato a incidere, soprattutto, sul numero dei Comuni che hanno fatto ricorso al documento di programmazione per la fissazione dei target sui tempi di pagamento (ridotto a 7 contro i 9 Comuni che hanno adottato altri strumenti o prassi amministrative).

Passando al merito della questione, occorre analizzare in concreto in che modo gli Enti abbiano dato esecuzione agli obiettivi legati ai tempi di pagamento, individuando la struttura di assegnazione, gli indicatori e i risultati attesi, unitamente alle differenze con le altre prassi amministrative utilizzate.

Nell'ambito dei Comuni che hanno previsto direttamente nel documento di programmazione (PEG) obiettivi legati al ritardo dei pagamenti, ossia Empoli, Livorno, Lucca, Pisa, Pistoia, Prato e Siena, è possibile cogliere alcuni punti di contatto e altrettante differenze. Ad esempio, quanto all'individuazione della struttura di assegnazione deputata alla realizzazione dell'obiettivo, buona parte degli Enti menzionati ha designato gli uffici interni rientranti nell'area dei servizi finanziari (Servizi finanziari, Ragioneria, Servizio Risorse umane e finanziarie, Direzione risorse finanziarie), ad eccezione dei Comuni di Pistoia o Siena, la quale hanno deciso di assegnare gli obiettivi a tutti i dirigenti nell'ambito della Performance Organizzativa, e Pisa, che non si è espressa sul punto.

Differenti, invece, sono stati gli indicatori utilizzati e i risultati attesi dall'esecuzione dei target prefissati. Più nello specifico, a titolo esemplificativo, il Comune di Livorno ha previsto indicatori e risultati diversi per ciascuna delle annualità considerate: nel PEG 2019, ponendo l'obiettivo di monitorare trimestralmente l'andamento dei tempi di pagamento e i tempi di contabilizzazione e liquidazione delle fatture da parte degli uffici, si è avvalso, come indicatore, del tempo medio di emissione degli ordinativi di spesa inferiore a 15 giorni dalla data del provvedimento di liquidazione, ottenendo un risultato di 15 giorni; nel 2020 e 2021, oltre a prevedere ulteriori prassi amministrative consolidate nell'Ente, ha legato gli indicatori alla Piattaforma dei Crediti Commerciali, ponendosi l'obiettivo di pervenire al completo allineamento dei dati della PCC con i dati contabili dell'Ente (attraverso operazioni di bonifica degli stessi), monitorando, successivamente, l'attività di aggiornamento della piattaforma stessa mediante report.

Con un simile indirizzo ha agito, altresì, il Comune di Empoli, il quale tra il 2019 e il 2020 si è posto l'obiettivo, riportato nel PEG, di monitorare costantemente i dati della piattaforma tramite bonifiche e aggiornamenti sistematici dei dati relativi alle fatture e ai pagamenti, pervenendo, al 31/12/2020, al perfetto allineamento dei dati in PCC con i dati contabili dell'Ente. Nel 2021, infatti, il Comune non ha previsto più alcuno specifico obiettivo nell'ambito del PEG, forte di un sistema di controllo e monitoraggio sistematico delle scadenze di pagamento, confermandosi, per di più, come uno dei pochi comuni a non aver rilevato alcun elemento di criticità ostativo ad una maggiore velocità dei pagamenti, come si esporrà a breve.

Allo stesso modo, il Comune di Prato ha assistito, nel triennio di riferimento, ad un progressivo miglioramento dei risultati attesi (pari a 14,90 giorni nel 2019; 11,23 giorni nel 2020

e 8,62 giorni nel 2021), rispetto al generale obiettivo di funzionamento, assegnato al servizio finanziario, di provvedere a tutti i controlli di regolarità amministrativa, contabile e fiscale e all'emissione dei mandati di pagamento e trasmissione dei flussi in tesoreria nel termine massimo di 20 giorni, successivi ai 10 giorni necessari alla liquidazione della fattura. Anche il Comune di Prato, infatti, si inserisce fra i pochi Comuni a non aver rilevato particolari criticità nell'eseguire i pagamenti nei tempi previsti.

Per quanto riguarda, invece, i Comuni che hanno optato per altri strumenti o prassi amministrative nel perseguimento degli obiettivi legati ai tempi di pagamento, per alcuni di loro è possibile giungere alle medesime conclusioni. I Comuni di Capannori, Carrara, Scandicci e Viareggio, infatti, hanno condiviso simili modalità di gestione dei ritardi di pagamento (più o meno costantemente per le tre annualità considerate), provvedendo ad un monitoraggio costante delle fatture giunte a scadenza, con la conseguente comunicazione all'ufficio incaricato e l'invito alla celere liquidazione degli importi in debito.

Altri Comuni, quali Arezzo, Firenze e Sesto Fiorentino, hanno dimostrato invece una certa varietà nell'utilizzo degli ulteriori strumenti o prassi amministrative, necessari al rispetto dei tempi di pagamento.

Il comune di Arezzo, nonostante l'assenza di specifici obiettivi indicati nel PEG 2019-2021 relativi alla velocità e al rispetto dei tempi di pagamento, ha comunque predisposto una serie di attività e prassi amministrative volte al monitoraggio di tali indicatori.

Nello specifico, il Comune ha costituito un preciso Ufficio di media complessità, denominato "Ufficio Gestione Operativa delle Attività Finanziarie", finalizzato proprio alla gestione delle esigenze legate al rispetto dei tempi di pagamento dei documenti passivi emessi dai fornitori dell'Ente. Un ruolo chiave, inoltre, è svolto dal Servizio Finanziario del Comune, il quale provvede non solo alla tempestiva segnalazione delle eventuali modifiche normative o variazioni relative alla documentazione necessaria per la liquidazione di una spesa, ma anche alla periodica ricognizione delle fatture pervenute e non prontamente liquidate dai responsabili della spesa, effettuando i doverosi solleciti e le necessarie comunicazioni. Il Servizio Finanziario, altresì, predispone periodicamente specifiche note rivolte a tutti i Servizi e Uffici dell'Ente, invitando gli stessi alla tempestiva liquidazione dei documenti fiscali e all'allegazione della documentazione necessaria, al fine di istruire rapidamente e correttamente la procedura finanziaria per il pagamento.

Qualora si rilevino particolari criticità, quali, ad esempio, l'incompleta allegazione della documentazione necessaria o difficoltà operative/normative riscontrate nella fase di liquidazione, il Servizio Finanziario provvede, a seconda dei casi, all'immediata comunicazione all'Ufficio competente o all'organizzazione di incontri conoscitivi con alcuni settori dell'Ente.

Il Comune di Firenze, invece, ha predisposto una scheda riepilogativa contenente gli indicatori di salute finanziaria del Comune che, oltre a quantificare il non utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, riporta l'indicatore di tempestività dei pagamenti negativo, approvati in dettaglio annualmente dalla Giunta.

Tale attività si inserisce nell'ambito della generale impostazione organizzativa dell'Ente, finalizzata al decentramento della gestione della spesa, ivi compresa la registrazione delle fatture e la conseguente redazione degli atti di liquidazione. Al riguardo, è compito della Direzione Risorse Finanziarie sollecitare periodicamente la registrazione delle fatture elettroniche nel programma di contabilità e la conseguente redazione degli atti di liquidazione, garantendo, altresì, l'emissione e l'invio in tesoreria dei relativi mandati di pagamento mediamente entro 2/3 giorni lavorativi dalla ricezione del provvedimento di liquidazione. Con l'ausilio di tale prassi amministrativa, l'indice di tempestività dei pagamenti del Comune di Firenze si è attestato su valori pari a -4,65 nel 2019, -11,73 nel 2020 e -12,57 nel 2021.

Il Comune di Sesto Fiorentino, infine, nel 2020 ha predisposto una diversa organizzazione nella distribuzione del lavoro dei servizi finanziari, prevedendo che ogni dipendente segua l'intero iter del ciclo della spesa dalla fase dell'impegno alla fase dell'emissione del mandato, al fine di accorpate i controlli, semplificare le azioni e conseguentemente tentare di ridurre i tempi della procedura. Tale gestione ha consentito di incidere sull'indice di ritardo dei mandati di pagamento rispetto alle fatture, passato, per il Titolo I, da 4,81 (2019) a -2,34 (2020) e -3,11 (2021), e per il Titolo II da 8,74 (2019) a -6,52 (2020) e -3,53 (2021). Anche il Comune di Sesto, inoltre, nel 2021 si è posto l'obiettivo di migliorare l'allineamento delle risultanze contabili con quelle presenti in Piattaforma, non solo al fine di ridurre i tempi di pagamento, ma anche per non incorrere negli accantonamenti a Fondo Garanzia Debiti Commerciali.

In conclusione, si rileva una soddisfacente consapevolezza ed attenzione degli Enti sulla necessità di un costante monitoraggio, volto a comprimere i tempi di risposta dell'amministrazione, in considerazione dei non pochi riflessi sull'equilibrio generale del sistema. Detto processo di miglioramento incontra, tuttavia, il limite della compatibilità delle risorse a disposizione dello stesso ente.

Per quel che concerne gli elementi di criticità ostativi ad una maggiore velocità dei tempi di pagamento, appare evidente come la quasi totalità dei Comuni analizzati ne abbia riscontrato la sussistenza.

Su un complessivo numero di 22 Comuni esaminati, infatti, nel 2019 in 17 hanno affermato l'esistenza di fattori critici ostativi ad un sollecito adempimento dei pagamenti, soli 3 Comuni hanno fornito risposta negativa e dai restanti 2 non è pervenuta alcuna risposta. Allo stesso modo, per le annualità 2020 e 2021, data l'identità dei valori, 14 Comuni hanno dato riscontro positivo, 4 Comuni hanno negato l'esistenza di fattori di criticità e altri 4 hanno omesso di pronunciarsi.

Con valori, dunque, pressoché costanti in relazione alle annualità considerate, circa il 70 per cento dei Comuni risponde in maniera affermativa sul punto dell'esistenza, nell'ambito della propria attività organizzativa, di fattori determinanti un ritardo nell'erogazione dei pagamenti, tenuto conto che la riduzione del numero di Comuni con criticità nelle annualità 2020 e 2021 deriva principalmente da un'omessa risposta sul punto da parte di tre di loro: Piombino, Pisa e Viareggio.

Entrando nel merito delle rilevazioni effettuate dai Comuni, è interessante notare che, nonostante la discreta varietà di fattori di criticità emersi dalle diverse realtà comunali (quali

ad esempio l'eccessiva quantità di fatture passive, problemi di gestione dei programmi di contabilità, la carenza e la mancata formazione del personale o, come nel caso di San Giuliano Terme e Scandicci, i tempi di erogazione di mutui per le spese di investimento da parte di Cassa Depositi e Prestiti), i principali problemi riscontrati dalla maggioranza degli stessi sono determinati da un'eccessiva farraginosità delle fasi istruttorie e di liquidazione, ossia, più in generale, dal complessivo iter amministrativo che inizia con la ricezione della fattura e termina con il mandato di pagamento.

In particolare, le maggiori criticità sono spesso individuabili nella lunghezza dell'iter di elaborazione e liquidazione delle fatture, oltre che nell'organizzazione degli uffici in relazione ai numerosi adempimenti e controlli richiesti nella fase finale del pagamento. Tra questi è possibile menzionare, a titolo esemplificativo, lo scarico e l'approvazione della fattura elettronica, il controllo sul Documento Unico di Regolarità contributiva (DURC) e i controlli dell'Agenzia delle Entrate, l'emissione e la trasmissione dei dati di liquidazione e l'emissione dei mandati di pagamento. Queste sono le principali criticità emerse nelle rilevazioni dei Comuni di Camaione, Campo Bisenzio, Carrara, Cascina, Firenze, Lucca, Massa (unitamente alla carenza del personale), Piombino (nel 2019), Pisa (nel 2019), Sesto fiorentino.

Il Comune di Firenze, ad esempio, entra maggiormente nello specifico, compiendo una precisa distinzione tra fatture relative ad opere pubbliche e fatture non relative ad opere pubbliche, rilevando una maggiore complessità rispetto alle procedure di liquidazione delle prime. Tale aggravio, in particolare, si manifesta sia in relazione alle verifiche obbligatorie necessarie (DURC, DURF, verifiche ex art. 48 bis D.P.R. 602/1973), spesso da effettuarsi su più soggetti (ad es., in caso di Raggruppamento temporaneo di imprese, RTI, o Associazione Temporanea di Imprese, ATI) e notoriamente non immediate negli esiti, sia in relazione alla tipologia di pagamento, collegato allo Stato di Avanzamento dei Lavori (SAL).

A tutte queste ipotesi si aggiunga, come nel caso del Comune di Lucca, che spesso i rallentamenti sono altresì dovuti ad un'attenta gestione di cassa dell'Ente, al fine di evitare il ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Per quanto concerne gli ulteriori fattori di criticità emersi dall'indagine, ostativi di una maggiore velocità dei pagamenti, il Comune di Arezzo, pur risultando tempestivo nell'adempimento delle proprie obbligazioni nei confronti dei fornitori, nelle annualità 2019-2021 rileva alcune problematiche. Queste ultime, nello specifico, sono relative alla propria politica di compensazione dei debiti verso i fornitori con i crediti vantati nei confronti di questi ultimi, derivanti dal mancato pagamento di somme dovute a titolo tributario (IMU e TARI) o ad altro titolo (es., canoni di locazione). In particolare, il Comune riscontra un eccessivo aggravio dell'istruttoria necessaria in sede di pagamento, derivante soprattutto dall'implementazione delle banche dati informatiche e dall'estendersi della possibile compensazione ad ulteriori tipologie di credito. L'aggravio, infatti, è posto a carico dell'Ufficio Gestione Operativa delle Attività Finanziarie il quale, in presenza di un credito insoddisfatto dell'Ente segnalato dalla procedura informatica, è tenuto ad interfacciarsi con gli altri Uffici responsabili dell'entrata per l'esatta quantificazione di tale credito e per accertarsi che esso sia certo, liquido ed esigibile.

Da notare è anche il caso del Comune di Capannori, il quale ha rilevato diversi fattori di criticità in relazione al rispetto dei tempi di pagamento. Ad eccezione del 2019, anno in cui l'Ente ha riscontrato ulteriori difficoltà legate alla grande quantità di fatture passive, per tutte le annualità considerate le maggiori criticità si sono concentrate, da un lato, su problematiche procedurali, quali l'impossibilità di rifiutare fatture con scadenza identica alla data di emissione della stessa (e non a 30 giorni) o il mancato rifiuto al Sistema Di Interscambio (SDI) da parte degli uffici competenti di fatture erroneamente emesse, dall'altro su complicazioni con la Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC). In particolare, come avvenuto anche per il Comune di Sesto Fiorentino, è stata riscontrata una certa difficoltà nella conciliazione dei dati con la PCC circa i pagamenti effettuati e l'aggancio alla corrispondente fattura, non consentendosi un monitoraggio costante delle fatture stesse e, dunque, il confronto con i dati contabili dell'Ente. Tutto ciò limitando, altresì, l'attendibilità della Piattaforma di certificazione.

I Comuni di Siena e Massa, infine, hanno individuato nella carenza di personale la causa principale dei possibili ritardi nell'esecuzione dei pagamenti. Secondo le attestazioni fornite in sede istruttoria, la mancanza di assunzioni o di personale assegnato agli uffici del settore, infatti, unitamente alla mancanza di un'adeguata formazione dello stesso, costituiscono fattori di criticità, soprattutto se rapportati all'elevato numero di fatture che spesso l'Ente è chiamato a gestire.

5. Le Province

5.1. Tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali e il tempo medio di ritardo nel pagamento delle fatture – Titolo I e Titolo II

Le risposte pervenute dalle Province alle domande 1-2-3-4 sono inserite nella seguente Tabella:

Tabella 3 - Risposte delle Province alle domande n. 1-2-3-4.

Domande	1-Tempo medio ponderato di pagamento debiti commerciali Titolo I			2-Tempo medio ponderato di pagamento debiti commerciali Titolo II			3-Tempo medio di ritardo nel pagamento delle fatture Titolo I			4-Tempo medio di ritardo nel pagamento delle fatture Titolo II		
	ANNO	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020
Provincia di Arezzo	18,13	20,2	21,48	23,49	19,71	29,82	-15,2	-12,84	-11,6	-18,47	-20,52	-20,14
Provincia di Grosseto	11,69	14,50	16,83	14,31	14,38	11,58	-17,96	-13,76	-13	-15,68	-14,87	-18
Provincia di Livorno	32,5	18,97	30,08	34,78	19,94	14,17	-15,98	-15,05	-16,16	-10,74	-23,3	-30,82
Provincia di Lucca	30,86	25,74	22,87	48,57	36,38	45,75	-4,45	-9,81	-11,29	6,38	-30,76	-25,72
Provincia di Massa Carrara	33	31	22	20	28	23	-5	-3	-14	-12	-6	-11
Provincia di Pisa	30	30,7	85,34	71,84	45,22	39,98	57,92	-4,25	27	37,48	12,51	20,81
Provincia di Pistoia	36,69	34,98	20,42	42,31	40,24	38,74	6,69	4,9	-10,48	12,31	10,16	8,75
Provincia di Prato	21	23	20	14	22	16	-10	-7	-10	-16	-11	-14
Provincia di Siena	23,79	18,64	15,93	18,83	16,61	16,58	-6,21	-11,36	-14,07	-11,17	-13,39	-13,42
Città Metropolitana di Firenze	17,65	21,24	20,33	22,48	20,77	23,84	-16,86	-9,29	-9,90	-7,68	-9,23	-6,20
MEDIA	25,53	23,90	27,52	31,06	26,32	25,94	-2,70	-8,14	-8,35	-3,55	-10,64	-10,97

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli enti.

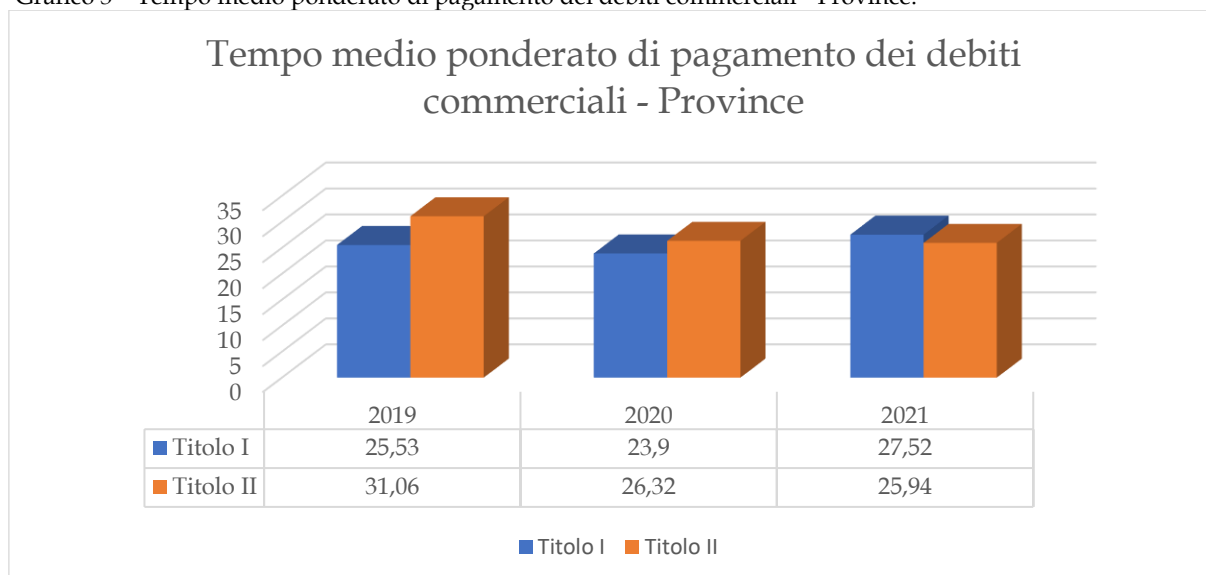
Per le Province, il discorso relativo al tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali e il tempo medio di ritardo dei pagamenti, relativi ai Titoli I e II, si pone a stretto contatto con quando esposto a proposito dei Comuni, seppur con qualche doverosa precisazione.

Relativamente all'esercizio 2019, il tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali ha registrato risultati abbastanza soddisfacenti, sia per il Titolo I che il Titolo II, attestandosi rispettivamente su 25,53 e 31,06 giorni. Il contributo più importante è stato conferito principalmente dalle Province di Arezzo, Grosseto e la Città metropolitana di Firenze, per il Titolo I, oltre a Grosseto, Prato e Siena per il Titolo II, con tempi medi di pagamento al di sotto dei venti giorni; al contrario, le Province di Livorno, Lucca, Massa-Carrara (solo per il Titolo I), Pisa e Pistoia hanno registrato i tempi medi di pagamento più alti, leggermente sopra la soglia dei 30 giorni, con particolare riferimento alla Provincia di Pisa che ha registrato un tempo medio di pagamento dei debiti per le spese di investimento (Titolo II) pari a 71,84 giorni.

Un discorso analogo è applicabile anche in relazione ai quesiti n. 3 e 4, aventi ad oggetto i tempi medi di ritardo di pagamento delle fatture per i Titoli I e II. Nel 2019, la media si è attestata su -2,70 per il Titolo I e -3,55 per il Titolo II registrando, anche qui, un risultato leggermente migliore rispetto a quello dei Comuni. Nel calcolo della media, un particolare merito va riconosciuto alle province di Arezzo, Grosseto, Livorno e, relativamente al Titolo I, la Città Metropolitana di Firenze, relativamente al Titolo II, Prato e Siena; permangono, invece, le forti difficoltà, già registrate per i tempi medi di pagamento, relativamente alla Provincia di Pisa, la quale ha registrato, nel 2019, un tempo medio di ritardo dei pagamenti delle fatture pari a 57,92 giorni (Titolo I) e 37,48 (Titolo II). Un dato di gran lunga superiore alla media provinciale.

Per i successivi esercizi considerati, il 2020 e il 2021, è possibile constatare una più o meno incisiva variazione a seconda degli indicatori e del Titolo di spesa esaminato.

Grafico 3 - Tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali - Province.



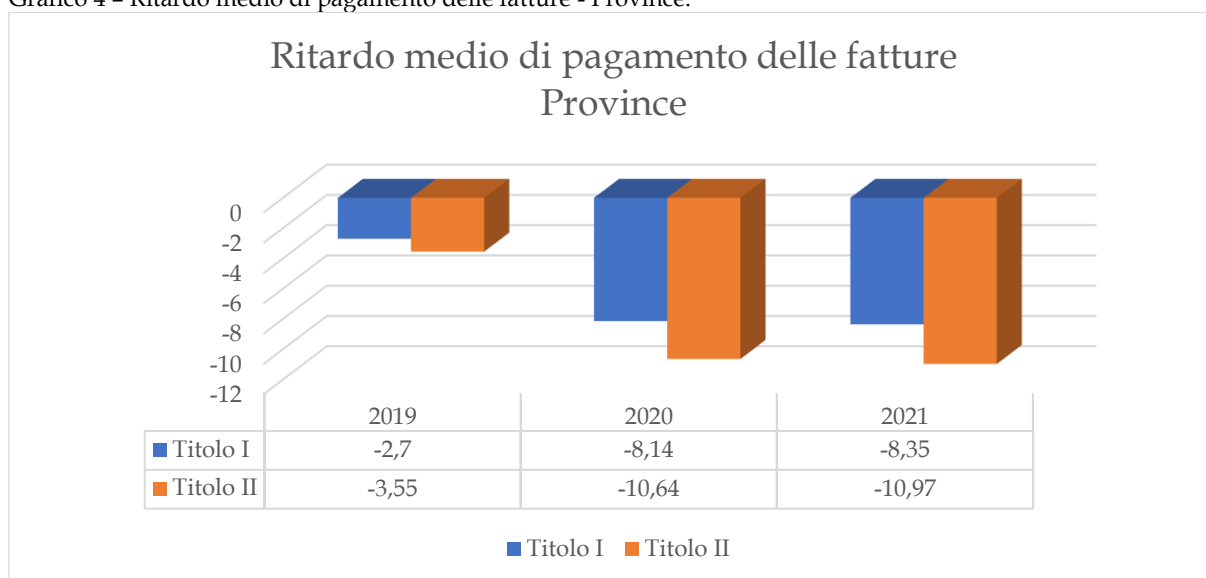
Il tempo medio ponderato necessario al pagamento dei debiti commerciali relativi alle spese correnti (Titolo I), per le Province, non ha assistito al progressivo e significativo miglioramento verificatosi per i Comuni, registrando, anzi, per l'annualità 2021, una flessione in negativo rispetto ai livelli registrati per il 2019, ossia 27,52 (2021) giorni. Tutti gli enti oggetto di indagine, infatti, hanno mantenuto costante l'andamento registrato dal 2019, salvo alcune eccezioni. Tra tutti spicca il caso del valore registrato dalla Provincia di Pisa per l'anno 2021, pari a 85,34 giorni di tempo medio ponderato di pagamento dei propri debiti commerciali (Titolo I). Sembra opportuno precisare, infatti, che la menzionata Provincia, in relazione alla risposta al quesito n. 10, ha segnalato l'esistenza di elementi di criticità risultati ostativi ad una maggiore velocità nei pagamenti, per lo più riconducibili, da un lato, agli eccessivi adempimenti prescritti dalla legge, dall'altro, a criticità straordinarie derivanti da assenze (anche causate da malattie derivanti da covid-19) o cambi di organico.

Un diverso discorso è praticabile per il tempo medio ponderato di pagamento dei debiti commerciali, derivanti da spese in conto capitale (Titolo II, in particolare spese di investimento), attestatosi, per le annualità 2020 e 2021, su valori progressivamente migliori

rispetto a quelli rilevati per il 2019: i giorni medi necessari al pagamento sono stati 26,32 nel 2020 e 25,94 nel 2021 (rispetto al 31,06 del 2019). Anche in questo caso, infatti, i dati provenienti dagli Enti si sono attestati sugli stessi livelli del 2019, salvo la Provincia di Livorno, la quale ha assistito ad un progressivo miglioramento della propria performance, passando da un tempo medio di 34,78 del 2019 ai 14,17 del 2021. Restano da segnalare, invece, le Province di Lucca, Pistoia e Pisa per aver fatto registrare un tempo medio ponderato di pagamento al di sopra della soglia dei 30 giorni, pur constatando comunque dei miglioramenti rispetto all'esercizio 2019 (la Provincia di Pisa in particolare).

Relativamente al tempo medio di ritardo di cui al titolo I, quesito n. 3, la media provinciale è passata dai -2,70 giorni del 2019 ai -8,14 e -8,35 del 2020 e 2021, permettendo di registrare un ottimo miglioramento dei dati comunicati. Anche per i nuovi esercizi considerati, un particolare merito va riconosciuto alle Province di Arezzo, Grosseto e Livorno, a cui si aggiungono Lucca, Siena e, in particolar modo, Pistoia nel 2021.

Grafico 4 – Ritardo medio di pagamento delle fatture - Province.



Rispetto al quesito n. 4, infine, circa i tempi medio di ritardo di pagamento delle fatture di cui al Titolo II, è possibile constatare una progressione in termini di risultati rispetto all'annualità 2019, passando dai -3,55 giorni di media del 2019 ai -10,64 e -10,97 rispettivamente del 2020 e 2021. Ad aver contribuito maggiormente alle positive risultanze in oggetto sono da segnalare, principalmente, le province di Arezzo, Grosseto, Livorno, Siena e Lucca. A quest'ultima, in particolare, va riconosciuto il merito di aver positivamente e fortemente invertito la tendenza della propria performance, passato da un tempo medio di ritardo di 6,38 giorni del 2019, a -30,76 e -25,72 rispettivamente del 2020 e 2021. Un positivo cambio di tendenza, invece, è rilevabile per la Provincia di Pisa, la quale, analogamente ai tempi medi ponderati di pagamento di cui al Titolo II, per entrambi i Titoli fa registrare tempi medi di ritardo di pagamento delle fatture nettamente più favorevoli rispetto ai dati rilevati nel 2019, meritando una particolare menzione.

5.2. Il ricorso ad anticipazioni di tesoreria e di liquidità e le spese impegnate per il mancato rispetto dei termini di pagamento.

Le risposte pervenute dalle Province alle domande 5-6-8-9 sono contenute nella seguente tabella:

Tabella 4 - Risposte delle Province alle domande n. 5-6-8-9.

Domande	5-Se l'Ente ha usufruito di anticipazioni di tesoreria e non ha provveduto all'integrale restituzione a quanto ammonta l'importo non restituito entro il 31/12/2019?			6-Se l'Ente ha usufruito di anticipazione di liquidità ai sensi dei commi 849 e ss. dell'art. 1 della legge 145/2018 e non ha provveduto all'integrale rimborso entro il 31 dicembre 2019 a quanto ammonta l'importo non restituito?			8-A quanto ammontano le spese legali impegnate per contenziosi sorti in virtù del mancato rispetto dei termini di pagamento?			9-A quanto ammontano le spese impegnate per interessi di mora da corrispondere per mancato rispetto dei termini di pagamento?		
	Anno	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020
Provincia di Arezzo	/	/	/	/	/	/	*	*	*	-	-	-
Provincia di Grosseto	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Provincia di Livorno	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Provincia di Lucca	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Provincia di Massa Carrara	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Provincia di Pisa	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Provincia di Pistoia	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	2.500,00 €
Provincia di Prato	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Provincia di Siena	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-
Città Metropolitana di Firenze	/	/	/	/	/	/	-	-	-	-	-	-

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli enti.

Per quanto attiene il ricorso agli strumenti di incremento della liquidità (domande n. 5-6) nessuna Provincia ha fatto ricorso, nel triennio considerato né ad anticipazioni di tesoreria né agli strumenti di anticipazione di liquidità di cui ai commi 849 e ss. della legge n. 145/2018 (Legge di stabilità per l'anno 2019).

Pertanto, si riscontra, anche per le Province, un sostanziale equilibrio finanziario degli Enti interpellati. Non si rilevano situazioni di significative tensioni di cassa che abbiano richiesto il ricorso a misure specifiche finalizzate ad assicurare il tempestivo pagamento dei creditori.

Nel triennio considerato, inoltre, non è stata impegnata nessuna somma per spese relative al ritardo nei pagamenti (domande n. 8-9), ad eccezione di euro 2.500,00 per la corrispondenza di interessi di mora da parte della Provincia di Pistoia nell'esercizio 2021.

Per l'esercizio 2019 la Città Metropolitana di Firenze ha richiamato una somma iscritta in bilancio pari ad euro 765,83 che tuttavia ha precisato trattarsi di interessi di mora estranei a ritardi nei pagamenti ma connessi a debiti fuori bilancio per sentenze esecutive.

5.3. *La presenza di obiettivi legati al rispetto dei tempi di pagamento nel PEG (Piano Esecutivo di Gestione) e i principali elementi di criticità riscontrati*

Relativamente ai quesiti 7 e 10, aventi ad oggetto, rispettivamente, la presenza o meno di obiettivi nel PEG sul rispetto dei tempi di pagamento (o l'utilizzo di altri strumenti o prassi amministrative) e l'eventuale esistenza di elementi di criticità ostativi ad una maggiore velocità nei pagamenti, è possibile operare, per le Province, un discorso in parte analogo a quello svolto per i Comuni.

Partendo dall'analisi del primo dei quesiti, anche per le Province la prima fondamentale macro-distinzione concerne, da un lato, gli Enti che hanno previsto direttamente nel PEG gli obiettivi legati al rispetto dei tempi di pagamento, dall'altro, gli Enti che hanno invece preferito adottare altri strumenti o prassi amministrative, essendo la sola Provincia di Massa Carrara, nell'anno 2020, a non aver adottato alcuna delle due soluzioni.

Nello specifico, sulle 10 Province considerate, solo nel 2019 il numero di Enti adottanti obiettivi nel PEG è stato maggiore, con 6 Enti adempienti rispetto ai 4 che hanno preferito avvalersi di altri strumenti o prassi amministrative. Nel 2020 e 2021 si è dimostrata, invece, una tendenza più o meno equilibrata nella scelta dello strumento adeguato al perseguimento degli obiettivi sui tempi di pagamento, con 5 Enti nel 2020 e 2021 legati a strumenti o prassi amministrative, rispetto ai 4 nel 2020 e 5 nel 2021 ancorati al PEG.

Le Province che hanno fissato obiettivi direttamente nel PEG sono state Firenze (Città Metropolitana), Lucca, Pisa e Prato, le più costanti negli anni oggetto dell'indagine, unitamente a Massa-Carrara e Pistoia; a differenza dei Comuni, tuttavia, maggiori analogie qui possono essere colte in relazione agli indicatori ed ai risultati attesi, mentre diverse sono state le strutture di assegnazione deputate al perseguimento dell'obiettivo.

La Città Metropolitana di Firenze, ad esempio, ha affidato alla Direzione Servizi Finanziari l'obiettivo di ridurre i tempi medi di registrazione, ossia il tempo intercorrente tra la data di arrivo e la data di registrazione in contabilità del documento, e i tempi medi di pagamento delle fatture, ossia il tempo intercorrente tra la data di arrivo della fattura e la data di emissione del mandato di pagamento, anche al fine di non incorrere nelle sanzioni di cui ai c. 849 a 872 della legge n. 145/18. Gli obiettivi di riduzione dei tempi medi di registrazione e pagamento delle fatture, in termini numerici, sono stati fissati rispettivamente in 5 e 30 giorni nel 2019, 3 e 29 giorni nel 2020 e 3 e 30 giorni per il 2021. Allo stesso modo, la Provincia di Massa-Carrara, nel PEG 2019 e 2021, ha stabilito come obiettivo l'efficientamento dei tempi medi di pagamento dei crediti commerciali, ripartendolo, tuttavia, trasversalmente tra tutti i settori dell'Ente. È stato, altresì, l'unico Ente provinciale a non aver previsto alcun obiettivo sul rispetto dei tempi di pagamento nel PEG, relativamente al solo anno 2020.

Le Province di Pisa e Pistoia (quest'ultima nel solo anno 2019), invece, si sono poste l'obiettivo di giungere alla perfetta coincidenza dei dati presenti nella Piattaforma dei Crediti Commerciali con quelli della propria contabilità finanziaria, congiuntamente al miglioramento dei tempi medi di pagamento delle fatture commerciali. Nel caso della Provincia di Pisa, la realizzazione di tale obiettivo, inserito nel PEG, nel 2019 è stata affidata alla struttura preposta alle Risorse umane, alla gestione del bilancio e ai servizi fiscali, mentre per i successivi esercizi al Servizio Gestione Risorse in collaborazione con il Sistema Informativo e tutti gli altri settori

dell'Ente. Parimenti, il Comune di Prato, nella programmazione di gestione 2019, 2020 e 2021, ha fissato come obiettivo l'aggiornamento della PCC e la conseguente pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito, avvalendosi, tuttavia, quale indicatore utile alla valutazione della performance, rispettivamente il numero di invii per gli aggiornamenti e il numero di inserimenti effettuati.

Tirando le somme, anche per le Province, come per gli Enti comunali, è possibile constatare una certa attenzione nei confronti delle problematiche relative al rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali. A testimonianza di ciò, tutte le Province, per ognuna delle annualità oggetto di indagine, hanno prefissato obiettivi in tal senso direttamente nel Piano Esecutivo di Gestione o si sono avvalsi di altri strumenti o prassi amministrative, ad eccezione della sola provincia di Massa-Carrara nel 2020.

Per quel che concerne la risposta al quesito numero 10 dell'indagine, relativo all'individuazione o meno di eventuali profili di criticità nel rispetto dei termini di pagamento dei debiti commerciali, per le Province si è mostrata un'equilibrata (o quasi) bipartizione nei riscontri, a differenza di quanto avvenuto per i Comuni in cui la quasi totalità ha risposto in senso affermativo.

In particolare, le Province di Arezzo, Livorno, Massa-Carrara e Prato non hanno rilevato alcun particolare elemento di criticità per ciascuna delle annualità considerate, diversamente dalla Città Metropolitana di Firenze e dalle Province di Grosseto, Lucca, Pisa, Pistoia e Siena.

Un altro elemento di differenziazione, rispetto a quanto osservato per i Comuni, è rappresentato dalla diversificazione degli elementi di criticità segnalati dalle Province come fattori di ritardo nell'erogazione dei pagamenti, quali: l'esistenza di contenziosi (Città metropolitana di Firenze), il rapporto con i fornitori e gli errori nella predisposizione delle fatture (provincia di Grosseto) o gli eccessivi adempimenti prescritti dalla legge (Provincia di Pisa nel 2019). Contrariamente ai Comuni, infatti, che seppur nella profonda ampiezza e varietà di fattori rilevati era stato comunque possibile rinvenire un comun denominatore per la maggior parte di loro (complessità delle fasi istruttorie e di liquidazione), nei pochi casi rilevati per le Province tale elemento risulta assente.

La Provincia di Pistoia, ad esempio, ha individuato i fattori di criticità soprattutto nell'organizzazione e nella carenza di personale in settori specifici, circostanza oltremodo peggiorata dalla tentata riforma delle Province, poi interrotta, determinante riduzioni e trasferimenti di personale. Similarmente, per le Province di Siena e Pisa (2020-2021), fattori straordinari di criticità sono stati riscontrati in relazione alle assenze di personale (anche derivanti da covid-19) ed ai cambi organici nei servizi.

La provincia di Lucca, ancora, rileva criticità nei ritardi nella liquidazione delle fatture da parte dei Servizi Competenti, determinando un conseguente allungamento dei tempi per l'emissione dell'ordinativo da parte del Servizio Finanziario ed un aggravamento della costante fase di monitoraggio sulle fatture pervenute e sui tempi di pagamento delle stesse. A conferma di ciò, si pongono i dati registrati dalla Provincia relativamente ai tempi medi ponderati di pagamento, talvolta con risultati oltre la soglia tollerata.

6. I pagamenti degli enti locali toscani su progetti finanziati nell'ambito del P.N.R.R.

Come anticipato nell'ambito del paragrafo relativo alla ricognizione effettuata sui tempi di pagamenti degli Enti locali toscani, nel questionario inviato agli Enti per gli esercizi 2020 e 2021 è stato inserito il quesito n. 11, aggiuntivo rispetto al questionario dell'esercizio 2019.

Il quesito ha ad oggetto l'esistenza o meno di pagamenti, effettuati degli Enti, su progetti che sono o saranno finanziati nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, domandandone, in caso affermativo, il tempo medio ponderato di pagamento e il ritardo medio di pagamento delle fatture.

Orbene, per quanto concerne le risposte pervenute dai Comuni >30.000 abitanti, fin da subito è possibile rilevare che solo una minima parte di essi hanno effettuato pagamenti su progetti finanziati nell'ambito del P.N.R.R. e prevalentemente per uno solo degli esercizi considerati.

Nello specifico, su 22 Enti intervistati, solo 5 Comuni hanno risposto affermativamente al quesito loro rivolto, sicché il risultato medio finale calcolato, relativo al tempo medio ponderato e al ritardo medio di pagamento, non può che tener conto di un ristretto margine di operatività.

Tabella 5 - Risposte dei Comuni alla domanda n. 11.

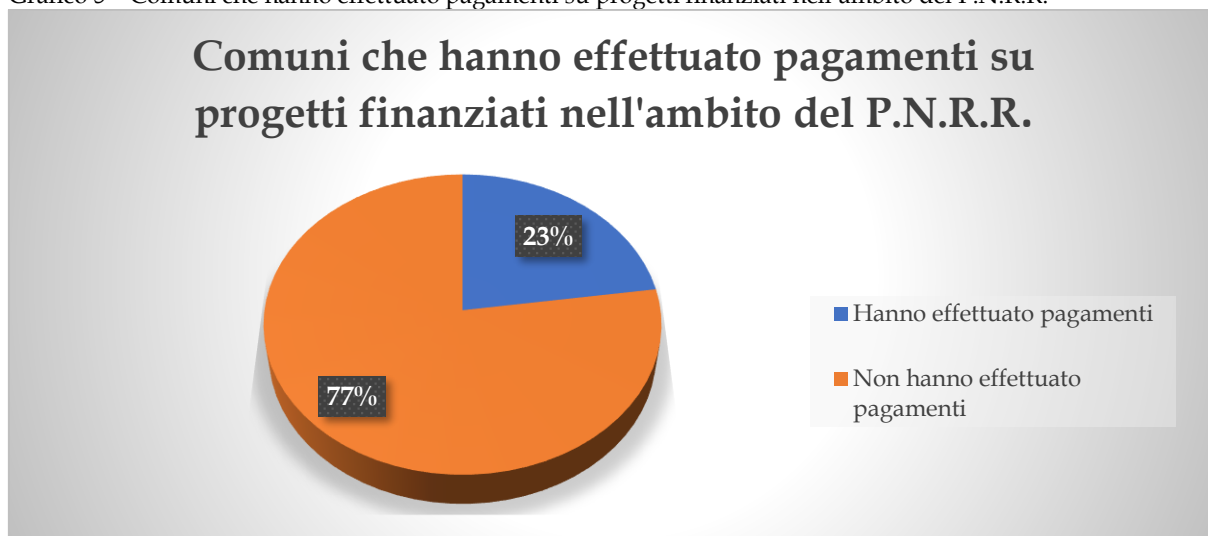
Domande	11- L'Ente ha effettuato pagamenti su progetti che sono o saranno finanziati nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza? In caso affermativo:	-Qual è stato il tempo medio ponderato di pagamento delle fatture?		- Qual è stato il ritardo medio di pagamento delle fatture?	
		2020	2021	2020	2021
Arezzo	NO				
Camaione	NO				
Campi Bisenzio	NO				
Capannori	-				
Carrara	NO				
Cascina	NO				
Empoli	NO				
Firenze	SI	7,72		-18,72	
Grosseto	-				
Livorno	NO				
Lucca	SI		1		-29
Massa	NO				
Piombino	NO				
Pisa	NO				
Pistoia	SI	11	20	-19	-10
Prato	NO				
Rosignano Marittimo	SI		22,68		-37,32
San Giuliano Terme	SI	25,58		-9,63	
Scandicci	NO				
Sesto Fiorentino	NO				
Siena	NO				
Viareggio	NO				

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli enti.

In particolare, il Comune di Pistoia è stato l'unico Ente ad aver effettuato pagamenti su progetti finanziati dal P.N.R.R. in entrambe le annualità esaminate, registrando un tempo medio ponderato di pagamento pari a 11 giorni nel 2020 e 20 giorni nel 2021, contro un ritardo medio di pagamento di -19 giorni nel 2020 e -10 giorni nel 2021.

I restanti Enti ad aver agito in tal senso, relativamente al solo esercizio 2020, sono i Comuni di Firenze e San Giuliano Terme, attestandosi su valori soddisfacenti. Nel solo esercizio 2021, invece, sono stati i Comuni di Lucca e Rosignano Marittimo ad aver effettuato pagamenti nell'ambito dei progetti P.N.R.R. rilevando, anche in tal caso, un sostanziale rispetto dei tempi di pagamenti richiesti.

Grafico 5 – Comuni che hanno effettuato pagamenti su progetti finanziati nell'ambito del P.N.R.R.



Lo stesso discorso è applicabile in relazione alle risposte pervenute dalle Province.

Tabella 6 – Risposte delle Province alla domanda n. 11.

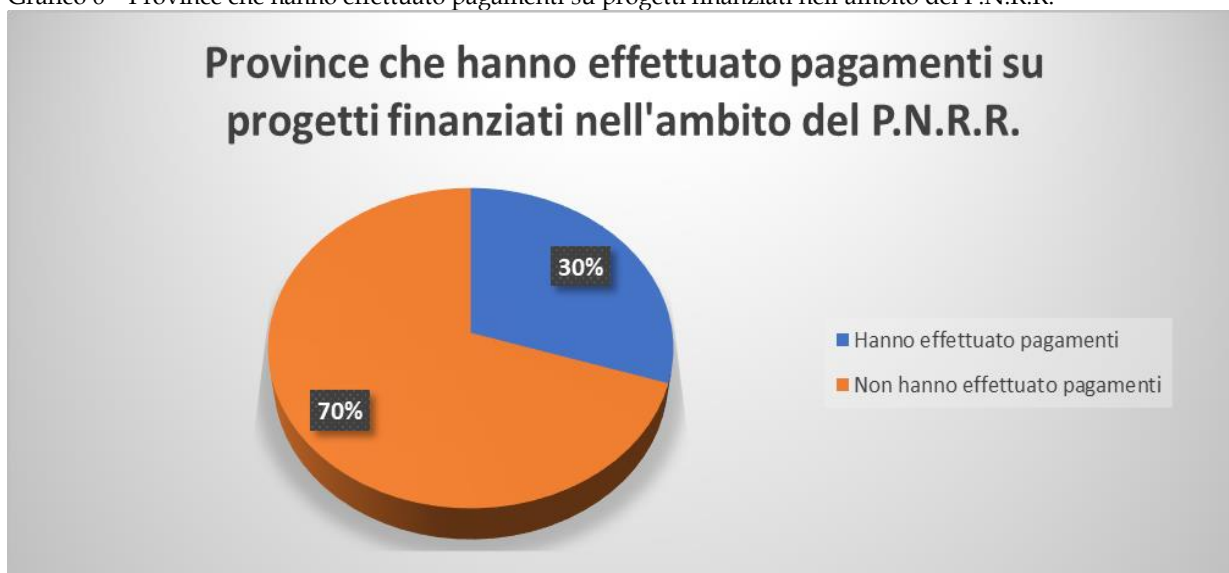
Domande	11- L'Ente ha effettuato pagamenti su progetti che sono o saranno finanziati nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza? In caso affermativo:	Qual è stato il tempo medio ponderato di pagamento delle fatture?		Qual è stato il ritardo medio di pagamento delle fatture?	
		2020	2021	2020	2021
Provincia di Arezzo	SI		14,48		-31,17
Provincia di Grosseto	NO				
Provincia di Livorno	NO				
Provincia di Lucca	SI		11,92		-48,48
Provincia di Massa Carrara	NO				
Provincia di Pisa	NO				
Provincia di Pistoia	SI	10,6	30	19,4	0
Provincia di Prato	Nessun pagamento a valere sui fondi PNRR				
Provincia di Siena	NO				
Città Metropolitana di Firenze	NO				

Fonte: elaborazione della Sezione su dati forniti dagli enti.

Anche in questo caso, infatti, solo 3 Enti, sui 12 intervistati, hanno risposto positivamente al quesito circa l'esecuzione di pagamenti nell'ambito di progetti finanziati dal P.N.R.R.

Al riguardo, anche per le Province, Pistoia si dimostra l'unico Ente ad aver effettuato pagamenti in entrambe le annualità considerate, registrando un tempo medio ponderato di pagamento pari a 10,6 giorni nel 2020 e 30 giorni nel 2021, oltre un ritardo medio di pagamento di 19,4 giorni nel 2020 e 0 giorni nel 2021. Le Province di Arezzo e Lucca, invece, risultano gli unici altri due Enti ad aver effettuato pagamento su progetti finanziari dal P.N.R.R. relativamente al solo esercizio 2021, registrando tempi adeguati e per i quali non è riscontrabile alcuna criticità.

Grafico 6 - Province che hanno effettuato pagamenti su progetti finanziati nell'ambito del P.N.R.R.



7. Conclusioni

Le risultanze dell'indagine appena esposte indicano un sostanziale rispetto dei tempi di pagamento da parte degli enti locali della Regione Toscana, in particolar modo delle Province. Infatti, se da un lato, per i Comuni, è possibile riscontrare una media superiore ai trenta giorni nei primi due anni oggetto di indagine, dall'altro è altrettanto possibile rilevare il progressivo miglioramento dei tempi di pagamento registrati, salvo isolate eccezioni. Al 2021, il tempo medio di pagamento è progressivamente rientrato nei limiti temporali e normativi.

L'indagine restituisce un quadro di sostanziale rispetto dei tempi e non emergono situazioni di tensioni di cassa atte a richiedere interventi specifici e misure correttive, onde garantire il tempestivo pagamento dei creditori. In generale la Sezione rileva una attenzione degli Enti sulla necessità di un costante monitoraggio, volto a comprimere i tempi di risposta dell'amministrazione, nella consapevolezza che il fenomeno ha non pochi riflessi sull'equilibrio generale del sistema economico regionale. I riscontrati valori medi di pagamento delle Province e dei Comuni toscani, attestandosi intorno a 30 giorni, in linea con quanto sancito dalle disposizioni normative per la maggior parte delle transazioni commerciali, non costituiscono pertanto un ostacolo alla ripresa.

Considerati i dati del 2020 e 2021, inoltre, non ci sono evidenze che la pandemia abbia inciso negativamente sulla tempestiva esecuzione dei debiti commerciali.

Come evidenziato nel corso dell'istruttoria, tuttavia, particolare attenzione deve essere posta, nell'analisi delle risultanze dei tempi medi di pagamento, su possibili fenomeni distorsivi volti a privilegiare la tempestività dei pagamenti di maggiore entità, in grado pertanto di incidere in misura più significativa sul miglioramento dell'indicatore. La migliore performance nel pagamento dei debiti commerciali correnti (tipicamente servizi e forniture di beni di consumo), infatti, è probabilmente dovuta alla maggiore onerosità dell'istruttoria relativa al pagamento di fatture che possono riguardare le opere pubbliche, i cui importi risultano sensibilmente più elevati.

Nel dettaglio, per i Comuni, il tempo medio ponderato necessario al pagamento debiti commerciali, relativi alle spese correnti e alle spese in conto capitale, ha assistito ad un progressivo miglioramento nel corso del 2020 e 2021, rispetto alle prime risultanze del 2019. Allo stesso modo, anche il tempo medio di ritardo nel pagamento delle fatture registra interessanti progressioni su base annuale, pur attestandosi già su valori più che soddisfacenti.

Tenendo in considerazione il complesso degli indicatori oggetto delle prime quattro domande, i dati che destano maggiori perplessità risultano essere quelli riconducibili al Comune di Capannori.

Per quanto attiene al ricorso agli strumenti di incremento della liquidità, anticipazioni di tesoreria o strumenti di anticipazione di liquidità di cui ai commi 849 e ss., art.1, della legge n. 145/2018, si osserva come la maggior parte dei comuni non ne abbia usufruito nel triennio considerato, salvo alcune eccezioni. Ciò, tuttavia, dimostra un tendenziale equilibrio finanziario degli Enti interpellati e l'assenza di significative tensioni di cassa che abbiano reso necessaria l'adozione di misure specifiche. Parallelamente, risulta limitato il numero di Comuni che ha sostenuto spese a causa del ritardo nei pagamenti, in ragione di contenziosi o interessi di mora. In totale, tra il 2019 e il 2021, cinque Comuni hanno impegnato spese per

interessi di mora e soli tre Comuni hanno affrontato spese legali per contenziosi; nessun Ente ha impegnato tali tipologie di spese nel corso dell'esercizio 2020. Ad ogni modo, i dati comunicati dai Comuni testimoniano l'impegno di somme di esiguo ammontare, fatto salvo il caso delle spese per interessi di mora impegnate dal Comune di Viareggio nel corso dell'esercizio 2019, pari a 34.590,60 euro.

Si segnala, inoltre, che la maggior parte dei comuni intervistati ha fissato obiettivi legati alla velocità dei pagamenti e al rispetto dei tempi di pagamento direttamente nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG) o, comunque, ha previsto l'adozione di ulteriori strumenti o prassi amministrative per i controlli in questione. Ciò, testimonia una soddisfacente consapevolezza ed attenzione degli Enti sulla necessità di un costante monitoraggio, volto a comprimere i tempi di risposta dell'amministrazione, in considerazione dei non pochi riflessi sull'equilibrio generale del sistema.

Detto processo di miglioramento incontra, tuttavia, il limite della compatibilità delle risorse a disposizione dello stesso ente. L'indagine nel suo complesso, infatti, tiene conto dell'esistenza di una discreta varietà di fattori di criticità emersi nelle diverse realtà comunali, ostativi ad una maggiore velocità dei tempi di pagamento. L'eccessiva quantità di fatture passive, i problemi di gestione dei programmi di contabilità, la carenza e la mancata formazione del personale sono solo alcuni dei principali problemi riscontrati dagli enti intervistati, tutti condizionati per lo più dall'eccessiva farraginosità delle fasi istruttorie e di liquidazione, ossia, più in generale, dal complessivo iter amministrativo che inizia con la ricezione della fattura e termina con il mandato di pagamento.

A conclusioni non dissimili si perviene dall'analisi dell'istruttoria condotta nei confronti delle province.

A differenza dei Comuni, tuttavia, il tempo medio ponderato necessario al pagamento dei debiti commerciali relativi al Titolo I, per le Province, non ha registrato lo stesso trend positivo nel susseguirsi delle annualità considerate, registrando, per le spese correnti del 2021, una lieve flessione in negativo rispetto ai livelli registrati nel 2019. Nonostante ciò, è importante precisare che i valori medi risultanti dalla complessiva analisi della performance provinciale rientrano, comunque, nel perimetro temporale di trenta giorni delineato dalla normativa di settore, il che esclude particolari situazioni di criticità, ma rende auspicabile una tempestiva inversione di tendenza. Diverso è il caso del tempo medio di ritardo nel pagamento delle fatture che, al pari dei Comuni, si attesta, per le Province, su valori più che soddisfacenti, registrando le medesime progressioni su base annuale. Tenendo in considerazione il complesso degli indicatori oggetto delle prime quattro domande, i dati che destano maggiori perplessità risultano essere quelli riconducibili alla Provincia di Pisa.

Relativamente al ricorso agli strumenti di incremento della liquidità, nessuna Provincia ha usufruito, nel triennio considerato, né di anticipazioni di tesoreria né di strumenti di anticipazione di liquidità di cui ai commi 849 e ss., art.1, della legge n. 145/2018 (Legge di stabilità per l'anno 2019). Conseguentemente, in ordine all'eventuale esistenza di spese sostenute a causa del mancato rispetto dei termini di pagamento, nessuna Provincia ha impegnato spese legali per contenzioni, mentre la sola Provincia di Pistoia ha impegnato spese

per la corresponsione di interessi di mora nel corso del dell'esercizio 2021. Ciò conferma, anche per le Province, l'assenza di significative tensioni di cassa.

Analogamente a quanto rilevato per i Comuni, inoltre, quasi tutte le Province hanno fissato obiettivi legati alla velocità dei pagamenti e al rispetto dei tempi di pagamento direttamente nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG) o, comunque, hanno previsto l'adozione di ulteriori strumenti o prassi amministrative per i controlli in questione, a conferma dell'attenzione riservata nei confronti delle problematiche relative al rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali.

Relativamente alla presenza di eventuali fattori di criticità, ostativi ad una maggiore velocità dei tempi di pagamento, circa il 50 per cento degli Enti intervistati non ne ha riscontrato l'esistenza per ciascuna delle annualità considerate, a differenza di quanto avvenuto per i Comuni in cui la quasi totalità ha risposto in senso affermativo. Ad ogni modo, i principali elementi di criticità segnalati dalle Province come fattori di ritardo nell'erogazione dei pagamenti sono attribuibili all'organizzazione e alla carenza di personale, al rapporto con i fornitori, agli errori nella predisposizione delle fatture e agli eccessivi adempimenti prescritti dalla legge.

I tempi di pagamento, infine, per la totalità degli Enti interpellati, risultano rispettati anche per quanto riguarda i pagamenti su progetti finanziati nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ancorché per il momento le obbligazioni nascenti in tale contesto abbiano toccato i bilanci degli enti in misura solo marginale, e dunque ogni valutazione risulti prematura.

