

I ritardi nei pagamenti della Pa verso i fornitori generano gravi danni al sistema delle imprese. Tuttavia, sono incerti sia l'ammontare sia la natura dei debiti. Potrebbe trattarsi di impegni presi nonostante stanziamenti insufficienti di cassa ovvero di competenza. In entrambi i casi, si tratterebbe di somme non registrate nelle statistiche sul debito pubblico. Se i due aspetti non saranno chiariti è difficile si possa arrivare a una soluzione che attenui i problemi delle imprese e corregga i difetti del nostro sistema di gestione e controllo della spesa pubblica.

I ritardi nei pagamenti della **pubblica amministrazione** verso i **fornitori** sono al centro dell'attenzione per i gravi danni che generano per il sistema delle imprese. La materia, tuttavia, è incerta per due aspetti fondamentali: l'ammontare e la natura dei debiti. Se questi non saranno chiariti è difficile si possa arrivare a una soluzione che attenui i problemi delle imprese e corregga i difetti del nostro sistema di gestione e controllo della spesa pubblica.

A QUANTO AMMONTANO I DEBITI?

Sull'ammontare dei debiti, circolano stime, in gran parte di fonte giornalistica, comprese tra **70 e 120 miliardi** (quest'ultima cifra è stata recentemente presentata dal *Corriere della Sera* come risultato di un monitoraggio condotto dalla Cassa depositi e prestiti e dalla Consip). In realtà, l'unico settore per il quale esistono stime pubblicate e non evidenza aneddotica è quello della **sanità**. In uno studio della Confindustria del 2009, i debiti degli enti sanitari verso i fornitori erano stimati in 42,4 miliardi a fine 2007. Nell'indagine della Corte dei Conti del 2010, la stima per il 2007 è più bassa (35,2 miliardi) e quella per il 2008 mostra una riduzione del fenomeno (30,7 miliardi nel 2008); dati provvisori e parziali per il 2009 sembrano, tuttavia, indicare un aumento nell'anno successivo. **(1)** Altre informazioni ufficiali non ci sono. Non è affatto chiaro, quindi, come si arrivi alle cifre di cui si discute in questi giorni. Né come i debiti siano distribuiti tra i sotto-settori della Pa, in particolare tra ministeri, Regioni (sanità e altro) e comuni.

L'informazione è carente anche su un altro aspetto cruciale: la **natura contabile** di questi debiti e i loro riflessi potenziali sui conti pubblici. In linea di principio, i debiti verso i fornitori possono derivare da ritardi fisiologici nelle procedure di spesa. In questo caso, le somme sono già state registrate nel bilancio di competenza e non si sono ancora tradotte in uscite di cassa, dando così luogo alla formazione di **residui passivi**. Naturalmente se nel sistema operano limiti di cassa non coerenti con gli stanziamenti di competenza (in altre parole, se lo stanziamento di competenza è sufficiente ma quello di cassa no) può accadere che i ritardi si allunghino a dismisura. In teoria vi è un limite alla permanenza dei residui passivi in bilancio, uno o due anni nelle varie fattispecie, dopo di che i residui vengono cancellati. È sempre possibile, tuttavia, "resuscitare" i residui (così, nel bilancio dello Stato vi sono fondi speciali per la "reiscrizione dei residui passivi perenti"). Vi è però una seconda possibilità, che si tratti di debiti fuori bilancio. In tal caso, l'amministrazione pubblica avrebbe preso **impegni senza copertura**, vale a dire per somme superiori agli stanziamenti del bilancio di competenza.

Abbiamo quindi due diverse origini del debito verso i fornitori: impegni presi a fronte di stanziamenti insufficienti di cassa ovvero di competenza. In entrambi i casi, si tratterebbe di somme non registrate nelle statistiche sul **debito pubblico**. Nel primo caso perché i crediti commerciali non entrano nella definizione di debito pubblico secondo il Sec 95 (per motivi pratici, vista la difficoltà di calcolarne l'ammontare e il fatto che le regole contabili assumono che essi siano per definizione fisiologici e transitori); nel secondo caso perché si tratta di transazioni mai registrate in bilancio. Possiamo essere certi che il fenomeno comprende entrambi i tipi di debito. Nel decreto legge sulle liberalizzazioni vengono stanziati complessivamente 5,7 miliardi per l'estinzione di crediti commerciali maturati nei confronti dei ministeri. **(2)**

Il decreto distingue chiaramente i due tipi di debito:

- 1) "il pagamento (...) corrispondente a residui passivi del bilancio dello Stato" (comma 1), per il quale sono stanziati 4,7 miliardi (di cui 2 miliardi sotto forma di titoli di Stato) per rimpinguare i fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti.
- 2) "l'estinzione dei crediti (...) il cui pagamento rientri, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse e il cui ammontare è accertato con decreto del ministero dell'Economia e delle Finanze" per 1 miliardo (comma 2). Le regolazioni debitorie pregresse sono, per l'appunto, debiti per forniture di beni e servizi avvenute in anni precedenti e all'epoca non registrate in bilancio.
- 2) L'intervento del DL sulle liberalizzazioni affronta il problema per i **debiti dei ministeri**, peraltro non è chiaro se lo faccia in misura esaustiva. L'opinione generale è, in ogni caso, che gran parte dei debiti riguardino sanità ed enti locali. Proposte di soluzione ne sono state avanzate diverse, dall'obbligo per le amministrazioni di pagare entro una certa data a quello di certificare i debiti in modo da consentire ai creditori di cederli, scontati, a intermediari finanziari. È evidente che operazioni siffatte, almeno per i debiti del secondo tipo, si rifletterebbero sul livello ufficiale del debito pubblico. Perciò occorre, prima di valutare possibili soluzioni, conoscere entità e soprattutto composizione del fenomeno.

TAGLI INGENTI

Ma anche ammettendo di trovare una soluzione per il passato, ci si deve interrogare su come evitare che la questione si riproponga in futuro. Come è possibile che gli amministratori prendano impegni senza avere risorse in bilancio? Di per sé, evidentemente, è un comportamento illegale. Un comportamento che, tuttavia, non deve essere così inusuale se nel 2009 si è sentita la necessità di stabilire per legge che "al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario 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 bilancio e con le regole di finanza pubblica; la **violazione dell'obbligo** comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, 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". **(3)** Insomma, può accadere che le risorse di bilancio, che erano **adeguate** quando si stipulò un contratto pluriennale con un fornitore, siano diventate insufficienti l'anno successivo per effetto di una riduzione dello stanziamento. Così, per fare qualche esempio, un taglio alla spesa per consumi intermedi del ministero dell'Interno può rendere lo stanziamento insufficiente a pagare le spese per i canoni di affitto dei commissariati di Ps, senza che nessuno

abbia deciso di chiudere qualche commissariato. Oppure, può trattarsi di una Asl che non ha più risorse sufficienti a pagare i fornitori di materiali per gli ospedali. O ancora di un comune che, obbligato dal Patto di stabilità interno a ridurre la sua spesa totale, non è più in grado di soddisfare obbligazioni contrattuali che aveva preso a fronte di una disponibilità di bilancio prima giudicata sufficiente. A quel punto l'amministrazione ha due scelte possibili: o, come richiede la norma richiamata, adotta le opportune iniziative per rivedere i contratti o per ridurre altre spese oppure chiede alle imprese di continuare a fornire i beni oggetto del contratto e di pazientare per il pagamento.

La morale è che **tagli** sulla carta se non sono accompagnati da una riconsiderazione delle **attività svolte** possono dar luogo alla formazione di debiti sotto la linea. I tagli di bilancio devono essere supportati da un piano industriale per essere credibili. Altrimenti si rischia di generare un gioco perverso tra autorità di bilancio e centri di spesa: più è severo il taglio di bilancio meno probabile è che questo sia effettivo.

Cosa fare allora? Innanzi tutto una *spending review* che prima ancora di ricercare nuove risorse finanziarie dalla riduzione della spesa parta dalla consapevolezza che i tagli decisi dalle ultime manovre sono stati di rilievo. Rispetto al consuntivo 2010, la spesa primaria nel 2014 dovrebbe essere inferiore di **3 punti di Pil** (con un Pil quasi stagnante): un risultato che si potrà anche ritenere insufficiente, ma che comunque non ha precedenti negli ultimi decenni. Il primo compito di una *spending review* dovrebbe essere quello di consolidare questi obiettivi evitando che in parte siano vanificati dalla creazione di debiti sommersi.

Vi sono poi misure da prendere a livello contabile e di gestione. Vanno responsabilizzati gli amministratori rendendo cogente la disposizione del Dl 78/2009 sopra ricordata ed estendendola a tutte le amministrazioni, incluse quelle locali e della sanità (superando eventuali limiti, se ve ne sono, di ordine costituzionale). Va infine riordinato il sistema di bilancio dando rapida attuazione alla riforma del 2009, rendendo coerenti competenza, cassa e gestione di tesoreria dello Stato. Per inciso, il fatto che Regioni ed enti locali a fronte di debiti verso i fornitori di dimensioni così ragguardevoli presentino giacenze nei propri conti presso la Tesoreria statale dell'ordine di grandezza di un centinaio di miliardi rende davvero poco comprensibile la razionalità del sistema.

(1) Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni. Esercizi 2008-2009*.

(2) Dl n. 2 del 24 gennaio 2012, art. 35.

(3) Dl 78/2009, art. 9. È interessante (e difficile da comprendere), tuttavia, come la stessa norma stabilisca che “le disposizioni del presente punto non si applicano alle aziende sanitarie”.

