

Il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni

di Giorgio Macciotta – 3 luglio 2010

- Il tema dell'accumulo di residui di bilancio e di giacenze sui conti di Tesoreria (che nella fase attuale ha come fenomeno rilevante quello dei ritardi della Pubblica Amministrazione nei pagamenti dei debiti commerciali) non è nuovo: esso discende sia dalla oggettiva vischiosità delle regole della contabilità pubblica sia dalle modalità con le quali tali regole sono state nel tempo utilizzate ai fini del controllo dei concreti flussi della spesa pubblica **e di un più stretto raccordo tra decisione politica e azione amministrativa**. La normativa di contabilità determina scarti oggettivi tra le dimensioni delle risorse esposte in bilancio in termini di competenza (autorizzazioni ad impegnare) e di quelle che, nello stesso bilancio, sono disposte in termini di cassa (autorizzazioni a pagare). È del tutto fisiologico, infatti, uno scarto tra il livello degli impegni che si è autorizzati ad assumere in un determinato esercizio e i pagamenti che, in correlazione ai suddetti impegni, si prevede di effettuare. Un ulteriore scarto è determinato dal fatto che a partire dagli anni, '70, con la piena operatività delle regioni a statuto ordinario e con un primo rilevante trasferimento di competenze agli Enti Locali (senza l'attribuzione a nessuno di tali livelli di governo di fonti di finanziamento adeguate a far fronte a tali nuove competenze), si sono moltiplicati i centri di spesa la cui provvista finanziaria doveva essere garantita, dunque, da trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. La procedura per la realizzazione di tali trasferimenti (costituita dallo stanziamento in bilancio delle risorse determinate, in termini di competenza e di cassa, dal trasferimento di tali risorse su conti, aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato, intestati ai soggetti beneficiari) determinava un ulteriore scarto fisiologico tra risorse trasferite e prelevate a carico di detti conti. 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 di operare, nel corso dei 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, derivante da scelte politiche discrezionali, in funzione della riduzione dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione.
- Già sul finire degli anni '60 del secolo scorso, valutando le politiche di spesa dei diversi ministeri, Federico Caffè rilevava pagamenti, rispetto alle risorse disponibili in termini di competenza, oscillanti tra il 60 (**ministero dei Lavori Pubblici?**) e il 98% (**Ministero della Pubblica Istruzione?**). Lo scarto era determinato dal fatto che la provvista di risorse finanziarie destinate, in particolare, ad alimentare la spesa per investimenti era realizzata, attraverso l'emissione dei corrispondenti titoli del debito pubblico, in tempi, e quantità, compatibili con la realizzazione di equilibrati saldi di bilancio. Questa politica, praticabile senza eccessivi problemi sino all'inizio degli anni '70, diviene, successivamente, assai più complessa per l'approvazione di norme che, nel decennio che si conclude con gli anni '80, determinano un incremento delle poste di spesa legate all'attivazione di diritti immediatamente esigibili. L'indicizzazione delle pensioni, l'espansione della scolarizzazione di massa, l'istituzione del Sistema Sanitario Nazionale, determinano un'espansione di spesa i cui totali sono conoscibili solo a consuntivo e di cui non è possibile graduare l'erogazione senza un'esplicita modificazione delle norme di autorizzazione sottostanti. Nello stesso senso opera l'espansione della spesa regionale e locale conseguente all'operatività delle Regioni ordinarie e ai trasferimenti di competenze agli Enti Locali (DPR 616). Proprio sul finire degli anni '70 per far fronte ai pagamenti delle Amministrazioni locali esuberanti rispetto alle stime preventive (e ai corrispondenti trasferimenti di bilancio) è necessario ricorrere, ripetutamente, a decreti legge per ripianare i deficit a pie' di lista. La spesa delle Pubbliche Amministrazioni giunge nel 1980 (con una crescita nel decennio di oltre 10 punti) sino al 41,4% del PIL (nel 1981

sarà il 45,3) mentre le entrate si attestano al 34,4% (stesso valore nel 1981) aprendo quella forbice che conduce all'accumulo di debito pubblico che ancora oggi caratterizza negativamente la finanza pubblica italiana.

➤ Nasce in un simile quadro di deterioramento il tentativo, ripetuto nel tempo, di introdurre norme che determinassero maggiore trasparenza nel bilancio, che riducessero la discrezionalità dell'amministrazione ed esaltassero il momento della responsabilità politica nelle decisioni di finanza pubblica. La legge 468/78 rappresenta un primo tentativo di tenere insieme la definizione di saldi di bilancio coerenti con le esigenze di una sana gestione economico finanziaria e gli obiettivi di intervento sull'economia reale sottesi agli stanziamenti di bilancio. Riassumere in un unico strumento normativo (la legge finanziaria) le variazioni prevedibili in corso d'anno nella legislazione di entrata e di spesa, con le relative quantificazioni, sottoporre alla discussione e al voto parlamentare il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato sembrava un modo efficace per collegare in modo stringente decisione politico-parlamentare e comportamenti della pubblica amministrazione.

➤ Così non è stato. La legge finanziaria, caricata, sin dalla originaria proposta del Governo, di una miriade di provvedimenti microsettoriali, non si è rivelata strumento adeguato a garantire che i saldi di bilancio si muovessero in un percorso di risanamento, ha distolto l'attenzione dall'esame degli stati di previsione dei ministeri, eludendo l'esigenza di un attento esame degli stock di spesa storica, ha, implicitamente, favorito un'ulteriore divaricazione tra stanziamenti di competenza e autorizzazioni di cassa. Come ha recentemente osservato la Corte dei Conti, infatti, la gestione politica delle decisioni di bilancio ha evitato un trasparente confronto sulla definizione di limiti di impegno sostenibili nel tempo e ha preferito puntare al contenimento del disavanzo di bilancio attraverso la definizione dei saldi di cassa e il contingentamento dei prelevamenti dai conti di Tesoreria. È derivata da una simile scelta la conseguente anomala crescita dei residui di bilancio, persino in decisivi comparti di spesa corrente, cui si è accompagnata una non meno anomala crescita delle giacenze sui conti di tesoreria.

➤ Un secondo tentativo di definire vincoli più stringenti è stato costituito dalla legge 362/1988 che dettava regole per un più limpido collegamento tra manovra finanziaria e politica economica (attraverso l'introduzione del DPEF), introduceva norme per integrare le disposizioni sul saldo netto da finanziare previsto dalla legge finanziaria con disposizioni che consentissero di sottoporre a decisione politica anche l'uso degli strumenti di tesoreria, (la quantità di BOT da emettere nell'esercizio doveva essere autorizzata con esplicita disposizione della legge di bilancio), liberava la finanziaria da un sovraccarico decisionale, prevedendo lo spostamento della gran parte delle disposizioni di merito su provvedimenti collegati che avrebbero dovuto, ove necessario, tradurre in norme le direttrici settoriali di politica economica. In funzione di consentire un'analisi più attenta dello stock della spesa pubblica e di commisurare i nuovi stanziamenti in termini di competenza alle esigenze delle effettive capacità di spesa delle amministrazioni si anticipava la presentazione del Bilancio a Legislazione Vigente al 30 luglio (per consentire al Parlamento una esame più attento della spesa storica prima della definizione della nuova manovra finanziaria) e si prevedeva di integrare la relazione al disegno di legge finanziaria con tabelle illustrative della dimensione dei residui prevedibili e delle eventuali giacenze sui conti di Tesoreria attivati dalle disposizioni di spesa.

➤ Anche tale nuova impostazione normativa non realizzava i risultati sperati. L'assenza di un'adeguata regolamentazione parlamentare circa l'esame del Bilancio a Legislazione Vigente e dei provvedimenti collegati e l'urgenza di introdurre misure correttive del disavanzo pubblico, la cui dimensione continuava ad eccedere quella della crescita nominale del PIL, comportava l'anomala concentrazione della gran parte delle misure innovative previste nei disegni di legge collegati alla finanziaria nel cosiddetto "collegato di sessione", da approvare prima della legge finanziaria, in quanto determinante per la definizione dei saldi, e i cui contenuti erano non dissimili da quelli della finanziaria "omnibus", che si sarebbe voluta superare.

➤ Si aggiungeva, a determinare ulteriori elementi di tensione, il progressivo spostamento, dal centro ai livelli regionali e locali di governo, di una molteplicità di competenze (a partire da quella cruciale della sanità pubblica) senza che a tale operazione si accompagnasse un'adeguata dotazione di risorse finanziarie che non derivassero dai trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. Ai fini della definizione della reale dimensione della spesa finale della Pubblica Amministrazione il bilancio dello Stato diveniva sempre meno significativo in quanto le risorse destinate ai livelli decentrati di governo prima di divenire spesa effettiva transitavano sui conti di Tesoreria. Il governo dei flussi di Tesoreria acquisiva un peso crescente nella procedura di controllo dei livelli di spesa finale ed accentuava le giacenze sui conti e, correlativamente, la dimensione dei ritardi nei pagamenti e del debito sommerso delle Amministrazioni pubbliche.

➤ L'esigenza di ricondurre il disavanzo pubblico dentro gli stringenti limiti stabiliti dal trattato di Maastricht per l'adesione all'euro comportava, alla metà degli anni '90, una rivisitazione complessiva del bilancio e della Tesoreria al fine di riportare a fisiologia sia la dimensione dei residui di bilancio sia le giacenze sui conti di tesoreria. L'azione amministrativa ha consentito interventi anche radicali in relazione alle risorse destinate ad enti strumentali dell'Amministrazione centrale ma non ha potuto, naturalmente, incidere sui fondi la cui titolarità era riconducibile ai livelli decentrati di Governo. In questi casi il controllo dei flussi concreti di pagamento è stato realizzato mediante il patto di stabilità. I vincoli sempre più stringenti che, attraverso tale politica, si sono introdotti nella spesa delle regioni e degli Enti Locali (vedi da ultimo il DL 112/2008), nella difficoltà di rinviare le spese per il personale e quelle destinate direttamente ai servizi per i cittadini, hanno determinato, in particolare, il rinvio dei pagamenti per la fornitura di beni e servizi, determinando una crescita progressiva del debito sommerso.

➤ **Il quadro quantitativo e la sua problematicità.**

➤ Il quadro normativo sommariamente delineato è oggi in via di superamento sia perché il problema dei debiti commerciali è divenuto rilevante in sede di Unione europea (per evitare la presentazione da parte degli Stati di documenti di bilancio non veritieri) sia perché esso ha un impatto diretto sul processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. In sede europea è in corso di esame del Parlamento un'ipotesi di direttiva volta a ridurre i ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, abbreviando i periodi di pagamento per le Amministrazioni pubbliche e sanzionando con maggiore fermezza i comportamenti scorretti. In attuazione della riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione, e in relazione all'esigenza di disegnare il regime di "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni, si pone il problema di identificare i costi delle "funzioni pubbliche loro attribuite" e, più in generale, di fare un quadro credibile della reale situazione finanziaria del sistema delle autonomie regionali e locali (in essere e nella prevedibile evoluzione), al fine di garantire che gli "insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali" diano "garanzia del mantenimento ... per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata". Si tratta, in sostanza, di definire non solo la dimensione delle risorse indispensabili per garantire l'esercizio delle funzioni con bilanci in equilibrio in sede di prima applicazione e "a regime" ma anche tempi e dimensione delle risorse necessarie per realizzare la transizione. La definizione di un tale tragitto deve partire da un'attenta ricognizione della situazione in essere.

➤ Da qui l'esigenza di collocare la questione dei debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni all'interno del processo di ricognizione funzionale alla emanazione dei decreti delegati previsti dalla legge 42/2009 e anche, per i profili in materia di coordinamento della finanza pubblica, dalla legge di riforma della contabilità (196/2009).

➤ Rispetto ad analoghi tentativi di ricognizione attuati anche nel recente passato (**il decreto legge 112/08?**) il tema si pone oggi in termini differenti. Nella precedente prospettiva si trattava di determinare, a valle della ricognizione predisposta, i flussi di risorse da canalizzare dal centro verso i livelli decentrati di governo. Errori derivanti dalla incompletezza della documentazione potevano

essere corretti in una successiva manovra. Oggi la ricognizione è funzionale a determinare a regime le risorse necessarie ai livelli di governo regionali e locali per “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. In regime di “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” una carente 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 a regime che non sarà semplice modificare in un secondo tempo e che segnerà il corso della successiva gestione di governo.

➤ Naturalmente una simile ricognizione, proprio per le caratteristiche di chiusura del passato e di fondamento del regime futuro, non può fondarsi sulle sole dichiarazioni dei soggetti interessati e su procedure di controllo affidate alla decisione insindacabile dello Stato. Proprio perché essa costituisce, nella sostanza, la base per la valutazione dei costi e dei fabbisogni standard sarà necessario prevedere misure per determinare l'emersione e la definizione della dimensione dell'indebitamento individuando che abbiano il filtro di una sede tecnico-politica (**la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica?**) alla quale gli enti interessati debbano entro un termine prefissato (sei mesi?) notificare l'esistenza e la dimensione dei debiti. Ma la centralità di una simile operazione rispetto al futuro regime di autonomia finanziaria giustifica anche la previsione che gli attuali amministratori, qualora dovessero emergere debiti non dichiarati siano sanzionati a norma dell'art. 17, comma 1, lettera e), della legge 42/2009 (sino alla loro ineleggibilità). La dimensione del debito è decisiva per determinare in modo equilibrato la compatibilità dei costi, dei fabbisogni e, a valle, il nuovo regime di entrate. **È anche indispensabile per calibrare la tipologia degli interventi necessari per riassorbire progressivamente il debito pregresso.**

➤ Gli interventi da realizzare devono consentire sia di superare l'attuale situazione di indebitamento sia di evitare che essa si riproduca. La ricognizione dovrà, dunque, tenendo conto della articolazione delle modalità di copertura delle diverse funzioni previste dalla legge 42/2009, individuare in modo dettagliato l'origine dei diversi debiti della P. A. distinguendo in primo luogo in che misura essi siano determinati da inadeguatezza permanente delle risorse disponibili per far fronte alle funzioni assegnate (**a costi e fabbisogni standard – come valutare i costi eccessivi di alcune forniture nel Mezzogiorno?**) o da interventi straordinari. Occorrerà poi determinare quanti dei debiti siano derivanti dall'esercizio di funzioni la cui copertura integrale è garantita a norma dell'articolo 117, comma 2, lettere m) e p), della Costituzione, dalla gestione del trasporto pubblico locale e dall'esercizio di altre funzioni. In relazione alle possibilità di far fronte ai debiti derivanti da spese di investimento mediante forme di indebitamento occorrerà anche distinguere tra tali debiti e quelli determinati da spese correnti.

➤ Il procedimento di accertamento 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. L. 112/2008) in “obbligo” delle Amministrazioni.

➤ I crediti così “certificati” dovrebbero, da un lato, essere considerati ai fini della quantificazione delle risorse per consentire la “autonomia di entrata e di spesa” al fine di evitare che nel futuro si riproducano forme di indebitamento sommerso e, dall'altro, per quanto riguarda il passato dovrebbe essere definito un ventaglio di ipotesi per determinare il loro riassorbimento.

➤ 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. In relazione al fatto che una quota rilevante dei crediti è relativa alle amministrazioni regionale e locali gli enti potrebbe prevedersi che i tesoriери degli enti, in relazione alle scadenze del piano di rientro, siano tenuti a scontare il controvalore dei titoli di credito in corrispondenza con l'accreditamento delle entrate (compartecipazioni, entrate proprie, quote del fondo perequativo).

Occorrerebbe prevedere una regola complessiva per la definizione di tali piani pluriennali di rientro e le modalità per accertare e sanzionare le eventuali sanzioni per il mancato rispetto dei piani di rientro.

- Prevedere per la quota di crediti il cui pagamento sia prevedibile in esercizi successivi al primo un “diritto” dell’azienda creditrice ad equivalente scoperto presso la Cassa Depositi e prestiti. Tale scoperto sarebbe progressivamente ridotto in conseguenza delle scadenze del piano pluriennale da parte dell’Amministrazione debitrice (che dovrebbe accollarsi anche una parte della quota interessi, da valutarsi in relazione alle caratteristiche del debito);
- Il meccanismo di cui al punto precedente potrebbe, a regime, scattare, su richiesta dell’azienda interessata ogni qualvolta i pagamenti non avvenissero nei tempi contrattualmente previsti.
- Per accelerare i programmi di rientro si potrebbe prevedere per i cosiddetti comuni “virtuosi” la possibilità di allentare i vincoli del patto di stabilità, limitatamente alla quota di debiti per investimenti e, più in generale, si potrebbero escludere le risorse comunitarie dalla base di calcolo del patto di stabilità per le regioni del Mezzogiorno;