

Relazione al Parlamento anno 2011

I RITARDATI PAGAMENTI NELLA PA

Strettamente collegata sia alle problematiche di crescita del sistema produttivo che al tema della *spending review* è anche l'annosa questione dei ritardati pagamenti della pubblica amministrazione verso i fornitori ed i conseguenti gravi danni al sistema delle imprese.

Il tema del ritardo nei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni alle imprese fornitrici di beni e servizi, infatti, ha assunto un ruolo cruciale nella discussione sulle leve da utilizzare per riavviare una fase di crescita della nostra economia. I ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni determinano rilevanti effetti negativi sull'equilibrio finanziario delle imprese e sul grado di concorrenza nel mercato, effetti peraltro rafforzati in un momento di marcato rallentamento del ciclo economico quale quello attuale. In particolare, le imprese che stipulano contratti con le pubbliche amministrazioni sono sottoposte ad un onere aggiuntivo rappresentato dall'ulteriore costo che le stesse devono sostenere per far fronte ai ritardati pagamenti, che peraltro si ripercuotono nel processo di determinazione dei prezzi offerti in sede di gara pubblica, in quanto questi ultimi devono incorporare la "quota finanziaria" insita in un contratto con la Pubblica Amministrazione, tanto più elevata quanto minore è la "reputazione" della Stazione Appaltante in termini di "puntualità" nei pagamenti. Inoltre, tali oneri aggiuntivi risultano mediamente meno sostenibili dalle piccole e medie imprese, con la conseguenza che il mercato degli appalti finisce con il privilegiare le grandi imprese, rischiando così di far uscire definitivamente le prime dal mercato. La problematica dei ritardati pagamenti è quindi particolarmente avvertita, soprattutto nell'attuale congiuntura economica di difficile accesso al credito bancario, dalle piccole e medie imprese che peraltro risentono in maniera grave della mancanza di liquidità. Tutto ciò compromette la competitività del sistema e genera un potenziale effetto a catena che determina in alcuni casi il fallimento di un'intera filiera di fornitori e, più in generale, influisce sugli equilibri di mercato a livello macroeconomico, creando distorsioni della concorrenza.

Il problema, di dimensioni notevoli, riguarda la generalità delle amministrazioni pubbliche, si concentra in particolare nel settore sanitario e vede l'Italia, nel contesto europeo, tra le nazioni con maggior ritardo nei pagamenti.

Il fenomeno presenta un forte grado di indeterminatezza: le stime, effettuate da molte associazioni di fornitori, presentano valori tra loro molto divergenti.

Le ragioni del ritardo nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione, sono riconducibili a due ordini di fattori: la carenza di liquidità e la difficoltà di gestire il ciclo passivo. La prima ragione è spesso l'unica ad essere considerata poiché negli ultimi quindici anni, a partire dal periodo che precede l'ingresso nella moneta unica, si è spesso agito, sotto la necessità del contenimento del

deficit e del debito pubblico, con restrizioni di bilancio e manovre di tesoreria che hanno condizionato significativamente la possibilità delle amministrazioni di rispettare il programma dei pagamenti. Le cause della carenza di liquidità dipendono dagli interventi sulla spesa pubblica centrale e dal ritardo con cui vengono effettuati i trasferimenti tra livelli di governo (da Stato a Regioni, da Stato a enti locali, da Regioni a enti locali); dal ritardo relativo alle procedure di accertamento e riscossione (spesso effettuate dal centro e successivamente trasferite); dal sistema contabile dello Stato e degli enti territoriali (basato sul principio della competenza giuridica e della gestione dei residui); dai limiti posti all'indebitamento degli enti territoriali; dai vincoli del Patto di stabilità interno (che agisce sugli impegni e sui pagamenti); dall'obbligo del pareggio di bilancio, ormai divenuto vincolo stringente anche per il livello centrale; dalla rigidità delle spese correnti e dall'applicazione di tagli lineari per approssimare il pareggio.

L'altra ragione, in molti casi preponderante, alla base del ritardo dei pagamenti riguarda la scarsa capacità di gestire il ciclo passivo da parte degli enti pubblici. Si tratta di una difficoltà strutturale, che presenta forti elementi di criticità. La difficoltà di gestione del ciclo passivo da parte degli enti pubblici dipende da molti fattori: dalla difficoltà di affiancare sistemi di contabilità economica a sistemi di contabilità finanziaria, sia nello Stato sia negli enti territoriali; dal mancato utilizzo in forma diffusa di processi di dematerializzazione e tracciatura; dalla difficoltà di gestire in forma integrata e dinamica la programmazione dei fabbisogni, degli ordini, dei controlli delle forniture e della fatturazione. Se non si affrontano questi problemi, per grande parte di natura organizzativa, la questione del ritardo dei pagamenti sarà di difficile soluzione.

L'adeguata capacità delle Amministrazioni nella gestione non solo del ciclo dei pagamenti ma di tutto il processo di un appalto si ricollega alla necessità di una sorta di "mappatura" delle Amministrazioni Pubbliche. In un momento di forti vincoli finanziari è fondamentale la reputazione non solo degli operatori economici ma anche delle stesse Amministrazioni Pubbliche. La soluzione, anche solo parziale, dei ritardati pagamenti andrebbe a vantaggio della PA nella sua interezza per i possibili risparmi legati a prezzi di acquisto più favorevoli ma andrebbe a vantaggio dell'intero sistema economico attraverso il rilancio degli investimenti spesso penalizzati proprio per effetto di carente liquidità.

Come è stato di recente osservato, la riorganizzazione del ciclo passivo rappresenterebbe quindi un valido strumento per avviare una azione di *spending review*, che non può essere ridotta al sommario e riassuntivo esame dei dati di bilancio, ma deve entrare nel cuore delle procedure amministrative e contabili, per individuare inappropriatezze ed inefficienze. Si potrebbe iniziare dalla ricognizione dei flussi delle aziende sanitarie, dove si concentra la parte preponderante dei ritardati pagamenti, mettendo a fuoco il processo di liquidazione della spesa: mappatura dei centri, dematerializzazione, tracciatura dei flussi, identificazione dei processi di cessione, integrazione dei flussi tra fornitori, cessionari ed aziende sanitarie; centralizzazione del contenzioso e dei processi di pagamento.

Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

Via di Ripetta, 246 – 00186 – tel. 06/367231 – www.avcp.it