



RISPETTO DEI TEMPI DI PAGAMENTO: INTERVENTI ORGANIZZATIVI E MODALITÀ DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

A cura di Stefania Dota, Gianpiero Zaffi Borgetti, Michele Solla

49

Maggio 2024



A cura di:

Stefania Dota – Vice Segretario Generale ANCI, **Gianpiero Zaffi Borgetti** – Responsabile Area ICT e Servizi ai Comuni IFEL, **Michele Solla** – esperto ANCI

Con la collaborazione di:

Alessia Adamo e **Alessandro Gasbarri** – esperti ANCI

Riccardo Narducci – Studio Narducci

Maria Rosaria Di Cecca – Redazione quaderni Operativi ANCI

INDICE

1 INQUADRAMENTO NORMATIVO	5
1.1 Le scadenze e la facoltà (limitata) di estendere i termini prevista all'art. 4, co.4, D.lgs. n. 231/2002	6
1.2 Le verifiche di conformità ex art. 4, co. 2 lett. d) e co. 6, D.lgs. n. 231/2002	7
2 MODALITÀ DI MISURAZIONE DEI TEMPI DI PAGAMENTO	9
2.1 La Piattaforma dei crediti commerciali	9
2.2 Gli indicatori per la misurazione dei tempi di pagamento: una bussola.....	11
2.2.1 L'indicatore di tempestività dei pagamenti	11
2.2.2 L'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti	12
2.2.3 Il tempo medio di ritardo ai fini del monitoraggio e della Riforma 1.11 .	14
3 MISURE PER IL CONTENIMENTO DEI TEMPI DI PAGAMENTO	17
3.1 Le principali misure normative per il rispetto dei tempi di pagamento	17
3.2 Indicazioni operative per il rispetto dei tempi di pagamento	19
I. Il coordinamento fra programmazioni settoriali e finanziaria – Il controllo .	19
II. Mappatura, analisi e reingegnerizzazione dei processi di spesa	20
4 IL RISPETTO DEI TEMPI DI PAGAMENTO E LA MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE E ORGANIZZATIVA	22
4.1 Integrazione del contratto individuale di lavoro dei dirigenti	23
4.2 Obiettivi di performance individuale per il rispetto dei termini di pagamento: schemi e modelli per la formulazione degli obiettivi e l'integrazione nel PIAO	23
4.3 Schemi e modelli per l'adeguamento del sistema di misurazione e valutazione della performance	29
4.4 Soggetto che verifica il raggiungimento degli obiettivi di performance sul rispetto dei tempi di pagamento	31
4.5 Soggetto che valuta il raggiungimento degli obiettivi di performance sul rispetto dei tempi di pagamento	34
4.6 Riflessi sulla retribuzione di risultato dei dirigenti in caso di mancato rispetto dei tempi di pagamento	36
Circolare del 3 gennaio 2024, n. 1	40
Circolare del 5 aprile 2024, n. 15.....	41
Circolare del 9 aprile 2024, n. 17.....	42

PREMESSA

Il Quaderno operativo n. 49 dell'ANCI, a seguito dell'approvazione della legge 29 aprile 2024 n. 56, di conversione del decreto-legge 2 marzo 2024 n.19, vuole offrire un quadro di sintesi ed integrazione tra i due macro temi della nuova disciplina sul rispetto degli obblighi dei tempi di pagamento: performance individuale e modalità di rispetto dei tempi di pagamento.

Le interconnessioni fra i due temi sono, infatti, importanti e determinanti al fine di non incorrere nelle sanzioni previste e, dunque, nella impossibilità di riconoscere integralmente l'indennità di risultato spettante ai dirigenti.

Il presente Quaderno, dunque, partendo da un *excursus* che ripercorre il quadro normativo in materia degli obblighi di rispetto dei tempi di pagamento, affronta poi in maniera dettagliata le novità introdotte dall'articolo 4-bis, comma 2, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito nella legge 21 aprile 2023, n. 41, e fornisce spunti utili per la sua applicazione nonché strumenti operativi in merito alla costruzione degli obiettivi di performance cui è legata la sanzione.

1 INQUADRAMENTO NORMATIVO

Il D.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 ha attuato la direttiva 2000/35/CE, relativa ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, le cui norme si applicano ad ogni pagamento effettuato per il corrispettivo di una transazione commerciale.

Tale disciplina è applicabile anche alle pubbliche amministrazioni, compreso lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti pubblici territoriali e le loro unioni, gli enti pubblici non economici ed ogni altro organismo dotato di personalità giuridica, istituito per soddisfare specifiche finalità d'interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle regioni, dagli enti locali, dagli altri enti pubblici o organismi di diritto pubblico o i cui organi d'amministrazione, direzione o vigilanza, sono costituiti, almeno per la metà, da componenti designati dai predetti soggetti pubblici.

Per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, il D.lgs. 9 novembre 2012, n. 192, ha modificato il decreto n. 231/2002, con norme che sanzionano il mancato pagamento entro la scadenza prestabilita o, comunque, in via generale, il ritardo nell'adempimento, in quanto gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento

L'art. 24 della legge 30 ottobre 2014 n.161 ha modificato alcune disposizioni del decreto n.231/2002, recando altresì l'interpretazione del suo art. 2, c. 1, lett. a), *“nel senso che le transazioni commerciali ivi considerate comprendono anche i contratti previsti dall'articolo 3, comma 3, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”* – cioè il Codice appalti di cui, adesso, al D.lgs. n. 36/2023 – ossia *“i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere e lavori, posti in essere dalle stazioni appaltanti, dagli enti aggiudicatori, dai soggetti aggiudicatori”*, come richiamato dalla RGS con la circolare 5 aprile 2024 n.15. Quest'ultima ha altresì evidenziato che dal punto di vista oggettivo il decreto n.231/2002, si applica alle transazioni commerciali intercorrenti (per quanto qui interessa) tra imprese e pubblica amministrazione, considerando come imprenditore *“ogni soggetto esercente un'attività economica organizzata o una libera professione”*, ricomprendendo quindi anche i lavoratori autonomi e i liberi professionisti.

L'art. 4 del decreto n.231/2002 – *“Termini di pagamento”* – fissa a 30 giorni il termine di pagamento delle fatture da parte delle amministrazioni pubbliche, e quindi anche dei Comuni e delle Città metropolitane, con l'eccezione degli enti del comparto sanitario, che osservano il termine di 60 giorni, e di alcune casistiche particolari.

Nel dettaglio, è disposta la decorrenza degli interessi moratori, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del periodo di pagamento che non può superare:

- 30 giorni dalla data di ricevimento della fattura o di un documento equivalente senza che abbiano effetto sulla decorrenza del termine le richieste di integrazione o modifica del documento di richiesta di pagamento;
- 30 giorni dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi, quando vi è incertezza sulla data di ricevimento della richiesta di pagamento o quando il

debitore riceve la richiesta di pagamento prima di avere ricevuto le merci o la prestazione dei servizi;

- 30 giorni dalla data dell'accettazione o della verifica eventualmente previste dalla legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali, qualora la richiesta di pagamento il debitore abbia ricevuto la richiesta di pagamento prima di tale data.

Meritano particolare attenzione i commi 4 e 6 del citato articolo che recano la disciplina puntuale in materia di scadenza dei pagamenti e di verifiche di conformità.

1.1 Le scadenze e la facoltà (limitata) di estendere i termini prevista all'art. 4, co.4, D.lgs. n. 231/2002

Il comma 4 stabilisce che la PA debitrice e l'impresa possono pattuire, purché in modo espresso e con specifica clausola scritta, un termine per il pagamento superiore a 30 giorni quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione. In ogni caso i termini non possono essere superiori a sessanta giorni.

Sulla possibilità di estendere i termini di pagamento, la RGS, con la circolare n. 15 del 5 aprile 2024, ha precisato che

“l'eventuale estensione dei tempi di pagamento oltre tale termine, fino ad un massimo di 60 giorni, deve essere puntualmente giustificata, con prova per iscritto della clausola relativa al termine, in ragione della particolare natura del contratto o di talune sue caratteristiche, come prescritto dalla normativa di riferimento”

e, soprattutto, che

“nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione, i termini di pagamento non possono essere superiori a 60 giorni”.

È improntato allo stesso orientamento il parere funzione consultiva n. 4 del 10 aprile 2024 attraverso il quale ANAC, in riferimento alla possibilità di prevedere clausole contrattuali con termine di pagamento a 120 giorni già in sede di procedura negoziata ai sensi dell'art. 63 del D. Lgs. 50/2016, afferma che la norma pone

“una limitazione all'autonomia contrattuale e alla derogabilità della disciplina dei termini prorogabili solo nella misura massima di giorni sessanta, nei casi in cui la natura particolare del contratto o talune sue caratteristiche ne giustificano oggettivamente la proroga, previa approvazione per iscritto della relativa clausola contrattuale. Pattuizioni contrattuali in violazione di tali prescrizioni sono pertanto nulle e, per effetto dell'eterointegrazione normativa (della disciplina di gara, ndr), si determina l'applicazione della disciplina normativa di cui

all'articolo 4 del d.lgs. 231/2002, sopra richiamato (cfr., in tal senso, Tribunale di Sciacca, sentenza n. 189 del 7 giugno 2023)."

E ancora

“sono da ritenersi illegittimi la lettera d'invito ed il capitolato normativo nella parte in cui impongono, a pena di esclusione, l'accettazione della clausola che prevede il pagamento entro 120 giorni decorrenti dalla data di ricevimento della fattura”.

L'attenzione dei Comuni e delle Città metropolitane è quindi richiamata alla corretta gestione della scadenza delle fatture che solo in casi specifici può essere estesa da 30 a 60 giorni e mai a termini superiori ai 60 giorni.

1.2 Le verifiche di conformità ex art. 4, co. 2 lett. d) e co. 6, D.lgs. n. 231/2002

Come visto in precedenza, il *dies a quo* del calcolo del periodo di pagamento, generalmente coincidente con la data di ricezione della fattura o del documento equivalente, è pari - ai sensi del comma 4 lett. d) del citato articolo 4 - alla *“data dell'accettazione o della verifica eventualmente previste dalla legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali, qualora il debitore riceva la fattura o la richiesta equivalente di pagamento in epoca non successiva a tale data”*.

Inoltre, si rammenta che, anche quando prevista, la durata della procedura diretta ad accertare la conformità della merce o dei servizi al contratto, non può superare il limite di 30 giorni, così come previsto dal comma 6 che, tuttavia, precisa che i 30 giorni sono calcolati dalla data della consegna della merce o della prestazione del servizio, *“salvo che sia diversamente ed espressamente concordato dalle parti e previsto nella documentazione di gara e purché ciò non sia gravemente iniquo per il creditore ai sensi dell'articolo 7.”*.

Eventuali deroghe al limite di 30 giorni della durata della procedura di accertamento della conformità dovranno quindi essere previste espressamente nel contratto e nella documentazione delle procedure di affidamento, né dovranno essere gravemente inique per il fornitore ai sensi del successivo art. 7¹.

L'attenzione degli Enti è, di conseguenza, richiamata alla fase di gestione del rapporto con le imprese in maniera tale da valutare con consapevolezza la previsione, in sede

¹ “1. Le clausole relative al termine di pagamento, al saggio degli interessi moratori o al risarcimento per i costi di recupero, a qualunque titolo previste o introdotte nel contratto, sono nulle quando risultano gravemente inique in danno del creditore. Si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. 2. Il giudice dichiara, anche d'ufficio, la nullità della clausola avuto riguardo a tutte le circostanze del caso, tra cui il grave scostamento dalla prassi commerciale in contrasto con il principio di buona fede e correttezza, la natura della merce o del servizio oggetto del contratto, l'esistenza di motivi oggettivi per derogare al saggio degli interessi legali di mora, ai termini di pagamento o all'importo forfettario dovuto a titolo di risarcimento per i costi di recupero. 3. Si considera gravemente iniqua la clausola che esclude l'applicazione di interessi di mora. Non è ammessa prova contraria. 4. Si presume che sia gravemente iniqua la clausola che esclude il risarcimento per i costi di recupero di cui all'articolo 6. 4-bis. Nelle transazioni commerciali in cui il creditore sia una PMI, come definita ai sensi del decreto del Ministro delle attività produttive 18 aprile 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 238 del 12 ottobre 2005, si presume che sia gravemente iniqua la clausola che prevede termini di pagamento superiori a sessanta giorni. Il presente comma non si applica quando tutte le parti del contratto sono PMI. 5. Nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione è nulla la clausola avente ad oggetto la predeterminazione o la modifica della data di ricevimento della fattura. La nullità è dichiarata d'ufficio dal giudice.” (art.7, D.lgs. n. 231/2002).

contrattuale, di procedure di verifica della conformità adeguate alla complessità della fornitura, sia di merci che di servizi, così da poter utilizzare i 30 giorni del periodo di pagamento per le procedure amministrativo - contabili.

2 MODALITÀ DI MISURAZIONE DEI TEMPI DI PAGAMENTO

2.1 La Piattaforma dei crediti commerciali

La piattaforma dei crediti commerciali – PCC della Ragioneria Generale dello Stato, inizialmente introdotta per consentire la certificazione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della PA², rappresenta oggi il sistema per il monitoraggio dei debiti commerciali della pubblica amministrazione.

Gli enti hanno l'obbligo di registrare sulla PCC tutte le fatture ricevute e, in relazione a ciascuna fattura, sono tenuti a tracciare sulla piattaforma le operazioni e le diverse fasi contabili.

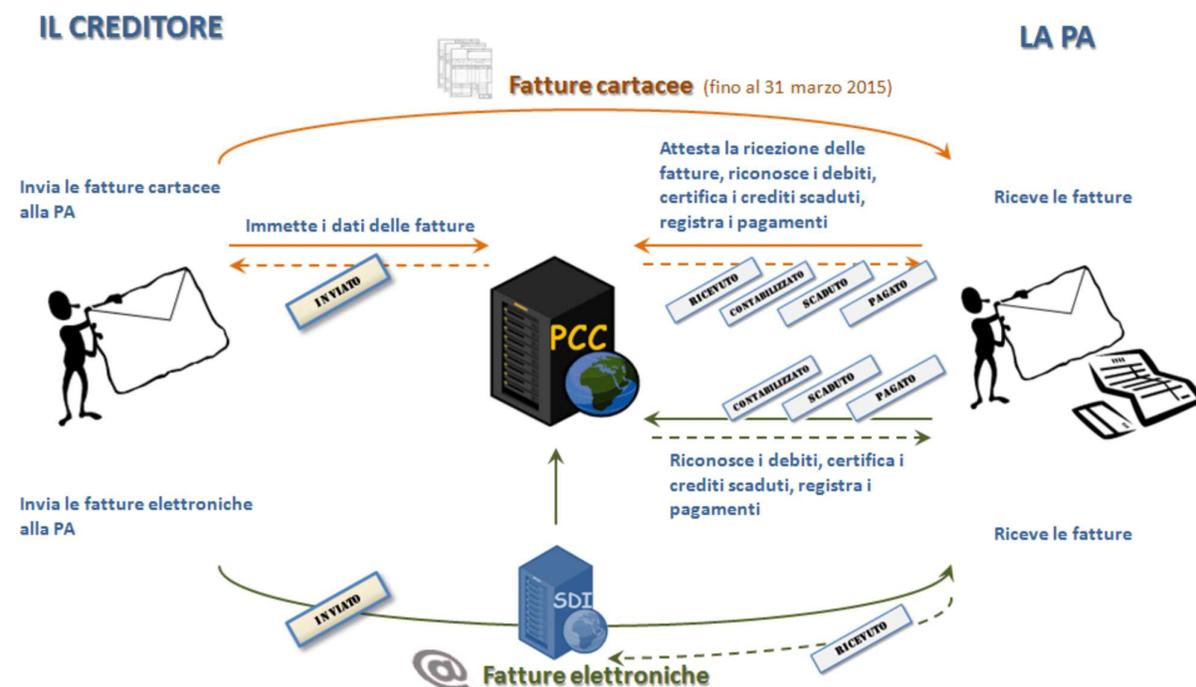
La piattaforma acquisisce in modalità automatica, direttamente dal sistema di interscambio dell'Agenzia delle entrate (SDI), tutte le fatture elettroniche emesse nei confronti delle PA e registra i pagamenti effettuati e comunicati dalle singole amministrazioni con l'obiettivo di associare a ciascuna fattura le informazioni relative ai pagamenti ricevute dagli Enti. I pagamenti, in un primo momento forniti dagli Enti attraverso procedure con basso livello di automazione, sono oggi acquisiti automaticamente tramite l'infrastruttura SIOPE+.

SIOPE+ è il sistema informativo realizzato dalla Banca d'Italia che ha dematerializzato gli ordinativi di pagamento e incasso consentendo alla PCC di acquisire automaticamente i pagamenti ordinati dalla PA. Tutti i Comuni e le Città metropolitane, dal 2018, utilizzano SIOPE+³.

La seguente figura, tratta dalla Guida alla piattaforma predisposta dalla RGS per la PA, illustra il sistema di tracciatura delle fatture del sistema PCC.

² La PCC è introdotta nell'ordinamento dal D.L. n. 35/2013, Art. 7, co.1: "1. Le amministrazioni pubbliche, ai fini della certificazione delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali, ai sensi dell'articolo 9, commi 3-bis e 3-ter, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 e dell'articolo 12, comma 11-quinquies, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, provvedono a registrarsi sulla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni, predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 25 giugno 2012, come modificato dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 ottobre 2012 e dell'articolo 3 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 22 maggio 2012, come modificato dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 settembre 2012, entro 20 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto."

³ SIOPE+ è introdotto nell'ordinamento dall'Art. 1, co. 533 della legge di bilancio per il 2017 (L. n. 232/2016). 533. All'articolo 14 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dopo il comma 8 sono inseriti i seguenti: «8-bis. Al fine di favorire il monitoraggio del ciclo completo delle entrate e delle spese, le amministrazioni pubbliche ordinano gli incassi e i pagamenti al proprio tesoriere o cassiere esclusivamente attraverso ordinativi informatici emessi secondo lo standard Ordinativo Informatico emanato dall'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), per il tramite dell'infrastruttura della banca dati SIOPE gestita dalla Banca d'Italia nell'ambito del servizio di tesoreria statale. Le modalità con cui enti e tesorieri scambiano gli ordinativi informatici con l'infrastruttura SIOPE sono definite da apposite regole di colloquio definite congiuntamente con l'AGID e disponibili nelle sezioni dedicate al SIOPE del sito internet istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. I tesorieri e i cassieri non possono accettare disposizioni di pagamento con modalità differenti da quelle descritte nel periodo precedente. 8-ter. Con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, sentite la Conferenza unificata e l'AGID, sono stabiliti le modalità e i tempi per l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 8-bis».



Schema di tracciatura delle fatture nel sistema PCC. Fonte: RGS

Il sistema PCC svolge le seguenti funzioni:

- acquisisce giornalmente dal SDI le informazioni di tutte le fatture elettroniche;
- acquisisce giornalmente da SIOPE+ le informazioni contabili e le informazioni di pagamento delle fatture elettroniche provenienti dalle Amministrazioni che adottano tale infrastruttura;
- consente alle PPAA di ricavare informazioni di sintesi o di dettaglio sui tempi di pagamento e di ritardo.

Sulla scorta di ciò, il sistema è in grado di monitorare lo stato debiti commerciali delle PPAA (liquidato, scaduto, sospeso, ceduto, compensato, pagato, ecc.), con livello di dettaglio fino alla singola fattura.

La piattaforma rappresenta lo strumento di monitoraggio e la fonte informativa:

- per l'applicazione delle norme sulla riduzione dei tempi di pagamento e, se previste, delle sanzioni correlate;
- per il monitoraggio periodico dei tempi di pagamento che l'Italia fornisce alla Commissione europea nell'ambito della procedura d'infrazione UE n. 2014/2143 - Attuazione della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali;
- per asseverare il conseguimento degli obiettivi di performance (milestones e target) della *Riforma 1.11-Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie* che l'Italia si è impegnata a realizzare nell'ambito del PNRR. Sul punto

giò ricordare che il buon esito della Riforma 1.11, in quanto abilitante, condiziona l'erogazione delle risorse.

Per quanto detto, l'attenzione degli Enti è richiamata alla corretta alimentazione della PCC, da realizzarsi attraverso l'ottimizzazione delle procedure di integrazione dei sistemi informatici locali con la piattaforma SIOPE+ e, in particolare, come precisato dalla circolare della RGS n. 17 del 2022, attraverso:

- la comunicazione tempestiva dei pagamenti
- la comunicazione degli importi di fatture da considerare sospesi o non liquidabili
- la corretta definizione della scadenza delle fatture.

2.2 Gli indicatori per la misurazione dei tempi di pagamento: una bussola

Il presente paragrafo ha l'obiettivo di rispondere ai numerosi quesiti provenienti dai Comuni circa la definizione, il significato, le differenze di ambito e di modalità di calcolo dei diversi indicatori per la misurazione dei tempi di pagamento che la norma ha introdotto negli ultimi anni.

Ne distinguiamo perlomeno tre:

- l'indicatore (annuale o trimestrale) di tempestività dei pagamenti (ITP);
- l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti (IRT);
- il tempo medio di ritardo (TMR).

2.2.1 L'indicatore di tempestività dei pagamenti

L'ITP è stato introdotto dal D.L. n. 66/2014, Art. 8, co.1, lettera c) che ha modificato l'articolo 33 del D.L. n. 33/2013 - Obblighi di pubblicazione concernenti i tempi di pagamento dell'amministrazione per sancire che

“1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni pubblicano, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, denominato 'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici. A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni pubblicano un indicatore, avente il medesimo oggetto, denominato 'indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti, nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici. Gli indicatori di cui al presente comma sono elaborati e pubblicati, anche attraverso il ricorso a un portale unico, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata”.

Inoltre, il D.P.C.M. 22 settembre 2014 (con allegati aggiornati con D.M. 29 aprile 2016, in G.U. 16 giugno 2016, n. 139) ha definito le modalità di elaborazione e di pubblicazione chiarendo, in particolare, che l’ITP 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”

Per quanto detto, l’ITP è una media dei tempi di ritardo con i quali sono stati effettuati i pagamenti (totali o parziali) delle fatture, ponderata rispetto agli importi. La indichiamo “Media ponderata dei tempi di ritardo” ed è pari a:

$$\frac{\text{importopagato}_1 * GR_1 + \text{importopagato}_2 * GR_2 + \dots + \text{importopagato}_N * GR_N}{\sum_{i=1}^N \text{importopagato}_i}$$

dove:

- *importopagato_i* = l’importo dell’i-esimo pagamento effettuato
- *GR_i* = i giorni di ritardo con i quali è stato effettuato l’i-esimo pagamento ossia la differenza, in giorni effettivi, tra la data del pagamento ai fornitori e la data di scadenza della fattura su cui insiste il pagamento.

In termini descrittivi, l’ITP annuale/trimestrale fornisce il valore del tempo medio ponderato di ritardo, 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. Esso, pertanto, è indipendente dal periodo di emissione della fattura e si riferisce a tutte le fatture pagate nel periodo di riferimento.

È l’indicatore previsto dal decreto legislativo n.33/2013 e che deve essere pubblicato sul sito web istituzionale dell’Ente. La PCC nell’area dedicata alla voce di menu > utilità > elenco report calcola l’ITP per l’amministrazione o l’unità organizzativa alla quale il responsabile è accreditato.

Infine, segnaliamo che non vi sono previsioni normative specifiche circa l’esclusività dell’elaborazione dell’ITP da parte della PCC.

2.2.2 L’indicatore di ritardo annuale dei pagamenti

L’IRT è stato introdotto dalla Legge 145/2018, art. 1, co. 859 e seguenti e rileva ai fini dell’applicazione delle misure di garanzia di cui ai commi 862 e 864 della stessa norma (legge di bilancio per il 2019).

Il citato comma 859 parla di

“un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti, calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente, non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, come fissati dall'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231”

Inoltre, il comma 861 precisa che l'IRT (come, del resto, l'indicatore di riduzione del debito pregresso⁴, anch'esso rilevante ai fini degli obblighi di accantonamento) è calcolato in via esclusiva dalla PCC e che

“I tempi di ritardo sono calcolati tenendo conto anche delle fatture scadute che le amministrazioni non hanno ancora provveduto a pagare”.

Pertanto, l'IRT - al pari dell'TTP e come già indicato nel documento tecnico della RGS “Regole per il calcolo dei tempi medi ponderati di pagamento e ritardo” - è calcolato come ‘Media ponderata dei tempi di ritardo’ ed è, quindi, pari a:

$$\frac{\text{importopagato}_1 * GR_1 + \text{importopagato}_2 * GR_2 + \dots + \text{importopagato}_N * GR_N}{\sum_i^N \text{importopagato}_i}$$

riferendosi, tuttavia, ad un perimetro di fatture diverso.

In particolare, come già illustrato nella NOTA IFEL del 21 Novembre 2019⁵ alla quale si rimanda, l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti riferito ad un esercizio è calcolato, come la media dei ritardi di pagamento ponderata in base all'importo delle fatture e considera le fatture scadute nell'anno e le fatture non scadute e pagate nell'anno⁶.

⁴ La NOTA IFEL del 21 novembre del 2019 ha descritto l'algoritmo per il calcolo dell'indicatore di riduzione del debito:

- *calcoliamo l'ammontare dello stock di debiti commerciali residui scaduti e non pagati alla fine dell'esercizio precedente, che chiameremo **STOCK-1**;*
- *se **STOCK-1** è minore o uguale al 5% del totale delle fatture ricevute nell'esercizio precedente:*
 - o *l'indicatore individua un caso da non sanzionare sotto il profilo della mancata riduzione del debito pregresso e si passa ad elaborare l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti;*
- *altrimenti (STOCK-1 maggiore del 5% del totale fatture):*
 - o *calcoliamo l'ammontare dello stock di debiti commerciali residui scaduti e non pagati alla fine del secondo esercizio precedente, che chiameremo **STOCK-2**;*
 - o *calcoliamo il rapporto dei due importi $R=(\text{STOCK-1})/(\text{STOCK-2})$*
 - *se $R \leq 0,9$ allora l'indicatore individua un caso da non sanzionare sotto il profilo della mancata riduzione del debito pregresso e si passa ad elaborare il ritardo annuale dei pagamenti;*
 - *se $R > 0,9$ allora l'indicatore fa scattare l'obbligo di accantonamento per mancata riduzione del debito pregresso secondo la quota massima del 5%.*

⁵<https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/9913-tempestivita-pagamenti-il-calcolo-dell-indicatore-di-ritardo-annuale-dei-pagamenti>

⁶ In particolare, la citata NOTA IFEL del 21 Novembre 2019, ha descritto in maniera puntuale la composizione dell'insieme delle fatture considerate per il calcolo dell'IRT:

Nel calcolo dell'indicatore sono considerate:

- *le fatture scadute nell'anno, pagate e ricevute nell'anno. Il ritardo di queste fatture 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;*

Va precisato, infine, che non sono considerate:

- le fatture che l'ente ha escluso
- le fatture sospese limitatamente al periodo di sospensione
- le note di credito

mentre le fatture scadute e non pagate entro l'anno sono considerate pagate al 31.12 dell'anno.

2.2.3 Il tempo medio di ritardo ai fini del monitoraggio e della Riforma 1.11

Da ultimo, trattiamo l'indicatore del tempo medio di ritardo dei pagamenti, che possiamo chiamare TMR, rilevante ai fini del monitoraggio e della verifica degli obiettivi della Riforma 1.11 del PNRR (per comodità: TMR_{PNRR} e $TMR_{monitoraggio}$).

Con la circolare n. 1/2024 la RGS ha ricordato che

Tra le riforme abilitanti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che l'Italia si è impegnata a realizzare, in linea con le raccomandazioni della Commissione europea, è prevista la Riforma n. 1.11 - Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie. Tale riforma, anche a seguito delle ultime modifiche apportate al PNRR ed approvate dal Consiglio Ecofin in data 8/12/2023, prevede che entro il primo trimestre 2025 (Q1 2025), con conferma al primo trimestre 2026 (Q1 2026), siano conseguiti specifici obiettivi quantitativi (target) in termini di tempo medio di pagamento e di tempo medio di ritardo, per ciascuno dei seguenti quattro comparti delle pubbliche amministrazioni: i) Amministrazioni Centrali, che includono le Amministrazioni dello Stato, gli Enti pubblici nazionali e gli altri Enti, ii) le Regioni e Province autonome, iii) gli Enti locali e iv) gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale.

-
- *le fatture scadute nell'anno, pagate nell'anno e ricevute negli anni precedenti. Si tratta delle fatture ricevute nell'ultima parte dell'anno precedente (i 30gg o 60 gg di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 231 del 2002), oppure delle fatture ricevute negli anni precedenti per le quali si è giustificata una sospensione dei termini di pagamento tale da prorogare la scadenza nell'anno di riferimento. 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;*
 - *le fatture scadute nell'anno, non pagate e ricevute nell'anno. Il ritardo è calcolato come il numero di giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza e il 31 dicembre dell'anno di riferimento. Può assumere solo valori positivi;*
 - *le fatture scadute nell'anno, non pagate e ricevute negli anni precedenti. Si tratta delle fatture ricevute nell'ultima parte dell'anno precedente, oppure delle fatture ricevute negli anni precedenti per le quali si è giustificata una sospensione dei termini di pagamento tale da prorogare la scadenza nell'anno di riferimento. Il ritardo è calcolato come il numero di giorni di giorni di giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza e il 31 dicembre dell'anno e può assumere solo valori positivi;*
 - *le fatture non scadute, pagate nell'anno e ricevute nell'anno. Si tratta di fatture pagate in anticipo rispetto alla scadenza (nel dettaglio: fatture ricevute nell'ultima parte dell'anno o fatture per le quali si è giustificata una sospensione dei termini di pagamento tale da prorogare la scadenza agli anni successivi). 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 (anticipo);*
 - *le fatture non scadute, pagate nell'anno e ricevute negli anni precedenti. Anche in questo caso si tratta di fatture pagate in anticipo rispetto alla scadenza (nel dettaglio: fatture per cui si è giustificata una sospensione dei termini di pagamento tale da prorogare la scadenza agli anni successivi). 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 (anticipo).*

Emerge subito, da quanto detto, una caratteristica del TMR_{PNRR} distintiva rispetto agli indicatori esaminati nei paragrafi precedenti: il TMR_{PNRR} si riferisce ad uno dei quattro comparti sopra elencati e non ad un singolo ente.

Vi è poi una seconda differenza relativa al perimetro delle fatture considerate che riguarda entrambi gli indicatori TMR_{PNRR} e $TMR_{monitoraggio}$. Il TMR - e analogo discorso vale per il tempo medio di pagamento TMP, anch'esso rilevante nel quadro del PNRR e del monitoraggio - è calcolato sulle fatture emesse nel periodo di riferimento e fino ai pagamenti effettuati nella data di osservazione del fenomeno. Tale indicatore consente di rilevare la situazione corrente dei tempi di pagamento dell'Ente, non essendo influenzato dal pagamento di fatture ricevute in periodi antecedenti a quelli oggetto dell'analisi, ed è utilizzato per le analisi statistiche sull'andamento dei tempi medi di pagamento e di ritardo dei debiti commerciali delle PA (con opportune metodologie di stima). Ad es. il tempo medio di pagamento dell'anno 2024 sarà calcolato a valere di tutti i pagamenti effettuati delle fatture ricevute nell'anno 2024, scadute e non scadute, considerando, ad es., i pagamenti effettuati entro il 31 marzo 2025. Tali indicatori valgono per le analisi di monitoraggio effettuate dalla RGS e ai fini della verifica del raggiungimento degli obiettivi della Riforma 1.11 al livello dei singoli comparti prestabili, tra cui il comparto enti locali.

Va poi precisato che, nel quadro del PNRR, il TMR (ed il TMP) è calcolato come media, ponderata con gli importi delle fatture pagate, dei tempi di ritardo delle pubbliche amministrazioni, purché *“gli stessi non risultino inferiori alla media semplice di oltre 20 giorni (30 giorni per gli enti del settore sanitario), nel 2023, e 15 giorni (20 giorni per gli enti del settore sanitario) nel 2024. In caso contrario, per monitorare il conseguimento del target prefissato verrebbe utilizzata la media semplice.”* (Circolare RGS n. 1/2024).

Resta, infine, da sottolineare che negli *operational arrangements* della Riforma 1.11 è stato stabilito che la percentuale dei pagamenti dovrà essere almeno pari all'80% dell'ammontare dell'importo dovuto delle fatture ricevute dal complesso delle pubbliche amministrazioni nell'anno 2024, e almeno pari al 95% dell'ammontare dell'importo dovuto delle fatture ricevute nel 2025.

Chiudiamo l'analisi con una sintesi delle caratteristiche degli indicatori dei tempi di ritardo esaminati.

Indicatore	Relativo a	Formula	Perimetro fatture
ITP	Ente	Media ponderata	Le fatture pagate nel periodo di riferimento
IRT	Ente	Media ponderata	Le fatture scadute (pagate e non pagate) e quelle non scadute pagate nel periodo
TMP_{PNRR}	Comparto	Media ponderata o Media semplice	Le fatture ricevute nel periodo di riferimento (scadute e non scadute) considerando i pagamenti effettuati alla data di osservazione

TMP _{monitoraggio}	Ente	Media ponderata o media semplice	Le fatture ricevute nel periodo di riferimento (scadute e non scadute) considerando i pagamenti effettuati alla data di osservazione
-----------------------------	------	----------------------------------	--

3 MISURE PER IL CONTENIMENTO DEI TEMPI DI PAGAMENTO

3.1 Le principali misure normative per il rispetto dei tempi di pagamento

Il legislatore, nel tempo, è intervenuto con una serie organica e strutturale di misure finalizzate al rispetto dei tempi di pagamento, all'abbattimento dei debiti pregressi e ad evitare il riformarsi di uno stock di debito scaduto e non pagato. Si tratta di interventi finalizzati:

- alla certificazione dei crediti su istanza;
- alla ricognizione dei debiti e, successivamente al loro monitoraggio;
- al pagamento dei debiti pregressi (anticipazioni di liquidità erogate agli enti territoriali, cfr. D.L. n. 35/2013, D.L. n. 66/2014 e D.L. n. 78/2015, D.L. n. 34/2020 e DL n. 73/2021);
- a fornire garanzia dello Stato ai debiti pregressi di parte corrente delle amministrazioni diverse dallo Stato;
- all'introduzione di misure di garanzia con l'obiettivo di allineare la spesa alla cassa (Legge n. 145/2018, art. 1, commi 859 e seguenti).

Per quanto riguarda il monitoraggio dei debiti commerciali della P.A. di nuova formazione, nel loro intero ciclo di vita, abbiamo già visto che è stato introdotto nel 2014 e che tutti documenti di richiesta pagamento di un debito commerciale della P.A. sono registrati sul sistema PCC (per le fatture elettroniche, trasmesse tramite lo SDI, il caricamento avviene automaticamente). Le P.A. hanno l'obbligo di tracciare sulla piattaforma le operazioni di contabilizzazione e pagamento.

Per quanto riguarda le misure di garanzia per il rispetto dei termini di pagamento, va ricordato che sono entrate in vigore dal 1° gennaio 2021 (Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art.1, comma 859 e seguenti come modificata dalla Legge n. 160/2019, art. 1, co. 854) per le pubbliche amministrazioni diverse dallo Stato. Tali misure - basate sulla verifica dell'indicatore di ritardo medio annuo⁷ nei pagamenti e sulla percentuale di riduzione, anno su anno, del debito commerciale residuo scaduto⁸ - mirano a garantire l'effettività dei pagamenti nei termini di legge. Nel dettaglio, in caso di inadempienza rispetto alle norme sulla tempestività dei pagamenti, gli Enti che adottano la contabilità finanziaria, tra cui i Comuni e le Città metropolitane, stanziavano nella parte corrente del proprio bilancio

⁷ Cfr. paragrafo 2.2.2

⁸ Il comma 859, art.1 della Legge 145/2018 definisce l'indicatore di riduzione del debito pregresso come la percentuale di riduzione del debito commerciale residuo, di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, rilevato alla fine dell'esercizio precedente rispetto a quello del secondo esercizio precedente.

In particolare, l'importo dell'accantonamento è così determinato:

- a) 5% della spesa stanziata per acquisto di beni e servizi, se lo stock di debito commerciale residuo non sia stato ridotto di almeno il 10% rispetto all'anno precedente, o se i ritardi nei pagamenti dell'esercizio precedente siano superiori a 60 giorni;
- b) 3% della spesa stanziata per acquisto di beni e servizi, se i ritardi nei pagamenti dell'esercizio precedente siano compresi tra 31 e 60 giorni;
- c) 2% della spesa stanziata per acquisto di beni e servizi, se i ritardi nei pagamenti dell'esercizio precedente siano compresi tra 11 e 30 giorni;
- d) 1% della spesa stanziata per acquisto di beni e servizi, se i ritardi nei pagamenti dell'esercizio precedente siano compresi tra 1 e 10 giorni.

un accantonamento al Fondo di Garanzia Debiti Commerciali (FGDC) con l'obiettivo di limitare la capacità di spesa e di allinearla all'effettiva disponibilità di cassa.

Nel dettaglio, gli Enti che presentano i valori dei due indicatori tali da far scattare le misure di garanzia, entro il 28 febbraio debbono procedere, con delibera di giunta, a stanziare nel proprio bilancio un accantonamento, tra i fondi della missione 20, denominato, appunto, FGDC, per un importo determinato in misura percentuale degli stanziamenti del bilancio corrente per la spesa di acquisto di beni e servizi, via via crescente in base all'entità della violazione (comma 862).

L'accantonamento deve essere adeguato nel corso dell'esercizio finanziario laddove risultino variare le previsioni di spesa per acquisto di beni e servizi; al fine di determinare l'importo dell'accantonamento non si tiene conto degli stanziamenti di spesa finanziati da entrate con specifico vincolo di destinazione (comma 863).

Senza pretesa di esaustività, segue un elenco dei principali riferimenti normativi in materia di tempestività dei pagamenti:

- Decreto legislativo del 9 ottobre 2002, n. 231. Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali
- Decreto legislativo del 14 marzo 2013, n. 33. Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni
- Decreto-legge dell' 8 aprile 2013, n. 35. Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali
- Decreto-legge del 24 aprile 2014, n. 66. Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale
- Legge 30 dicembre 2018, n. 145. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021
- Legge 27 dicembre 2019, n. 160. Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022
- Decreto-legge del 19 maggio 2020, n. 34 Misure urgenti in materia di salute, Sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19
- Decreto-legge del 24 febbraio 2023, n. 13. Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune
- Decreto-legge del 2 marzo 2024, n. 19. Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

3.2 Indicazioni operative per il rispetto dei tempi di pagamento

I. Il coordinamento fra programmazioni settoriali e finanziaria – Il controllo

Il “programma dei conseguenti pagamenti” di cui all’art. 9 del D.L. n. 78/2009, deve essere considerato come ciò che deriva dal rapporto negoziale posto in essere dall’ente con il fornitore, sia nel caso di spese di parte corrente che di parte capitale.

Nel provvedimento di impegno il funzionario responsabile deve sì accertare e dare atto della rispondenza dei conseguenti pagamenti alla programmazione finanziaria dell’ente, ma ciò implica, evidentemente, una stretta correlazione fra la programmazione delle attività e degli interventi posti in essere dai vari responsabili, e la programmazione finanziaria (di cassa).

L’art. 183, c. 8, Tuel, stabilisce che *«Al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l’obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno; la violazione dell’obbligo di accertamento di cui al presente comma comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di cassa, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all’obbligo contrattuale, l’amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi.»*⁹.

Al riguardo non si può non osservare che la più efficace applicazione della norma richieda una adeguata attenzione nella programmazione dei flussi di cassa ed imponga, in particolare, una maggiore coordinazione fra questa e la programmazione delle attività, con particolare riferimento al piano annuale degli investimenti ed ai relativi contratti di appalto, correlazione da definire e sviluppare già in sede di definizione del bilancio tecnico di previsione, quindi di PIAO per quanto indicato nel successivo par. 4, ed ancor prima in sede di definizione delle previsioni del DUP.

Insomma, occorre evitare lo “scollamento” fra previsione di pagamento ed uscita effettiva di cassa, posto che il suo eventuale manifestarsi può determinare sia carenza di provvista di cassa sia difficoltà proprie del procedimento di spesa.

La stessa RGS, con la circolare 9 aprile 2024 n.17, al riguardo evidenzia la modifica al principio contabile della programmazione, allegato 4/1 al D.lgs. n.118/2011, avvenuta con D.M. 25 luglio 2023: “il nuovo paragrafo 9.3.1 relativo al processo di bilancio degli enti locali ha ribadito il ruolo dei dirigenti o responsabili dei servizi anche per l’elaborazione delle previsioni autorizzatorie di cassa, al fine di evitare che nell’adozione dei provvedimenti che comportano impegni di spesa vengano causati ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, nonché la maturazione di interessi moratori. Un’adeguata previsione di cassa richiede l’impegno di tutti i responsabili dei servizi per la determinazione degli effettivi flussi di entrata e di uscita necessari a garantire l’attuazione delle linee programmatiche.”

⁹ La circolare 5 aprile 2024 n. 15 della RGS, richiama correttamente l’organo di revisione ad effettuare, nell’ambito dei propri compiti di vigilanza, opportuni accertamenti volti a riscontrare che il responsabile della spesa dell’Amministrazione adotti il programma dei pagamenti e a verificare la compatibilità dello stesso con gli stanziamenti di bilancio e con le regole di contabilità e finanza pubblica; l’esito delle predette attività di controllo deve essere oggetto di verbalizzazione delle riunioni dell’organo di revisione.

In questo contesto il sistema PCC rappresenta uno strumento importante per tracciare i flussi in uscita e monitorare il fabbisogno di cassa immediato, al centro evidentemente di una programmazione di breve periodo, ma per l'ordinato rispetto in via continuativa dei tempi di pagamento sono essenziali l'analisi ed il coordinamento di medio periodo fra programmi di spesa (investimenti, forniture e servizi) e gestione di cassa. A tal fine le previsioni di uscita determinate dai servizi che le propongono devono essere corrispondenti all'effettivo fabbisogno finanziario valutato con criteri di economicità e razionalità, corrispondente ai vincoli contrattuali, in modo che risultino compatibili con le disponibilità prospettiche di cassa dell'Ente. Va da sé che le stesse determinazioni contrattuali, fermo restando il rispetto della normativa vigente, dovrebbero già tener conto delle stime della situazione di cassa dell'Ente tempo per tempo.

La budgetizzazione di cassa (entrate/uscite) – e le sue tempistiche – deve diventare, allora, un elemento fondamentale per tutti i settori funzionali dell'Amministrazione, chiamati al rispetto dei tempi di pagamento, i cui responsabili sono interessati dagli obiettivi di cui all'art. 4-bis del D.L. n. 13/2023, di cui al successivo par. 4.

La programmazione si deve accompagnare ad una verifica periodica, se non costante, delle singole procedure di spesa, specie per quelle di investimento, rivolta ad evidenziare eventuali significativi scostamenti che possono determinare problematiche nella corretta gestione dei tempi di pagamento. Il monitoraggio deve essere effettuato dal responsabile del servizio finanziario, che può avvalersi anche del servizio di controllo interno di cui all'art. 147, Tuel.

II. Mappatura, analisi e reingegnerizzazione dei processi di spesa

Al fine di velocizzare i tempi di pagamento occorre analizzare i processi interni di spesa, definendo tempi e modi di ciascuna fase, nonché i relativi centri di responsabilità.

In questo contesto occorre analizzare le modalità di svolgimento di ciascuna fase del ciclo passivo (fatturazione, liquidazione, pagamento), in modo che non si realizzino, ad es., “imbuto” o “colli di bottiglia”, per procedere a snellimenti procedurali (ad esempio, visto di liquidazione)¹⁰.

Importante, in tal senso, anche l'azione dei controlli interni di gestione rivolti alla verifica dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare il rapporto fra tempi/costi e attività/risultati.

Nell'intento di velocizzare le attività correlate al pagamento occorre orientarle all'efficacia, con particolare riferimento ai tempi di risposta, procedendo alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi coinvolti. Tale impostazione deve trovare la sua estrinsecazione nel PIAO, nel quale è indicato l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, anche mediante il ricorso alla tecnologia; per quest'ultimo aspetto giova un'attenta analisi degli applicativi utilizzati, intervenendo sugli stessi laddove necessario, per una completa digitalizzazione e dematerializzazione dei processi.

¹⁰ Nel caso in cui l'Ente abbia da smaltire un significativo arretrato di pagamenti occorre attivare interventi ad hoc, ad esempio definendo un'apposita struttura e/o destinandovi specifiche dotazioni di personale.

Lo stesso PIAO deve accogliere e programmare i più opportuni interventi formativi, anche per migliorare l'approccio digitale del personale, consentendogli di utilizzare nel modo più adeguato gli strumenti disponibili.

In merito a quanto sopra la RGS, con la circolare n.17/2024, ha rammentato che la Giunta può *“adottare direttive, linee guida, regolamenti organizzativi che dettagliano le misure da attuare per garantire il rispetto del termine di 30 giorni previsto per il pagamento delle somme nascenti da somministrazioni, forniture ed appalti. In tal modo, si forniscono termini e tempi di riferimento certi all'intera struttura organizzativa sul ciclo passivo della spesa. Eseguire la mappatura di tutte le fasi relative all'approvvigionamento dei beni e servizi ovvero dei fattori produttivi essenziali necessari per lo svolgimento dell'attività istituzionale dell'ente, dalla determinazione del fabbisogno fino al pagamento della fattura e alla chiusura del debito, consente di individuare tempestivamente le eventuali disfunzioni organizzative e di intervenire con i dovuti correttivi per consentire il rispetto dei tempi di pagamento”*.

4 IL RISPETTO DEI TEMPI DI PAGAMENTO E LA MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE INDIVIDUALE E ORGANIZZATIVA

L'efficienza del rispetto dei tempi di pagamento è strettamente e direttamente collegata alla riforma n. 1.11 del PNRR che è parte integrante degli obiettivi nazionali di sviluppo e sottolinea l'impegno dell'Italia nel ridurre i tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni.

Affrontare questo tema richiede un approccio organizzativo integrato che coinvolge sia gli aspetti normativi che quelli operativi. Da un lato, è fondamentale che le disposizioni legislative stabiliscano vincoli e incentivi per assicurare il rispetto dei tempi di pagamento. Dall'altro, le amministrazioni devono adottare misure organizzative e strumenti pratici per garantire una gestione finanziaria efficiente e tempestiva.

Tale approccio si è concretizzato attraverso l'art. 4-bis, comma 2 del DL n. 13/2023, convertito con modificazioni in Legge n. 41/2023, che ha disposto l'integrazione fra il rispetto dei tempi di pagamento ed i sistemi di valutazione della performance individuale e organizzativa. Questo implica che una parte significativa della retribuzione di risultato dei dirigenti e degli incaricati di elevata qualificazione sia legata al rispetto dei termini di pagamento, con una quota minima del 30%.

Tuttavia, la concreta implementazione di questa disposizione presenta sfide e scelte operative che devono essere affrontate dalle singole amministrazioni. È necessario definire criteri chiari per valutare il rispetto dei tempi di pagamento, aggiornare le metodologie di valutazione della performance e garantire un adeguato monitoraggio da parte degli organi di controllo.

Inoltre, le amministrazioni devono adottare misure pratiche per migliorare i processi di pagamento, riducendo eventuali inefficienze e ritardi. Questo può includere l'ottimizzazione dei flussi di lavoro, l'implementazione di sistemi di monitoraggio e controllo più efficaci e la sensibilizzazione del personale sulla importanza del rispetto dei tempi di pagamento.

In conclusione, il rispetto dei tempi di pagamento è una sfida complessa che richiede un impegno congiunto da parte delle Amministrazioni, dei dirigenti e del personale amministrativo. È solo attraverso un approccio integrato e una stretta collaborazione tra tutti gli attori coinvolti che sarà possibile garantire una gestione finanziaria efficiente e trasparente nelle pubbliche amministrazioni.

Nei paragrafi che seguono, anche sulla base delle indicazioni fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato e dal Dipartimento della Funzione Pubblica nelle circolari n. 1 del 3 gennaio 2024, n. 5 del 15 aprile 2024 e n. 17 del 9 aprile 2024, saranno illustrate le modalità operative e tecniche per l'introduzione degli obiettivi inerenti il rispetto dei tempi di pagamento all'interno degli strumenti di pianificazione e programmazione di ciascuna Amministrazione e le modalità di misurazione e valutazione, nonché tutti gli attori coinvolti nel processo ed il loro ruolo specifico.

4.1 Integrazione del contratto individuale di lavoro dei dirigenti

Il primo aspetto da prendere in considerazione con riferimento alle disposizioni contenute nel citato art. 4-bis è l'integrazione del contratto individuale di lavoro dei dirigenti al fine di includere lo specifico obiettivo.

Per gli Enti locali il contratto di lavoro dei dirigenti non deve essere adeguato, fatte salve differenti previsioni contenute nel Regolamento sul funzionamento degli Uffici e dei Servizi.

Infatti, l'art. 9, comma 1-bis, del D.lgs. n. 150/2009, stabilisce che solo la valutazione della performance individuale dei dirigenti titolari di incarichi di cui all'art. 19, commi 3 e 4, d.lgs. 165/2001 (Segretario Generale di Ministeri e funzioni dirigenziale di livello generale conferite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) debba essere svolta tenendo conto anche degli obiettivi specifici definiti nel contratto individuale di lavoro.

Non appare neppure necessario l'adeguamento del decreto del Sindaco di assegnazione dell'incarico dirigenziale ai sensi dell'art. 107, comma 1, del D.lgs. n. 267/2000, in quanto la disposizione normativa appena richiamata, prevede che il provvedimento motivato di attribuzione dell'incarico debba essere adottato secondo le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del Sindaco e che gli obiettivi per i quali debba essere valutato il raggiungimento siano assegnati nel piano esecutivo di gestione di cui all'art. 169 del D.lgs. n. 267/2000.

Dello stesso avviso sembra essere anche il CCNL personale dell'area delle funzioni locali del 17 dicembre 2020, laddove, all'art. 12 che disciplina il contratto individuale di lavoro dei dirigenti, non prevede l'indicazione di specifici obiettivi e all'art. 48, comma 4 che disciplina gli incarichi dirigenziali, stabilisce che *“Nel rispetto della vigente legislazione, con il provvedimento di conferimento, l'ente individua l'oggetto, la durata dell'incarico e gli obiettivi da conseguire, con riferimento alle priorità, ai piani ed ai programmi definiti dall'organo di vertice.”*

In ogni caso, è rimessa all'autonomia organizzativa di ciascun Ente la possibilità di disporre un adeguamento dei decreti di conferimento degli incarichi dirigenziali andando ad includere fra gli obiettivi da conseguire anche quello relativo al rispetto dei termini di pagamento.

4.2 Obiettivi di performance individuale per il rispetto dei termini di pagamento: schemi e modelli per la formulazione degli obiettivi e l'integrazione nel PIAO

L'art. 4-bis, comma 2 del DL n. 13/2023, convertito in Legge n. 41/2023, stabilisce che *“le amministrazioni nell'ambito dei sistemi di valutazione della performance previsti dai rispettivi ordinamenti, provvedono ad assegnare, (...) ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali (...), specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni”*.

La disposizione normativa in esame non chiarisce a quale tipologia di performance debba fare riferimento l'obiettivo relativo al rispetto dei termini di pagamento.

Alcuni chiarimenti in merito sono stati forniti dalla circolare n. 1 del 3 gennaio 2024 della Ragioneria Generale dello Stato e del Dipartimento della Funzione Pubblica¹¹ che richiede alle Amministrazioni di realizzare due attività estremamente rilevanti al fine di integrare correttamente l'obiettivo per il rispetto dei tempi di pagamento nei proprio sistemi di performance:

1. integrare le schede di programmazione degli obiettivi di performance individuale;
2. individuare in concreto, in relazione al proprio modello e alla propria dimensione organizzativa i dirigenti/incaricati di Elevata Qualificazione cui assegnare l'obiettivo;
3. adeguare il Sistema di misurazione e valutazione della performance, in coerenza con le Linee guida DFP n. 2/2017, n. 4/2019 e n. 5/2019.

Il citato D.lgs. n. 150/2009 stabilisce che le amministrazioni provvedono ad effettuare la valutazione della performance organizzativa e della performance individuale e le Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 di dicembre 2017, recanti "*Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance dei Ministeri*", precisano che la misurazione e valutazione della performance si riferisce a:

- **Performance organizzativa di Ente:** riferita all'Amministrazione nel suo complesso;
- **Performance organizzativa di struttura:** riferita alle singole articolazioni organizzative dell'Amministrazione;
- **Performance individuale:** riferita al contributo fornito dal singolo al conseguimento della performance complessiva dell'organizzazione.

L'integrazione del rispetto dei tempi di pagamento nei sistemi di valutazione della performance costituisce una sfida complessa, ma cruciale per garantire un'efficace gestione finanziaria e può essere affrontata secondo 2 possibili approcci, ognuno con implicazioni specifiche e adattabili alle diverse realtà locali.

<p>1. Considerare il rispetto dei pagamenti nella performance individuale dei singoli dirigenti o incaricati di Elevata Qualificazione responsabili delle procedure di pagamento</p>	<p>Questo metodo lega la retribuzione di risultato all'effettiva operatività delle singole strutture per rispettare i tempi di pagamento. Tuttavia, esistono difficoltà pratiche, in particolare per quanto riguarda la tracciabilità dei tempi di pagamento nei software di gestione della contabilità. Tuttavia, molti software contabili hanno una grande difficoltà: non possono tracciare i tempi precisi di pagamento delle fatture da parte dei diversi reparti. E anche se ciò fosse possibile, sarebbe complicato distinguere i ritardi dovuti alle singole unità organizzative o alla ragioneria.</p>
---	---

¹¹ V. Appendice

<p>2. Considerare un taglio della indennità di risultato, nel caso di mancato rispetto dei termini di pagamento senza modificare le metodologie di valutazione e incidere sul punteggio assegnato in sede di valutazione</p>	<p>Questo metodo, non espressamente previsto nella norma di legge ma indicato nella circolare n. 1 del 3 gennaio 2024 della Ragioneria Generale dello Stato e del Dipartimento della Funzione Pubblica, risulterebbe in ogni caso adeguato a perseguire gli effetti indicati dalla previsione normativa.</p>
---	--

Si precisa che anche nel caso in cui l'Amministrazione nel suo complesso e i singoli dirigenti/incaricati di Elevata Qualificazione rispettino i tempi di pagamento, secondo quanto attestato dall'indicatore di ritardo dei tempi di pagamento come elaborato dalla Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC), l'obiettivo di performance individuale andrà in ogni caso assegnato, secondo le modalità appena descritte.

Appare, inoltre, praticabile anche l'introduzione dell'obiettivo inerente il rispetto dei tempi di pagamento, misurato attraverso l'indicatore di ritardo dell'Amministrazione, quale obiettivo di performance organizzativa dell'Ente, procedendo all'accertamento di eventuali responsabilità del maturato ritardo nei tempi di pagamento solo nel caso in cui l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti di cui all'articolo 1, comma 859, lettera b), della legge 30 dicembre 2018, n. 145 riferito all'intero Ente desse evidenza dell'intervenuto sfioramento. In tal caso, non potendosi operare in maniera indifferenziata una decurtazione della retribuzione nella misura almeno pari al 30% a tutti i dirigenti/incaricati di Elevata Qualificazione, andrebbero individuati i dirigenti/Incaricati di Elevata Qualificazione il cui indicatore risulti in ritardo, procedendo con l'applicazione, solo nei loro confronti, della richiamata decurtazione. Nel caso in cui, invece, l'indicatore di ritardo dei tempi di pagamento riferito all'intero Ente non dovesse presentare alcuno sfioramento, allora la citata decurtazione non sarebbe applicata a nessun dirigente/incaricato di Elevata Qualificazione. L'applicazione di quanto appena illustrato presenta alcune criticità, poiché il rispetto complessivo dei tempi di pagamento da parte dell'Amministrazione, misurato attraverso l'apposito indicatore, non assicura il rispetto dei tempi da parte dei singoli dirigenti/incaricati di Elevata Qualificazione, trattandosi di indici medi che potrebbero compensare il ritardo di un responsabile con l'anticipo di un altro.

In considerazione di quanto fin qui argomentato, delle prescrizioni contenute nel più volte citato art. 4-bis, delle indicazioni di metodo di cui alle citate Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica, nonché di quanto chiarito dalla citata circolare n. 1 con particolare riferimento al paragrafo intitolato "Valutazione della Performance", **si ritiene che la modalità più adeguata per assegnare l'obiettivo a ciascun dirigente/incaricato di Elevata Qualificazione sia nell'ambito della propria performance individuale.**

Con riferimento al peso da assegnare all'obiettivo inerente il rispetto dei termini di pagamento, sempre facendo riferimento alle disposizioni normative e attuative appena richiamate, non appare possibile che gli Enti possano definire discrezionalmente se applicare un taglio secco del 30% della retribuzione di posizione per i ritardi o graduare la riduzione in base alla frequenza e all'entità dei ritardi, pertanto **detto obiettivo deve**

valere il 30% dell'intera performance di ciascun dirigente/incaricato di Elevata Qualificazione, come chiarito e ribadito dalla circolare n. 1 del 3 gennaio 2024.

La graduazione del peso, riferito all'obiettivo inerente il rispetto dei termini di pagamento, ovvero se assegnare allo stesso un valore percentuale maggiore di quello minimo indicato dalla norma, è lasciata alle scelte strategiche e organizzative che ciascuna Amministrazione può operare in sede di redazione della sotto sezione performance del Piano Integrato di Attività e Organizzazione, salvaguardando in ogni caso l'uniformità di pesatura per tutti i dirigenti destinatari dell'assegnazione dell'obiettivo.

L'art. 4 bis, comma 2 del DL 13/2023 parla espressamente di "*dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali*", tuttavia, in considerazione del fatto che, ai sensi dell'art. 109, comma 2 del D.lgs. n. 267/2000, negli Enti locali privi di personale di qualifica dirigenziale le medesime funzioni possono essere attribuite ai responsabili degli uffici o dei servizi, ovvero agli incaricati di Elevata Qualificazione, ai sensi dell'art. 16 del CCNL relativo al personale del comparto Funzioni Locali del 16 novembre 2022, **solo per le Amministrazioni in cui non sono previste figure dirigenziali, l'obiettivo relativo al rispetto dei termini di pagamento deve essere attribuito ai citati incaricati di Elevata Qualificazione responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali.**

Riepilogando:

Tipologia di Performance	L'obiettivo relativo al rispetto dei termini di pagamento deve essere assegnato alla performance individuale dei dirigenti, secondo le disposizioni del D.lgs. n. 150/2009, le Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 2 del 2017 e la Circolare n. 1 del 3 gennaio 2024 della Ragioneria Generale dello Stato e del Dipartimento della Funzione Pubblica.
Peso dell'obiettivo	L'obiettivo corrisponde al 30% del totale della performance individuale di ciascun dirigente/incaricato di Elevata Qualificazione responsabile del pagamento delle fatture commerciali.
Soggetti cui assegnare l'obiettivo	La normativa menziona esplicitamente i " <i>dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali</i> ", ma nei casi in cui non esistano figure dirigenziali negli enti locali, l'obiettivo deve essere assegnato agli incaricati di Elevata Qualificazione responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali.

Chiariti gli aspetti di contesto normativo, regolamentare e organizzativo entro i quali si colloca l'obiettivo inerente il rispetto dei tempi di pagamento, possiamo ora ad individuare

possibili obiettivi di performance individuale che le Amministrazioni possono integrare all'interno dei propri strumenti di pianificazione e programmazione, con particolare riferimento al Piano Integrato di Attività e Organizzazione, e le modalità di misurazione degli stessi.

È essenziale coinvolgere i dirigenti e i responsabili dei servizi nella formulazione delle previsioni finanziarie e nell'adozione di misure per garantire la tempestività dei pagamenti. Questo contribuisce a una maggiore consapevolezza e responsabilizzazione nell'ambito della gestione finanziaria degli enti.

In base a quanto fin qui premesso, a ciascun dirigente/incaricato di Elevata Qualificazione, andrà assegnato un obiettivo di performance individuale, avente un peso pari al 30% dell'intera performance dello stesso come illustrato nella seguente tabella

Obiettivo	Indicatore di misurazione	Target
Rispetto dei tempi di pagamento (30 giorni)	Indicatore del tempo medio di ritardo dei pagamenti come calcolato nella Piattaforma per i Crediti Commerciali e attestato dal Collegio dei Revisori dei conti	≤ 0

Passando ora ad esaminare i possibili obiettivi da assegnare ai dirigenti/incaricati di Elevata Qualificazione in merito al rispetto dei tempi di pagamento, dal punto di vista organizzativo, appare utile fare riferimento agli strumenti e procedure che hanno a disposizione gli Enti Locali per ridurre i tempi di pagamento e garantire la tempestività delle transazioni finanziarie, come definiti nella circolare n. 17 del 9 aprile 2024 della Ragioneria Generale dello Stato¹² e nei riferimenti normativi associati.

Obiettivo	Descrizione	Risultato atteso/Indicatore
Formulazione delle previsioni finanziarie	Formulazione di previsioni finanziarie che tengano conto della capacità effettiva di pagamento e assicurino un fondo di cassa finale non negativo (Decreto Legislativo n. 118 del 2011 e Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 25 luglio 2023)	Fondo cassa finale dell'Ente non negativo
Gestione delle entrate e recupero dei crediti	Emissione di avvisi di accertamento e attività di recupero coattivo, senza	Avvio delle azioni di recupero entro due anni dalla chiusura

¹² V. Appendice

	attendere i termini di prescrizione e decadenza stabiliti dalla legge	dell'esercizio di riferimento
Programmazione finanziaria e preventiva degli impegni di spesa	Assicurare la compatibilità tra i programmi di pagamento e gli stanziamenti di bilancio (art. 9 del Decreto Legge n. 78 del 2009 e art. 183 D.lgs. n. 267/2000)	Prima dell'emissione del mandato di pagamento attestazione della compatibilità tra il programma dei pagamenti e gli stanziamenti di bilancio
Modifica del Piano Esecutivo di Gestione (PEG)	Adozione di variazioni compensative al PEG per adeguare gli stanziamenti alle effettive necessità finanziarie degli enti al fine di evitare un fondo finale di cassa negativo (art. 175, comma 5-quater, del D.lgs. n. 267/2000)	N. di variazioni compensative adottate nell'anno Fondo cassa finale dell'Ente non negativo
Mappatura dei processi di approvvigionamento e pagamento	Mappatura di tutte le fasi relative all'approvvigionamento dei beni e dei servizi, fino al pagamento delle fatture e alla chiusura del debito al fine di consentire un'analisi accurata dei tempi di esecuzione della spesa e dei possibili ritardi, consentendo l'adozione di misure correttive tempestive.	Mappatura del processo di pagamento realizzata Azioni correttive adottate nell'anno

Con particolare riferimento all'ultimo obiettivo proposto nella tabella precedente (effettuare una mappatura dettagliata di tutte le fasi del ciclo passivo della spesa, dalla conclusione del lavoro, servizio, fornitura fino al pagamento della fattura e alla chiusura del debito, così come suggerito dalla citata circolare n. 17), si riportano, per comodità, i principali eventi collegati al ciclo passivo.

L'elenco non indica uno stretto ordinamento cronologico né specifica necessariamente i settori coinvolti, ma richiama **i momenti del ciclo passivo che le singole Amministrazioni potranno ordinare in attività o fasi in coerenza con le proprie specificità (organizzative e tecnologiche) ed ottenere il quadro di riferimento su cui programmare i propri obiettivi di performance e il monitoraggio delle attività all'interno dei diversi uffici coinvolti.**

- ✓ Conclusione della prestazione: è il momento in cui la prestazione viene completata e il prestatore ha finito il suo lavoro;
- ✓ Accertamento della correttezza della prestazione e autorizzazione all'emissione della fattura: l'ente responsabile del controllo verifica che la prestazione sia stata eseguita correttamente e autorizza il prestatore a emettere la fattura;
- ✓ Emissione della fattura: il prestatore emette la fattura e inizia il conteggio dei 30 giorni per il pagamento;
- ✓ Acquisizione della fattura: è il momento in cui la fattura è ricevuta dall'ente per il tramite del Sistema di Interscambio (SDI) via PEC o attraverso software gestionale integrato;
- ✓ Inoltro all'unità organizzativa competente;
- ✓ Verifica della corrispondenza della fattura alla prestazione resa e verifica di sussistenza delle ipotesi di legittimo rifiuto di cui al decreto MEF 24 Agosto 2020, n. 132;
- ✓ Verifica della regolarità contributiva e fiscale dell'operatore economico: si verifica che il prestatore sia in regola con i contributi e le imposte prima di procedere con la liquidazione;
- ✓ Predisposizione della determina/provvedimento di liquidazione, sottoscrizione e inoltro al Servizio finanziario;
- ✓ Istruttoria sulla correttezza della liquidazione e verifica della compatibilità con lo stanziamento di cassa;
- ✓ Ordinazione e Pagamento da parte del Tesoriere.

In conclusione, l'integrazione di questi strumenti nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) consente agli enti locali di definire obiettivi di performance individuale mirati al rispetto dei tempi di pagamento, garantendo una gestione finanziaria efficiente e trasparente in conformità con le disposizioni normative vigenti.

4.3 Schemi e modelli per l'adeguamento del sistema di misurazione e valutazione della performance

Come anticipato, l'art. 4-bis, comma 2, del DL n. 13/2023, convertito con modificazioni dalla Legge 21 aprile 2023, n. 41, stabilisce che siano assegnati ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali nonché ai dirigenti apicali delle rispettive strutture, specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni e valutati, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30%.

Detto rispetto dei termini di pagamento deve essere misurato con riferimento all'indicatore di ritardo annuale di cui all'articolo 1, commi 859, lettera b), e 861, della Legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Fin qui la disposizione normativa e le circolari della Ragioneria Generale dello Stato ci hanno detto quanto pesa l'obiettivo riferito al rispetto dei pagamenti (minimo 30%), che rientra nella performance individuale dei dirigenti/incaricati di levata Qualificazione e come misurarlo (indicatore di ritardo annuale dei pagamenti) ma non hanno detto nulla circa le modalità con cui debba essere valutato.

La valutazione del raggiungimento dell'obiettivo inerente i tempi di pagamento è l'aspetto conclusivo di tutto il processo organizzativo che gli enti sono chiamati a porre in essere per adeguarsi alle disposizioni normative in commento.

Ciascuna Amministrazione ha a disposizione due modalità possibili di adeguamento del proprio sistema di misurazione e valutazione della performance, come di seguito illustrate

Modificare gli ambiti di valutazione per introdurre un nuovo elemento che pesi almeno il 30% del punteggio finale, riproporzionando gli altri di conseguenza	Con riferimento al totale della performance di ciascun dirigente, si dovrà considerare una quota del 30% della valutazione, che sarà assegnata in base al rispetto o meno dei tempi di pagamento
Introdurre un criterio di valutazione relativo al rispetto dei tempi di pagamento che incida per il 30% del totale della valutazione di ciascun dirigente	Il punteggio finale del dirigente dovrà tenere conto del criterio di valutazione avente un peso pari ad almeno il 30% ed essere adeguato in relazione al rispetto o meno dei tempi di pagamento

Si riportano di seguito gli schemi ed i modelli per dare attuazione alle due soluzioni appena proposte.

Con riferimento alla prima soluzione, ovvero “**Modificare gli ambiti di valutazione per introdurre un nuovo elemento che pesi almeno il 30% del punteggio finale, riproporzionando gli altri di conseguenza**”, considerando un sistema di valutazione che prevede una serie di variabili, contenute nella scheda di valutazione, che hanno un punteggio finale pari a 100 ed una valenza diversa, nel rispetto delle disposizioni contenute nei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro che assegnano la prevalenza alla performance organizzativa rispetto a quella individuale, l'adeguamento del sistema di misurazione e valutazione della performance può essere schematizzato come di seguito.

Scheda di valutazione dirigente/incaricato di Elevata Qualificazione (totale 100)	
Dimensione della valutazione	Peso
1) Performance individuale – realizzazione obiettivi assegnati	10
2) Performance individuale – rispetto dei tempi di pagamento	30
3) Performance individuale - comportamenti organizzativi e manageriali	5
4) Performance organizzativa di Ente	20
5) Performance organizzativa di settore – standard dei servizi	35
TOTALE	100

Con riferimento alla seconda soluzione, ovvero “**Introdurre un criterio di valutazione relativo al rispetto dei tempi di pagamento che incida per il 30% del totale della valutazione di ciascun Dirigente**”, in ragione del peculiare ruolo che la normativa assegna ai dirigenti in materia di rispetto dei tempi di pagamento, il sistema può prevedere,

se non si raggiunge il target misurato dall'indicatore di ritardo dei tempi di pagamento come elaborato dalla PCC secondo la seguente griglia, per i dirigenti/incaricati di Elevata Qualificazione l'applicazione di una penalità pari al 30%, calcolata sul "totale punteggio" definito quale sommatoria degli Obiettivi di performance organizzativa di Ente, Obiettivi di performance organizzativa di Unità organizzativa, Obiettivi di performance individuale e Comportamenti organizzativi e manageriali.

La griglia di valutazione è la seguente:

Rispetto dei tempi di pagamento	
Indicatore del tempo medio di ritardo dei pagamenti	% di incidenza
≤ 0	0%
≥ 1	-30%

4.4 Soggetto che verifica il raggiungimento degli obiettivi di performance sul rispetto dei tempi di pagamento

Al fine di individuare l'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile competente che deve effettuare la "verifica del raggiungimento degli obiettivi relativi al rispetto dei tempi di pagamento", dandone atto nella propria relazione predisposta a corredo del bilancio consuntivo o di esercizio, avendo, altresì, cura di vigilare sull'adozione delle misure adottate dall'ente per la risoluzione delle eventuali criticità, occorre richiamare l'art. 41, comma 1, del DL n. 66/2014, che stabilisce che l'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica le attestazioni dei pagamenti relativi alle transazioni commerciali, effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal Decreto Legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, come modificato dal Decreto Legislativo n. 192 del 2012, nonché l'articolo 33 del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 che stabilisce che le pubbliche amministrazioni pubblicano l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti.

Alla luce di tale normativa, dunque, **l'organo richiamato dal citato art. 4-bis del DL n. 13/2023 è il Collegio dei Revisori dei conti o il Collegio Sindacale.**

Come disposto dal citato art. 4-bis, integrato dai chiarimenti contenuti nella citata circolare n. 1, il Collegio dei Revisori dei conti ha, dunque, compiti specifici in materia di tempestività dei pagamenti delle transazioni, posti a carico delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed in particolare:

ATTIVITA'	CONTENUTI DELL'ATTIVITA'
Verifica dell'attuazione delle misure di garanzia	Il Collegio deve verificare l'attuazione delle disposizioni volte a garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, come previsto dall'articolo 1, commi 859 e seguenti della legge 30 dicembre 2018, n.

	145. Questo compito è disciplinato dall'articolo 1, comma 872, della stessa legge.
Controllo preventivo sugli atti aggiuntivi ai contratti dirigenziali	Per gli atti aggiuntivi ai contratti dei dirigenti responsabili dei pagamenti e di quelli apicali delle relative strutture delle Amministrazioni dello Stato, il Collegio deve esercitare un controllo preventivo, come stabilito dall'articolo 5 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123. Per le regioni e gli enti locali, i compiti di controllo sono disciplinati dall'articolo 72 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e dal Titolo VII del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.
Verifica del raggiungimento degli obiettivi di pagamento	Il Collegio deve verificare se gli obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento sono stati raggiunti, considerando l'indicatore di ritardo annuale elaborato mediante la Piattaforma per la Certificazione dei Crediti (PCC) e calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente, come previsto dall'articolo 1, commi 859, lettera b), e 861 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.
Controllo successivo sui contratti dirigenziali	Il Collegio deve verificare il corretto riconoscimento della retribuzione di risultato ai dirigenti/incaricati di Elevata Qualificazione interessati, considerando le riduzioni previste nel PIAO, ovvero nel sistema di misurazione e valutazione della performance ovvero negli atti integrativi dei provvedimenti di assegnazione degli incarichi in caso di mancato rispetto dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, come stabilito dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, modificato dal decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192.
Relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo	Per gli enti locali, ai sensi della disciplina dettata dal Titolo VII del decreto legislativo 267/2000, unitamente all'art. 1, commi 165 e 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli organi di revisione economico

	<p>finanziaria dovranno illustrare le risultanze delle attività di verifica sul riconoscimento degli emolumenti in questione al personale dirigenziale interessato, nella relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo da trasmettere alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.</p>
--	---

Il Collegio dei Revisori dei conti, come chiarito dalla circolare n. 17 del 9 aprile 2024 della Ragioneria Generale dello Stato, provvede, inoltre, a svolgere i compiti di verifica e accertamento sul rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza nella gestione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 27, commi 2, 4 e 5, del Decreto Legge n. 66 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 89 del 2014, ed in particolare:

ATTIVITA'	CONTENUTI DELL'ATTIVITA'
Verifica dell'assolvimento degli obblighi di comunicazione sulla Piattaforma elettronica PCC	Verifica l'obbligo di comunicare sulla Piattaforma elettronica PCC le informazioni inerenti la ricezione e la rilevazione sui propri sistemi contabili delle fatture o richieste equivalenti di pagamento relativa a forniture, appalti e prestazioni professionali, debiti per somministrazioni (articolo 27, comma 2, DL n. 66/2014).
Verifica dell'assolvimento dell'obbligo di comunicare, entro il quindicesimo giorno di ogni mese, i dati relativi ai debiti non estinti, certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni, forniture e appalti e obbligazioni	Verifica l'obbligo di comunicare, entro il quindicesimo giorno di ogni mese, i dati relativi ai debiti non estinti, certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni, forniture e appalti e obbligazioni relative a prestazioni professionali, per i quali, nel mese precedente, sia stato superato il termine di decorrenza degli interessi moratori, previsto dal Decreto Legislativo n. 231 del 2002 (articolo 27, comma 4, DL n. 66/2014).
Verifica dell'assolvimento dell'obbligo di immettere sulla piattaforma elettronica i dati riferiti all'ordinazione di pagamento	Verifica l'obbligo di immettere sulla piattaforma elettronica, per i debiti comunicati ai sensi dei precedenti commi 2 e 4, i dati riferiti all'ordinazione di

	pagamento (articolo 27, comma 5, DL n. 66/2014).
Verifica degli indicatori finanziari	Il Collegio deve riscontrare gli indicatori relativi alla riduzione del debito commerciale residuo e al ritardo annuale dei pagamenti, riferiti all'esercizio precedente, entro il 28 febbraio. Questo compito è regolamentato dall'articolo 9, comma 2, lettera b) del decreto-legge n. 152 del 2021.
Controllo sull'accantonamento al fondo di garanzia debiti commerciali	In caso di mancato rispetto degli indicatori finanziari, il Collegio deve verificare che entro il 28 febbraio gli enti abbiano deliberato l'accantonamento al fondo di garanzia debiti commerciali nella parte corrente del proprio bilancio. Tale obbligo è esteso anche ai casi di gestione provvisoria o esercizio provvisorio e nel corso dell'anno.

4.5 Soggetto che valuta il raggiungimento degli obiettivi di performance sul rispetto dei tempi di pagamento

Per garantire un efficace monitoraggio e valutazione della performance legata al rispetto dei tempi di pagamento all'interno delle pubbliche amministrazioni, assume particolare rilievo il ruolo degli organismi di valutazione. Tali organismi, come previsto dall'art. 4-bis, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 febbraio 2023 n. 137, svolgono un ruolo di controllo sul raggiungimento degli obiettivi relativi ai tempi di pagamento assegnati ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali.

In conformità con la citata circolare n. 1, gli organismi di valutazione sono tenuti ad espletare le attività di accertamento contenute nella seguente tabella.

ATTIVITA'	CONTENUTI DELL'ATTIVITA'
Verifica della corretta implementazione delle misure volte a garantire il rispetto dei tempi di pagamento	Verificare la corretta implementazione delle misure volte a garantire il rispetto dei tempi di pagamento, come definito nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), in conformità con l'art. 4-bis, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 febbraio 2023 n. 13.

<p>Analisi della congruità delle azioni messe in atto dagli enti locali per assicurare la tempestività dei pagamenti</p>	<p>Effettuare una analisi approfondita delle azioni intraprese dagli enti locali per assicurare la tempestività dei pagamenti, inclusa l'adozione di direttive, linee guida e regolamenti organizzativi, come previsto dalla circolare n. 17 del 9 aprile 2024 della RGS.</p>
<p>Esame delle iniziative intraprese per l'ottimizzazione dei processi relativi all'approvvigionamento dei beni e servizi, al fine di ridurre i ritardi nei pagamenti</p>	<p>Valutare la mappatura dettagliata, predisposta dagli Enti, di tutte le fasi del ciclo passivo della spesa, dalla determinazione del fabbisogno fino al pagamento della fattura e alla chiusura del debito, come richiesto dalla circolare n. 17 del 9 aprile 2024 della RGS.</p>
<p>Valutazione della trasversalità dell'obiettivo di rispetto dei tempi di pagamento all'interno della struttura organizzativa dell'ente</p>	<p>Garantire che il rispetto dei tempi di pagamento, sebbene incida esclusivamente sull'erogazione della retribuzione di risultato dei dirigenti/incaricati di Elevata Qualificazione sia un obiettivo trasversale all'intera struttura organizzativa degli enti, in fase di validazione della sezione performance del PIAO, assicurandosi, al contempo, del collegamento tra il tempo medio di ritardo dei pagamenti e la performance erogata ai dirigenti/incaricati di Elevata Qualificazione.</p>
<p>Monitoraggio del collegamento tra il valore assunto dal tempo medio di ritardo dei pagamenti e la performance erogata ai dirigenti/responsabili dei servizi</p>	<p>Riferire tempestivamente all'organo di revisione sull'andamento del rispetto dei tempi di pagamento e sulle eventuali criticità riscontrate, contribuendo così alla trasparenza e alla correttezza della gestione finanziaria dell'ente. Tale obbligo di comunicazione è conforme all'articolo 41, primo comma, del decreto legge n. 66 del 2014, che prevede la presentazione di relazioni contenenti l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti e le misure adottate o previste per garantire la loro tempestiva effettuazione</p>

In conclusione, gli OIV/NIV rappresentano un elemento fondamentale nel sistema di controllo interno delle pubbliche amministrazioni, assicurando la corretta attuazione delle politiche e degli obiettivi volti alla riduzione dei tempi di pagamento e alla gestione efficiente delle risorse finanziarie, nel rispetto delle normative vigenti.

4.6 Riflessi sulla retribuzione di risultato dei dirigenti in caso di mancato rispetto dei tempi di pagamento

Nel contesto della valutazione della performance, è cruciale comprendere l'importanza delle normative che ne regolamentano l'applicazione. Tuttavia, ci troviamo spesso di fronte a un problema di sovraccarico normativo, in cui il legislatore utilizza ampiamente la leva valutativa per incentivare gli enti a conformarsi a specifiche prescrizioni. Questo eccessivo ricorso alla leva valutativa può comportare una notevole incertezza nella corretta individuazione e comprensione delle norme che contengono tali disposizioni.

Questa situazione pone una serie di sfide importanti per coloro che sono coinvolti nel processo di valutazione della performance. In particolare, il valutatore potrebbe avere difficoltà a identificare in modo completo tutte le norme pertinenti, il che rischia di compromettere l'efficacia complessiva del processo. Inoltre, l'ampio utilizzo della leva valutativa può portare a una diffusione eccessiva di documentazione, che potrebbe essere più adeguatamente gestita all'interno del quadro dei compiti direttivi previsti dall'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 150/2009, assegnati al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Fatta questa doverosa premessa, tenuto conto anche di tutto quanto esaminato fino ad ora, i riflessi sulla retribuzione di risultato dei dirigenti/incaricati di Elevata Qualificazione, in caso di mancato rispetto dei tempi di pagamento, possono essere riassunti nella seguente tabella.

Obiettivo	Prescrizione di legge	Norma di riferimento	Rilevanza ai fini della valutazione individuale	Rilevanza ai fini della retribuzione di risultato
Rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni di Legge	<i>Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei sistemi di valutazione della performance previsti dai rispettivi ordinamenti, provvedono ad assegnare, integrando i rispettivi contratti individuali, ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali nonché ai dirigenti apicali delle rispettive strutture specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei</i>	D.L. 13/2023, art. 4-bis, comma 2	SI	SI

	<p><i>tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni e valutati, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30 per cento. Ai fini dell'individuazione degli obiettivi annuali, si fa riferimento all'indicatore di ritardo annuale di cui all'articolo 1, commi 859, lettera b), e 861, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. La verifica del raggiungimento degli obiettivi relativi al rispetto dei tempi di pagamento è effettuata dal competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile sulla base degli indicatori elaborati mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64</i></p>			
--	--	--	--	--

Giova in ogni caso ricordare che oltre alle disposizioni normative contenute nell'art. 4-bis, comma 2, del DL n. 13/2023, convertito con modificazioni nella Legge n. 41/2023, anche l'art. 7-bis, comma 8, del DL 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla Legge 6 giugno 2013, n. 64, reca disposizioni normative inerenti le comunicazioni in materia di tempi di pagamento e il loro riflesso sulla valutazione della performance dei dirigenti/incaricati di Elevata Qualificazione, come illustrato nella seguente tabella.

Obiettivo	Prescrizione di legge	Norma di riferimento	Rilevanza ai fini della valutazione individuale	Rilevanza ai fini della retribuzione di risultato
Comunicazioni in materia di tempi di pagamento	<i>Il mancato rispetto degli obblighi di cui ai commi 4 e 5 è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale del dirigente responsabile e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, o misure analogamente applicabili. Il competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica la corretta attuazione delle predette procedure.</i>	DL n. 35/2013, art. 7-bis, c. 8	SI	NO

Sempre sul punto dei riflessi sulla retribuzione di risultato dei dirigenti in caso di mancato rispetto dei tempi di pagamento, giova richiamare l'ultimo periodo del paragrafo intitolato "Valutazione della performance" della circolare del 3 gennaio 2024 della Ragioneria Generale dello Stato e del Dipartimento della Funzione Pubblica, il quale recita "Si evidenzia, ad ogni buon conto, che in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di cui al citato comma 2, dell'articolo 4-bis, non sarà possibile procedere al pagamento della parte di retribuzione di risultato ex lege in misura non inferiore al 30% correlata alla realizzazione degli stessi."

Dalla lettura del periodo si evince che, anche qualora l'Amministrazione non abbia in alcun modo dato seguito agli adeguamenti in materia di programmazione, misurazione e

valutazione della performance, connessi alla disposizione normativa, in ogni caso all'atto del pagamento della retribuzione di risultato dovrà verificare il rispetto dei tempi di pagamento attraverso l'indicatore di ritardo annuale, come elaborato dalla PCC e in caso di mancato rispetto dovrà applicare una decurtazione del 30% della retribuzione di risultato.

Ultimo punto fondamentale da analizzare è la decorrenza degli effetti (decurtazione di almeno il 30% della performance) disposti dall'art. 4-bis, comma del DL n. 13/2023, convertito in Legge n. 41/2023.

In considerazione del fatto che la legge n. 41/2023, di conversione con modificazioni del DL n. 13/2023, è entrata in vigore il 22 aprile 2023 e che la circolare applicativa della Ragioneria Generale dello Stato e del Dipartimento della Funzione Pubblica è stata pubblicata solo in data 3 gennaio 2024, tenuto anche conto delle modifiche, approvate dal Consiglio Ecofin dell'Unione Europea l'8 dicembre 2023, alla riforma contenuta nel PNRR "1.11 - Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie", con lo spostamento dei precedenti target al primo trimestre 2025, con conferma al primo trimestre 2026, si ritiene che le disposizioni di cui al citato articolo 4-bis, comma 2, si applicano a decorrere dall'anno 2024 e pertanto la decurtazione della performance sarà applicata con riferimento ai risultati valutati nell'anno 2025 a valere per l'anno 2024.

APPENDICE

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Dipartimento della Funzione Pubblica
Circolare del 3 gennaio 2024, n. 1

*Disposizioni in materia di riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni
– Attuazione dell'articolo 4-bis del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con
modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41. Prime indicazioni operative*

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Dipartimento della Funzione Pubblica

Circolare del 5 aprile 2024, n. 15

Disposizioni in materia di riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni – Pagamenti di natura non commerciale e utilizzo della facoltà prevista dall'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 231 del 2002. Prime indicazioni.

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Dipartimento della Funzione Pubblica

Circolare del 9 aprile 2024, n. 17

Riforma 1.11 del PNRR “Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie” - ricognizione degli strumenti a disposizione degli enti locali per garantire la tempestività dei pagamenti