

PA, imprese e ritardo dei pagamenti: verso una soluzione europea?

Il ritardo dei pagamenti da parte delle PA provoca pesantissimi contraccolpi alle imprese di servizi integrati di Facility Management, specie a quelle a più marcato carattere "labour intensive". Se è vero che questo problema si manifesta anche in altri paesi europei, è altrettanto vero che in Italia il fenomeno ha assunto un'estremizzazione assolutamente anomala e incontrollata, al punto che i debiti commerciali delle PA nei confronti delle imprese sono stati recentemente stimati in ben 60-70 miliardi di euro, con ritardi che in alcuni settori (specie tra le PA della sanità) si accumulano fino a due anni. Il TAIIS, Tavolo Interassociativo delle Imprese di Servizi, ha fatto propria la causa del contrasto ai ritardi dei pagamenti, attivando da più di un anno una serie di iniziative che hanno portato ad una sensibilizzazione nazionale sul problema e hanno concorso al risultato più importante: l'emanazione nello scorso ottobre di un'apposita nuova Direttiva europea in materia che impone alle PA l'obbligo del rispetto di perentori limiti temporali di pagamento (60 giorni), pena la comminazione di pesanti sanzioni di mora.

PA, firms and delays in payments: towards a European solution?

Delays in payments by the PA cause serious repercussions for the firms of Facility Management integrated services, particularly those of a more "labour intensive" sort. Even though it is true that this problem is to be found in other European countries too, it is also true that in Italy the phenomenon has taken on totally anomalous and uncontrolled proportions, to the extent that the PA's debts with contractors have recently been estimated at 60-70 billion euros, with delays in some sectors (especially in the NHS), amounting to up to two years. The TAIIS, Tavolo Interassociativo delle Imprese di Servizi, has joined forces to counter delays in payment, by setting up a series of initiatives over one year ago which led to national awareness of the problem, giving rise to the most important result: the issuing of a special new European Directive on the matter last October which obliges the PA to respect the payment deadlines (60 days), with a penalty of the infliction of default sanctions.

I ritardi di pagamento e la crisi delle imprese

Nel nostro Paese il problema dei ritardi di pagamento alle imprese di servizi da parte delle PA è non solo gravissimo, ma anche pressoché unico per dimensione nel contesto europeo.

Si pensi che nel comparto dei servizi per la Sanità pubblica si verifica un ritardo medio dei pagamenti da parte delle AUSL e delle AO di ben 247 giorni: in una Regione si sfiorano i 700 giorni;

in due si superano abbondantemente i 600; in altre due i 400; in tre Regioni del nord si attestano comunque tra i 250 ed i 300 giorni; in nessuna Regione si riesce a rientrare entro i 30 giorni previsti dalle norme europee. Vale la pena di sottolineare ancora al riguardo come alcune Regioni che hanno migliorato l'indebitamento sanitario totale non hanno minimamente trasferito questo miglioramento nei tempi di pagamento alle imprese. Per quanto riguarda gli altri enti locali, la situazione è più

Franco Tumino*

I debiti delle PA: la genesi di una patologia italiana

Astrid - fondazione di studi e di ricerca sulla PA (www.astrid-online.it) - ha pubblicato e presentato nello scorso autunno il rapporto di ricerca "I debiti delle amministrazioni pubbliche verso le imprese: quali dimensioni, quale soluzione". Il rapporto, commissionato dal tavolo TAIIS-Sindacati, tenta di individuare le cause e l'evoluzione del fenomeno dell'indebitamento delle PA analizzando come - in epoca recente - si sia arrivati a produrre un simile cumulo di pendenze e rispettando quali possano essere, alla luce degli ultimi avvenimenti e regolamenti normativi, le possibili soluzioni per un generale riassetto del sistema.

Il problema dell'accumulo di residui di bilancio e di giacenze sui conti di Tesoreria - che nella fase attuale ha come fenomeno rilevante quello dei ritardi delle PA nei pagamenti dei debiti commerciali - non è nuovo: esso discende sia dalle stesse regole, oggettivamente vischiose, sia dalle colpe della politica che ha commesso spesso errori nel controllo e nella regolamentazione nel controllo dei concreti della spesa pubblica e nel raccordo tra decisione politico-parlamentare e azione politico-amministrativa del Governo.

La storia dell'indebitamento inizia nei primi anni '70, quando si è dato il via al primo rilevante trasferimento di competenze agli enti locali, senza tuttavia fornire loro l'attribuzione di fonti di finanziamento adeguate a far fronte a tali nuove competenze e creando così una moltiplicazione dei centri di spesa che ha dovuto essere garantita da trasfe-

rimenti a carico dello Stato. Si trattava di una gestione articolata su quattro livelli che consentivano di sommare agli scarti fisiologici quelli patologici, ovvero, da un lato, la scarsa capacità di spesa di alcune amministrazioni e, dall'altro lato, l'esplicita scelta del Governo di operare, sfruttando i vari passaggi (dalla competenza alla cassa, al versamento e al prelevamento



effettivo dalla Tesoreria), la riduzione della possibilità di trasformare le risorse disponibili in pagamenti effettivi, con scelte politiche discrezionali, in funzione del contenimento dell'indebitamento netto delle PA. Gli effetti nefasti di questo cambiamento si manifestano nel Paese in pochissimi anni: se all'inizio degli anni '70 (quando ogni provvedimento veniva finanziato con una specifica emissione di titoli di debito pubblico per finanziarne lo svolgimento) i pagamenti dei Ministeri variavano in media tra il 77% dei Ministeri economici ed il 96% dei Ministeri militari, già negli anni '80 si assiste ad un'esplosione del debito pubblico, che arriva nel 1980 sino al 41,4% del PIL (45,3% soltanto un anno più tardi) mentre le entrate si attestano al 34,4% (stesso valore dell'anno successivo).

Vano è il tentativo di tamponare le falle con decreti legge ad hoc, che non riescono a frenare le "esuberanze" dei Ministeri e delle amministrazioni locali. Nel 1978 si tenta per la prima volta di porre un argine alla crescita del debito con il varo della prima "Finanziaria" (L. 468/1978), che mirava a registrare in un unico documento tutte le previsioni di spesa da sottoporre a voto e a mantenere così sotto controllo il sistema.

Ma una miriade di provvedimenti micro-settoriali inseriti nella Finanziaria producono l'effetto inverso, favorendo un'ulteriore divaricazione tra stanziamenti di competenza ed autorizzazioni di cassa e causando la crescita anomala dei residui di bilancio e delle giacenze sui conti di tesoreria.

Dieci anni più tardi la L. 362/1988 introduce il primo DPEF (Documento di Previsione Economica e Finanziaria). Nonostante paletti più stretti, anche questo tentativo di "riorganizzazione" fallisce: l'esame del Bilancio infatti risulta spesso troppo lungo e defaticante e l'urgenza di introdurre misure correttive del disavanzo pubblico costringe a ricorrere a svariati disegni di legge che ripropongono di fatto le stesse distorsioni emerse con la prima Finanziaria.

Tutto ciò nel mentre procede inarrestabile lo spostamento di risorse agli enti locali, così come la parallela attribuzione di molteplici competenze (compresa quella cruciale del governo della sanità pubblica), senza che a tali operazioni si accompagni una dotazione di risorse che non

derivassero dai trasferimenti a carico del bilancio dello Stato: in questo contesto, il debito lievitava, le giacenze crescono e la situazione man mano diventa ingovernabile.

Si giunge nel frattempo agli anni '90 ed al fatidico traguardo del trattato di Maastricht, che comporta per gli enti locali la creazione del Patto di Stabilità per vincolarne le spese ed arrestarne l'indebitamento. Ma talune spese, specie quelle per gli stipendi dei lavoratori o per i servizi sanitari, non possono essere "contingentate": per ottemperare ai propri doveri le PA adottano diversi strumenti di finanza "creativa" (dai tristemente noti "derivati" a operazioni di ingegneria contabile tese ad occultare il debito), al fine di ritardare per quanto possibile il pagamento dei servizi "non essenziali".

Questa dunque la genesi di una situazione patologica oggi esplosa in tutta la sua gravità: un'indagine della Corte dei Conti sui debiti delle ASL e delle Aziende Ospedaliere al 2006, stimata in proiezione fino al 2010, valuta per il solo comparto sanitario un'esposizione che supera i 50 miliardi di euro.

Ipotizzando per il complesso delle altre PA un'esposizione pari solo al 40% di quella degli enti sanitari, si perviene ad un dato impressionante: 60/70 miliardi di debiti nei confronti delle imprese, pari a quasi 4 punti di PIL. Un drammatico quanto insostenibile handicap per l'intero Paese.

F.I.

a macchia di leopardo ma con ritardi sempre assai significativi: nel Centro-Sud, in particolare, i ritardi oscillano tra i 6 e i 12 mesi, con punte anche di 2 anni in Sicilia (v. "FMI" n. 6/2009-2010). Le imprese di servizi creditrici delle PA non possono più sostenere - pena gravi ripercussioni sulla loro attività e sui livelli di occupazione - l'onere finanziario per fare fronte ai cronici e crescenti ritardi con i quali vengono pagate le loro prestazioni. Ciò vale anche, se non soprattutto, per le imprese di servizi integrati di Facility Management (specie per quelle operanti in ambito sanitario), settore in cui maggiormente si evidenziano ritardi di pagamento cronici su grandi commesse e, quindi, volumi assoluti "proibitivi" di crediti non incassati. In presenza di questa vera e propria "patologia" di mercato, spesso l'intero utile aziendale è assorbito dalle provvigioni bancarie e - in alcuni casi di maggiore difficoltà di accesso al credito - anche gli stessi stipendi dei lavoratori sono a forte rischio. Ed ancora: diverse imprese sono costrette a rinunciare a partecipare ad appalti presso anche importanti committenti, note tuttavia per la cronicità e la gravità dei ritardi dei pagamenti dovuti. Per fronteggiare questo grave fenomeno, il TAIIS e i Sindacati di categoria di Cgil, Cisl e Uil sostengono con forza da diverso tempo che le imprese non possono più farsi carico dei problemi finanziari delle PA e propongono, insieme alla necessità di una revisione del patto di stabilità interno per gli enti locali, una quantificazione esatta dei debiti commerciali delle stesse PA ed un piano di rientro con un impatto decennale sui conti pubblici che inciderebbe non più dello 0,40% annuo sul PIL.

La quantificazione del debito delle PA

Per il tavolo TAIIS-Sindacati - supportato dai risultati di un'apposita ricerca commissionata alla Fondazione

Astrid - la quantificazione dei debiti delle PA verso le imprese è stimabile in ben 60-70 miliardi di euro (di cui oltre 50 nel solo ambito sanitario): assai più dei 37 miliardi ipotizzati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, citati anche in una recente Determina dell'AVCP - Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici. È indicativo e comunque assai grave che il nostro Paese non abbia una conoscenza esatta condivisa dell'entità del fenomeno. Il citato rapporto di ricerca Astrid sottolinea peraltro come la valutazione quantitativa della situazione attuale non sia di semplice definizione, segnalando come "le motivazioni dell'occultamento di una simile forma di indebitamento sono molteplici. Si va dalla volontà di nascondere un ulteriore peggioramento della dimensione complessiva del debito pubblico del Paese, alla scelta di molte istituzioni decentrate di non evidenziare una tale tipologia di obbligazioni per poter operare, con le risorse di bilancio disponibili, scelte ritenute più paganti sul terreno della soddisfazione dei cittadini e, in sintesi, del loro consenso". Di una ricognizione mirata del debito delle PA si avverte tuttavia una stringente necessità anche ai fini del federalismo, in quanto, a regime, i livelli regionali e locali dovranno finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite in regime di autonomia finanziaria di entrata e di spesa; dunque - sostiene ancora il rapporto Astrid - "un'errata individuazione del pregresso rischia non solo di porre problemi per far fronte al debito sommerso, ma di determinare una base di calcolo delle risorse necessarie che condizionerà il corso della successiva gestione". Per questo motivo, è dunque "necessario prevedere misure per determinare l'emersione e la definizione della dimensione dell'indebitamento individuando modalità che abbiano il filtro di una sede tecnico-politica (la "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica" di cui all'art. 5 della L. 42/2009) alla quale gli

enti interessati debbano entro un termine prefissato (ipotizzabile in sei mesi) notificare l'esistenza e la dimensione dei debiti". In questo quadro, il ricorso ad adeguate sanzioni potrebbe fungere da deterrente a dichiarazioni infedeli e/o incomplete.

Le proposte di soluzione

Una volta definito in modo condiviso l'ammontare del debito delle PA, quali le soluzioni per affrontare il problema? Al riguardo, il rapporto Astrid, riprendendo anche soluzioni già avanzate nel 2009 dal tavolo TAIIS-Sindacati, indica in modo puntuale una serie di proposte qui di seguito sintetizzate:

- innanzi tutto, obbligo - e non solo facoltà - per le PA di certificare i propri debiti; "in ogni caso si dovrà prevedere che le amministrazioni interessate forniscano ai creditori un attestato contenente la certificazione del debito e la relativa classificazione; si tratterebbe di modificare la già prevista facoltà di certificazione del debito (D. Lgs. 185/2008) in obbligo delle Amministrazioni";
- quindi, possibilità di compensare almeno in parte i crediti così certificati con imposte e versamenti di contribuzione obbligatoria a carico delle imprese; "in primo luogo dovrebbero poter essere utilizzati pro quota (la cui misura dovrebbe essere definita in valore assoluto, e in una prospettiva pluriennale in sede di legge finanziaria e, più in generale, nei corrispondenti documenti di bilancio di ciascun livello di governo) per compensazioni relative ad adempimenti tributari e/o contributivi relativi al livello di governo cui il credito si riferisce";
- infine, per la parte dei crediti non risolvibile con gli strumenti sopra ipotizzati, intervento di ultima istanza della Cassa Depositi e Prestiti; "si potrebbe poi stabilire, per la quota di crediti residui il cui pagamento sia prevedibile in esercizi successivi al primo, la possibilità per l'azienda creditrice di realizzare una cessione

pro soluto a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente".

Relativamente a quest'ultima proposta, "potrebbe collocarsi, in relazione al suo ruolo di fondamentale intermediario finanziario degli Enti Locali, anche l'intervento della Cassa Depositi e Prestiti, prevedendo ad esempio che essa intervenga come cessionario di ultima istanza, allorchè condizioni di 'credit crunch' rendessero impossibile o troppo oneroso la cessione del credito a banche o altri intermediari privati. L'intermediario finanziario subentrerebbe al soggetto cessionario nella riscossione del credito sulla base delle scadenze del piano pluriennale approvato dall'Amministrazione debitrice". Il rientro dallo stock del debito e la restituzione della "provvista" finanziaria a carico delle PA debtrici potrebbe avvenire in dieci anni.

Un tale percorso, pur richiedendo una preventiva interlocuzione con Bruxelles a causa dell'effetto sul Patto di Stabilità, appare praticabile, in quanto:

- non si tratta di debito nuovo, su cui in particolare vi è la giusta attenzione della Commissione Europea;
- l'impatto non inciderebbe più dello 0,40% per anno sul PIL, entità questa assolutamente gestibile sia in relazione agli impegni internazionali che al tanto temuto giudizio dei mercati.

Una sollecita risoluzione del problema dei ritardi di pagamento - come è evidente - non costituisce un obiettivo centrale solo per le imprese, ma anche per i lavoratori: in questa direzione l'impegno delle associazioni sindacali e datoriali ha trovato una sinergica convergenza e un efficace coordinamento, fornendo l'impulso anche per ulteriori concomitanti iniziative congiunte su ulteriori fronti-chiave, quale la difesa del lavoro e delle imprese, la tutela della qualità dei servizi, la garanzia della regolarità della concorrenza e della trasparenza degli appalti.

La nuova Direttiva UE e le prospettive di soluzione del problema

In questo scenario - grazie anche al contributo fornito dalle iniziative in materia promosse dal tavolo TAIIS-sindacati - si è giunti alla fine dello scorso ottobre all'approvazione definitiva di importanti modifiche alla vigente Direttiva europea contro i ritardi di pagamento ("late payments"), modifiche queste che rendono assai più incisiva la tutela delle imprese creditrici delle PA. La nuova normativa prevede un termine perentorio di 60 giorni, massimo e sostanzialmente inderogabile, per il pagamento da parte delle PA alle imprese erogatrici di servizi. Se non sarà rispettato tale termine è prevista una sanzione di interessi di mora pari all'8% in più del tasso di riferimento della Banca Centrale Europea, che le PA dovranno versare ai creditori.

La Direttiva, istituendo una norma che garantisce tempi certi, rappresenta una risposta attesa e importante in termini di economia imprenditoriale, di lavoro, di reddito e, in ultima analisi, di trasparenza e di regolarità contrattuale.

Il Governo italiano - così come quelli di tutti gli altri paesi UE - ha ora due anni di tempo per recepire la Direttiva: si auspica che ben prima di questa scadenza il provvedimento possa entrare in vigore e possa così innescare un fenomeno virtuoso di riallineamento dei pagamenti (e dei debiti) alla media degli altri paesi europei, cancellando il record negativo finora detenuto in questo ambito.

Il quanto più rapido recepimento della Direttiva deve essere naturalmente associato all'adozione di tempestive ed adeguate soluzioni per risolvere il debito pregresso scaduto che - come premesso - si attesta ormai a 60-70 miliardi di euro. Le soluzioni - come quelle stesse studiate e proposte dal tavolo TAIIS-sindacati - esistono e sono compatibili con l'equilibrio dei conti



evidenziare, infine, come gli effetti della soluzione dei debiti pregressi di pagamento innescherebbero un volano fortemente positivo per tutta l'economia nazionale, grazie alla capacità di spesa e di investimento che le imprese riacquisterebbero in virtù del recupero di liquidità. Parimenti va sottolineato come l'effettivo recupero da parte delle imprese della possibilità di pagare puntualmente i propri lavoratori e fornitori rappresenterebbe di certo anche un decisivo contributo per fronteggiare le deleterie ripercussioni sociali innescate dalla crisi congiunturale internazionale.

pubblici, considerando peraltro che - una volta recepita la Direttiva - sarà assai più conveniente per le PA indebitarsi con le banche al 4% massimo per

pagare le imprese, piuttosto che pagare l'8% di interessi di mora imposti dalla nuova norma europea. Non appare superfluo in questa sede

*Portavoce TAIIS - Tavolo Interassociativo delle Imprese di Servizi

Il tavolo delle imprese di servizi

Il TAIIS - Tavolo Interassociativo delle Imprese dei Servizi - (www.taiis.it) riunisce ad oggi più di 14 Associazioni di imprese del settore, aderenti a AGCI, Confesercenti, Confapi, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confindustria e Lega delle Cooperative, che rappresentano complessivamente 18.000 aziende, per un totale di oltre 50 miliardi di valore della produzione e 875.000 lavoratori impiegati.

Il TAIIS ha attivato da tempo interlocuzioni permanenti con diversi importanti soggetti istituzionali del mercato dei servizi: con i Sindacati di categoria di Cgil, Cisl e Uil (attraverso un tavolo attivo ormai da circa due anni), con l'AVCP - Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, con l'ANCI - Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e con la Conferenza delle Regioni.

Il percorso iniziale che ha portato alla costituzione del TAIIS parte da

lontano, fin dal 2003, e nasce dall'esigenza di sviluppare azioni condivise su temi di comune interesse allo scopo di dare maggiore consistenza alla rappresentanza, ricevere maggiore attenzione dalle Istituzioni e dal Governo, ottenere visibilità dai mezzi di comunicazione.



Il TAIIS - che dal 2007 ha assunto la fisionomia di un tavolo permanente - concentra la propria attività su due focus prioritari di interesse: il ritardo nei pagamenti da parte delle PA e la qualità degli appalti. Sul tema dei ritardi di pagamento il TAIIS ha attivato un' articolata serie di iniziative fin dal 2007 (v. articolo). Riguardo

al tema della qualità degli appalti, il TAIIS agisce su molteplici fronti, in particolare in direzione della congruità dei bandi e delle offerte, del privilegio da attribuire alla metodologia dell'offerta economica più vantaggiosa, del rispetto dei CCNL e della normativa sulla sicurezza del lavoro, del riconoscimento della revisione dei prezzi. È da evidenziare che le organizzazioni delle imprese aderenti al TAIIS si sono date reciprocamente atto che la denominazione e l'operatività comune del Tavolo Interassociativo non implica la costituzione di rispettivi impegni o obblighi giuridici o associativi, né pregiudica o condiziona in alcun modo le azioni che ciascun componente del TAIIS stesso intenda attivare, né parimenti inficia o influenza in alcun modo le regole di appartenenza ai rispettivi sistemi confederali.

F.I.