



CONFINDUSTRIA
Centro Studi

APPALTI PUBBLICI E CONCORRENZA

*Progetto Concorrenza di Confindustria
coordinato da*

Innocenzo Cipolletta, Stefano Micossi e Giangiacomo Nardozzi

Le opinioni e i giudizi espressi in questo lavoro non impegnano la responsabilità di Confindustria.

Indice

1. Ritardi di pagamento negli appalti pubblici e distorsioni della concorrenza 3
2. L'evoluzione della disciplina 4
3. Il "rischio di pagamento": la posizione dell'Italia nel confronto su scala europea 9
4. Alcuni approfondimenti settoriali e territoriali..... 11
5. Esigenze e strumenti di intervento 14

Gli effetti dei ritardi di pagamento sulla concorrenza negli appalti pubblici

Raffaella Marzulli, Giuseppe Mele e Giovanni Micarelli ^(*)

1. Ritardi di pagamento negli appalti pubblici e distorsioni della concorrenza

Nell'ambito di uno studio sulla concorrenza negli appalti pubblici dedicare un'attenzione specifica ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali tra amministrazioni e imprese può apparire fuori luogo o, quantomeno, eccessivo.

In realtà, le patologie della fase del pagamento, con cui si conclude la procedura dell'appalto, possono avere un impatto rilevante sulla dinamica concorrenziale.

Un ingiustificato trattamento differenziato da parte della pubblica amministrazione riguardo ai tempi complessivi di pagamento può creare un effetto distorsivo della concorrenza in funzione dei vantaggi o degli svantaggi che tale comportamento arreca ai fornitori, fino a configurare l'impiego delle risorse finanziarie pubbliche come forma impropria di aiuto di Stato.

I ritardi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni possono inoltre distorcere l'allocazione delle risorse tra i diversi settori economici, per le penalizzazioni che si creano in quei settori produttivi, come ad esempio quello sanitario, i quali sono più diffusamente caratterizzati di altri da rapporti con l'acquirente pubblico.

Come ripetutamente sottolineato dalla Commissione Europea, i ritardi di pagamento e le differenze nelle prassi amministrative che si riscontrano a questo riguardo negli Stati membri sono anche di ostacolo agli scambi transfrontalieri e alla realizzazione del Mercato interno.

Più in generale, quando i tempi dei pagamenti sono incerti, l'impresa fornitrice si trova, indirettamente, a finanziare l'amministrazione pubblica. Non tutte le imprese sono in grado di assolvere agevolmente a questa funzione impropria e le condizioni di accesso dell'impresa alle risorse finanziarie non sono sempre univocamente connesse all'efficienza e alla qualità della produzione. Inoltre, quest'onere aggiuntivo e ingiustificato può risultare particolarmente gravoso per le piccole e medie imprese, per le quali il fenomeno dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali costituisce una tra le principali cause di fallimento e di perdita di posti di lavoro.

Il rischio di mancato rispetto dei tempi di pagamento da parte delle amministrazioni può determinare *ex ante* un effetto dissuasivo alla partecipazione di alcune categorie di imprese alle gare d'appalto. Ma più probabilmente le aspettative sui ritardi di pagamento possono determinare un aumento dei prezzi delle prestazioni offerte dalle imprese alle amministrazioni. Così, l'inaffidabilità di alcune pubbliche amministrazioni può comportare maggiori esborsi anche per le amministrazioni che rispettano i tempi di pagamento.

^(*) Giuseppe Mele (Centro Studi Confindustria) è l'autore dei paragrafi 1, 3 e 4. Raffaella Marzulli e Giovanni Micarelli (Assonime) sono gli autori del paragrafo 2. Il paragrafo 5 è stato elaborato congiuntamente. Gli autori rivolgono un particolare ringraziamento a Ginevra Bruzzone, per il prezioso contributo fornito nella revisione complessiva del lavoro.

Nel momento in cui l'amministrazione appaltante deroga *ex post* alle condizioni di pagamento originariamente poste o ne ritarda l'esecuzione, viene sostanzialmente meno lo schema concorrenziale sulla base del quale è stata condotta la gara; in pratica, il mancato rispetto delle condizioni di pagamento riduce il valore reale del corrispettivo pattuito. Ne possono derivare varie conseguenze negative sia per la concorrenza sia per l'efficienza complessiva della domanda pubblica incorporata negli appalti. Il mancato rispetto delle condizioni di pagamento potrebbe indurre ad un "aggiustamento" della prestazione dovuta dall'impresa appaltatrice, anche con il tacito consenso dell'amministrazione appaltante, e ciò può comportare uno scadimento quali-quantitativo della prestazione pattuita.

Una diffusa situazione di mancato rispetto delle condizioni di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni contribuisce a scoraggiare la partecipazione delle imprese estere al mercato degli appalti pubblici. In questo senso, il fenomeno non rientra solo tra i profili generalmente trattati nel descrivere il "rischio commerciale" (cioè tra gli elementi che le imprese dovrebbero generalmente considerare, attraverso l'acquisizione di opportune informazioni, nell'intrattenere rapporti economici e finanziari con altre imprese), ma costituisce uno degli elementi determinanti per definire il cosiddetto "rischio paese".

2. L'evoluzione della disciplina

In Italia, le regole relative al pagamento delle transazioni commerciali tra imprese e pubbliche amministrazioni hanno avuto una profonda evoluzione nel corso del tempo.

Alla base di questo comportamento dilatorio è rinvenibile la concezione, risalente addirittura al periodo pre-unitario, di una forte sovra-ordinazione delle pubbliche amministrazioni nei rapporti con i privati. Questa concezione, anche se progressivamente ridimensionata nel corso del tempo da sostanziali cambiamenti istituzionali e normativi, nella concreta esperienza degli attuali rapporti commerciali con le amministrazioni sembra talora non del tutto superata.

Per certi versi, è ragionevole che l'amministrazione, nel momento in cui instaura rapporti commerciali con soggetti privati, debba operare sulla base di principi e regole particolari. Ciò risulta particolarmente evidente proprio in materia di appalti pubblici. Tuttavia, tali peculiarità, mentre sono giustificate nella fase di selezione del contraente (per varie ragioni, non ultime il rispetto della concorrenza, la trasparenza della selezione, l'efficienza della spesa), risultano meno condivisibili nella fase di esecuzione del contratto e dovrebbero scomparire nella fase di conclusione, cioè al momento del pagamento del corrispettivo pattuito.

Tale interpretazione non pregiudica le esigenze di interesse generale, prevalentemente volte al controllo della spesa, perseguite dalla disciplina sulla contabilità pubblica a cui sono soggette le amministrazioni proprio con riferimento alle procedure da seguire nella fase finale del contratto.

In passato, queste esigenze venivano richiamate per giustificare una posizione di privilegio dell'amministrazione, determinando l'esclusione di qualsiasi azione di tutela da parte dei soggetti contraenti, dato che gli atti di perfezionamento dell'obbligazione (l'impegno di spesa) erano ritenuti atti "interni" alla stessa amministrazione. Ciò ha

consentito l'adozione di comportamenti decisamente discrezionali, essendo l'amministrazione libera da ripercussioni in caso di inadempimento o ritardo¹.

L'evoluzione costituzionale, con l'introduzione di principi come quello di responsabilità, ha consentito una più stretta assimilazione delle obbligazioni pecuniarie pubbliche a quelle private.

Pur trattandosi di un significativo passo avanti, il superamento della concezione di sovra-ordinazione dello Stato non è stato subito assimilato nella normativa e nella regolamentazione amministrativa. Il ricorso in via giurisdizionale per la tutela degli effetti di mancato o ritardato adempimento, consentito esattamente nei termini privatistici (e con le medesime caratteristiche di un intervento *ex post* e con i ritardi aggiuntivi dovuti all'esercizio della giurisdizione), ha prodotto esiti giurisprudenziali non sempre univoci in materia di pagamento degli interessi e risarcimento del danno, nonché effetti "reputazionali" molto limitati, rispetto a quelli tipici dei rapporti tra privati, sul piano della cosiddetta "buona fede", cioè dell'affidabilità del contraente.

L'introduzione dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, sanciti a livello costituzionale e ribaditi con la legge n. 241/1990, non ha prodotto significativi miglioramenti. L'obbligo per ogni amministrazione di definire i termini massimi per la conclusione dei procedimenti amministrativi avrebbe dovuto coinvolgere anche le procedure di pagamento, ma il carattere ordinatorio e non perentorio dell'obbligo, non essendo comminata alcuna sanzione in caso di inosservanza del termine, non ne ha incentivato il rispetto². A ciò occorre aggiungere i dubbi circa l'applicazione dei principi procedurali all'attività meramente interna dell'amministrazione, quale quella derivante dall'assunzione di un'obbligazione.

Si è così determinata una situazione di incertezza circa i termini da rispettare nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, all'interno di un quadro generale caratterizzato anche da altre criticità tra cui, in particolare, l'esigenza di un più stretto controllo della spesa pubblica.

In questo contesto è intervenuta la disciplina comunitaria dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, contenuta nella direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000. L'eccessiva lunghezza dei termini di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni era stata oggetto di attenzione da parte delle istituzioni comunitarie sin dall'inizio degli anni Novanta³. Il passo ulteriore compiuto con la direttiva è stato quello di riavvicinare le varie normative nazionali su un principio fondamentale: l'equiparazione del debitore pubblico a quello privato.

La disciplina comunitaria ha individuato tre specifici ambiti d'azione.

Il primo è costituito dalla disciplina degli interessi moratori. La direttiva prevede un termine di decorrenza automatica e un tasso legale applicabili qualora il singolo contratto non disponga diversamente; viene inoltre prevista l'invalidità di accordi sulla data del pagamento o sulle conseguenze del ritardo, compreso il diritto al risarcimento del danno, qualora questi risultino gravemente iniqui nei confronti del creditore.

¹ Cfr. Della Cananea G., *Lo stato debitore e il diritto europeo*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", n. 2/2002.

² Cfr. articolo 2, comma 3, legge n. 241/1990.

³ Cfr. Commissione Europea, *Raccomandazione del 12 maggio 1995 riguardante i termini di pagamento nelle transazioni commerciali* (95/198/CE), in GUCE L127, del 10.6.1995; Comunicazione 97/C 216/07, *Relazione sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, in GUCE C216, del 17.7.1997.

Il secondo ambito attiene alle garanzie per il venditore: viene prevista la possibilità di concordare una clausola di riserva di proprietà tra l'acquirente e il venditore, in ragione della quale quest'ultimo conserva il diritto di proprietà sui beni fintanto che essi non siano stati totalmente pagati.

Infine, la direttiva disciplina le procedure di recupero dei crediti non contestati. Il creditore che ha presentato un ricorso o proposto una domanda dinanzi al giudice, ove non siano contestati il debito o gli aspetti procedurali, ha diritto a ottenere il titolo esecutivo entro 90 giorni, indipendentemente dall'importo del debito.

Dai vincoli posti dalla normativa dovrebbe derivare un limite all'uso negoziale dei tempi e delle modalità di pagamento, come elemento della prestazione richiesta al mercato dall'amministrazione appaltante. In tal modo, si è inteso neutralizzare il ruolo delle condizioni e dell'esecuzione dei pagamenti nella determinazione del prezzo con cui le imprese presentano le loro offerte (o le amministrazioni richiedono prestazioni al mercato) e, ancor di più, nella dinamica concorrenziale, in modo da eliminare posizioni di vantaggio non strettamente connesse alla competitività delle imprese riferita alla prestazione.

Una volta stipulato il contratto, avviata e conclusa la sua esecuzione, i pagamenti dovrebbero essere eseguiti secondo quanto concordato tra amministrazione appaltante e impresa appaltatrice, nel rispetto dei vincoli generali posti dalla normativa. In caso di ritardo, dovrebbe subentrare una serie di rimedi comuni (dalla maturazione automatica degli interessi, alla messa in mora e all'esecuzione forzata) a tutela del creditore, con i quali rivalersi nei confronti dell'amministrazione inadempiente.

Posta in questi termini, la problematica dei pagamenti dovrebbe attenere semplicemente ad un profilo di efficienza delle amministrazioni appaltanti, come qualsiasi operatore di mercato, nella gestione dei rapporti contrattuali.

Le disposizioni comunitarie sono state recepite nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231⁴. Esso trova applicazione con riferimento ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale. Per transazione commerciale si intende qualsiasi contratto, comunque denominato, concluso tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro il pagamento di un prezzo.

Sotto il profilo soggettivo, la disciplina si applica sia nei rapporti tra imprese sia in quelli tra imprese e pubbliche amministrazioni.

Riguardo all'ambito oggettivo di applicazione, una questione ancora aperta riguarda l'applicabilità della nuova disciplina agli appalti pubblici di lavori.

Dall'analisi del processo di adozione della direttiva 2000/35/CE emerge l'intenzione di non escludere gli appalti di lavori dall'ambito applicativo delle regole comunitarie. La raccomandazione della Commissione del 1995, riguardante i termini di pagamento nelle transazioni commerciali, si è occupata espressamente di appalti pubblici, compresi gli appalti di lavori pubblici. In particolare, essa invitava gli Stati membri a fissare "termini per l'espletamento delle formalità amministrative preliminari ai pagamenti, come le procedure di collaudo nei lavori pubblici"⁵.

⁴ Per un'analisi del decreto legislativo, cfr. Assonime, *La nuova disciplina dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, circolare n. 15/2003.

⁵ Commissione europea, *Raccomandazione 95/198/CE*, cit..

La direttiva non ha abbandonato l'impostazione volta a comprendere nel suo ambito di applicazione tutti gli appalti pubblici. La proposta di direttiva inizialmente presentata dalla Commissione europea prevedeva una disciplina speciale, particolarmente rigorosa, per gli appalti pubblici. Nel testo finale questo approccio è stato abbandonato in favore di una disciplina unitaria dei termini e dei ritardi di pagamento che riguarda "tutte le transazioni commerciali a prescindere dal fatto che esse siano effettuate tra imprese pubbliche o private o tra imprese e autorità pubbliche, tenendo conto del fatto che a queste ultime fa capo un volume considerevole di pagamenti alle imprese. Essa pertanto dovrebbe disciplinare anche tutte le transazioni commerciali tra gli appaltatori principali ed i loro fornitori e subappaltatori"⁶.

Infine, nella direttiva non vi è alcuna indicazione che porti ad escludere, dai contratti tra imprese e pubbliche amministrazioni rientranti nel suo ambito di applicazione, i contratti di appalto di lavori pubblici. L'articolo 2 della direttiva 2000/35 definisce la "pubblica amministrazione" facendo riferimento alla nozione contenuta nelle direttive sugli appalti pubblici, compresa quella in materia di lavori (direttiva 93/37/CEE).

Prima del recepimento della direttiva in Italia, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici si è espressa in senso difforme sostenendo che la direttiva 2000/35/CE non è direttamente applicabile alla materia dei lavori pubblici, "dato che il suo ambito è limitato ai pagamenti effettuati a titolo di corrispettivo per le transazioni commerciali fra imprese e fra imprese e pubblica amministrazione, laddove per transazioni commerciali si intendono i contratti che comportano la consegna di merci o la prestazione di servizi contro pagamento di un prezzo"⁷.

Tale opinione è stata ripresa nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva, secondo la quale "non si è intervenuto sulla legislazione in materia di lavori pubblici, visto che la normativa europea disciplina esclusivamente i contratti aventi ad oggetto servizi e merci". Anche il preambolo del decreto legislativo richiama la disciplina in materia di appalti pubblici ad eccezione di quella sui lavori pubblici.

Alla base di questo orientamento vi è l'attribuzione alla nozione di prestazione di servizi del significato che essa assume nella disciplina degli appalti. L'appalto di lavoro o d'opera ha ad oggetto un'attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere ed impianti, anche di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica⁸ ovvero il compimento di "un'attività di rielaborazione e trasformazione dei materiali, al fine di produrre un nuovo bene ovvero di modificare sostanzialmente un bene preesistente"⁹. Mentre l'appalto di servizi è il contratto avente ad oggetto la produzione di una certa attività o il soddisfacimento di un particolare interesse (all'interno del quale può anche sussistere una modificazione materiale della cosa quale elemento meramente accessorio e strumentale ad ottenere lo scopo).

⁶ Cfr. Considerando 22, direttiva 2000/35/CE.

⁷ Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Determinazione n. 5 del 27 marzo 2002.

⁸ Cfr. art. 2, legge n. 109/1994.

⁹ Cfr. Rubino D. e Iudica G., *Appalto*, in Scialoja A. e Branca G. (a cura di) "Commentario del codice civile", Bologna, 1992, p. 102; in tal senso anche Corte di Cassazione, sentenza del 17 aprile 2001, n. 5609, secondo cui l'appalto d'opera ha per oggetto qualsiasi modificazione dello stato materiale di cose preesistenti.

Questa interpretazione dell'ambito di applicazione della direttiva 2000/35/CE non appare del tutto convincente. L'analisi della disciplina comunitaria porta infatti a ritenere che la definizione di transazione commerciale contenuta nella direttiva, incentrata sui contratti che comportano "la consegna di merci o la prestazione di servizi" non sia volta ad escludere categorie di contratti quali gli appalti di lavori, quanto piuttosto a ricomprendere il più ampio novero di tipologie contrattuali.

L'esclusione degli appalti pubblici di lavori dalle regole comuni in materia di ritardi di pagamenti di cui al decreto legislativo n. 231/2002 appare quindi in contrasto con la normativa comunitaria. Sul punto, sarebbe opportuno un chiarimento a livello normativo, nel senso di assicurare la conformità della disciplina nazionale alla direttiva 2000/35/CE.

Sul piano funzionale, il decreto legislativo n. 231/2002 comporta la necessità di velocizzare i sistemi di pagamento utilizzati dalle amministrazioni onde evitare ritardi che potrebbero cagionare danni alla finanza pubblica.

A tal fine, il Ministero dell'economia e delle finanze ha sollecitato le amministrazioni a snellire, anche mediante l'introduzione di modalità informatiche, le procedure di acquisto, dalla fase dell'ordinazione della spesa a quella del pagamento, compresa la fase concernente il controllo della conformità e rispondenza dei beni e servizi ricevuti alla condizioni fissate nel contratto¹⁰. Inoltre, il Ministero ha sottolineato la possibilità per le amministrazioni di concordare con la controparte le condizioni contrattuali, nel rispetto delle prescrizioni normative. L'articolo 4 del decreto legislativo n. 231/2002, infatti, lascia ai contraenti la facoltà di stabilire per iscritto un termine di pagamento maggiore rispetto a quello previsto ed un saggio di interesse per il ritardato pagamento diverso da quello stabilito dall'articolo 5¹¹.

Numerose amministrazioni, piuttosto che procedere a una riforma delle procedure di spesa, hanno adottato provvedimenti volti a fissare i termini di pagamento. I termini indicati dalle singole amministrazioni variano sia per il *quantum* (compreso tra i 30 giorni previsti dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 231/2002 e i 90 giorni) sia per il *dies a quo* (come riferimento per il calcolo dei giorni di ritardo viene considerata la data della fattura oppure la data del collaudo o verifica dei beni).

L'utilizzo da parte delle amministrazioni di clausole contrattuali in deroga ai termini fissati dal decreto legislativo n. 231/2002 ha dato origine a numerose azioni giudiziarie, volte a far dichiarare la nullità di tali accordi perché gravemente iniqui a danno del creditore.

In base al decreto legislativo n. 231/2002 (articolo 7) sono inique le clausole contrattuali non giustificate da oggettive ragioni. La congruità delle clausole derogatorie va valutata tenendo conto della prassi commerciale, della natura dei beni o servizi, delle condizioni dei contraenti e dei rapporti commerciali instaurati tra i medesimi.

Sulla base di tali criteri, il Consiglio di Stato ha dichiarato l'illegittimità della clausola contenuta in una lettera d'invito ad una gara per la fornitura di medicinali, che prevedeva senza giustificazione un termine di pagamento di 90 giorni dalla data di ricevimento delle fatture¹². L'aumento a 90 giorni del termine per pagare le forniture

¹⁰ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Circolare del 14 gennaio 2003, n. 1.

¹¹ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Circolare del 4 febbraio 2003, n. 6.

¹² Consiglio di Stato, sezione V, sentenza del 12 aprile 2005, n. 1638.

rispetto a quello di 30 giorni previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 231/2002, infatti, avrebbe introdotto un indebito vantaggio per l'amministrazione.

Al pari, è stata dichiarata nulla una clausola che imponeva al creditore uno sconto in caso di pagamento anticipato rispetto alla scadenza fissata¹³. Secondo il Consiglio di Stato lo sconto, qualora sia rispettato il termine di legge, è di per sé iniquo e ingiustificato al pari della riduzione sul tasso d'interesse dovuto in caso di inosservanza del termine, sicuramente indice di sperequazione tra le parti in sede di esecuzione del rapporto. I giudici amministrativi precisano che nei rapporti tra privato e pubblica amministrazione deve essere salvaguardato il principio della parità contrattuale connesso ai canoni civili di correttezza ed equità tra tutti i soggetti, oltre ai principi di imparzialità, legalità ed efficienza.

3. Il “rischio di pagamento”: la posizione dell'Italia nel confronto su scala europea

A quattro anni dall'adozione del decreto legislativo sui ritardi di pagamento, in Italia vi sono ancora evidenti carenze rispetto alle *performance* conseguite in altri paesi nella lotta ai ritardi di pagamento e persistono situazioni particolarmente critiche in alcuni settori amministrativi.

Data l'importanza della materia, sono numerose le società internazionali specializzate nella consulenza sul “rischio di credito”, che periodicamente stilano graduatorie specifiche sulle condizioni e i ritardi di pagamento rilevati sia a livello generale sia con riferimento alle pubbliche amministrazioni.

Nonostante le diversità sotto il profilo delle metodologie di rilevazione, dei *panel* utilizzati nelle indagini e degli indici elaborati, normalmente l'Italia risulta collocata tra le “situazioni-paese” di maggiore criticità in Europa¹⁴, con una valutazione molto alta del “rischio di pagamento” nei rapporti commerciali tra imprese e ancor più elevata per quanto concerne i rapporti tra pubblica amministrazione e imprese. I vari dati disponibili mostrano andamenti del fenomeno non del tutto concordi¹⁵, ma vi sono

¹³ Ibidem.

¹⁴ I dati sui rischi di pagamento su scala internazionale sono elaborati da diverse società di consulenza e disponibili direttamente su internet; tra i più noti, sono stati qui considerati quelli di: COFACE (www.cofacerating.com); INTRUM-IUSTITIA (www.europeanpayment.com); D&B (www.dnbforyou.it).

¹⁵ Le tendenze di fondo, rilevate nel triennio 2003-2005 sui rischi di pagamento, risulterebbero parzialmente peggiorative tra il 2003 e il 2004 e in limitato recupero nel 2005, pur con alcune distinzioni. Ad esempio, focalizzando sui generali ritardi pagamento, D&B (cfr. *Pagamenti 2005: nuovi trend delle aziende in Italia e in Europa*) registra un costante miglioramento (i giorni medi di ritardo nei pagamenti sono passati in Italia da 18 giorni nel 2003 a 17,8 nel 2004 e poi a 14,7 nel primo semestre 2005, ma passando da un differenziale con la media europea di 3,7 giorni in più a 4,5 e poi a 2,2). Passando, invece, ad elaborazioni più complesse tendenti a offrire un quadro più completo del “rischio paese”, il *Payment Incidents Index* elaborato da COFACE conferma questo andamento differenziale, ma rispetto ai valori medi mondiali, nei confronti dei quali la criticità dell'Italia risulta più che raddoppiata dal 1995 in poi. Una visione più completa del fenomeno è offerta da INTRUM-IUSTITIA, che nella sua ultima rilevazione a livello europeo (cfr. *European Payment Index – Spring 2005*), pone l'Italia in una situazione parzialmente peggiore della media continentale. Sui 23 paesi europei oggetto di indagine, l'indice complessivo, frutto della sintesi di indici elementari (durata complessiva dei tempi di pagamento, ritardo dei pagamenti, struttura per età dei crediti, perdita dei pagamenti, previsioni sui rischi di pagamento e conseguenze sulle imprese), mostra un sensibile peggioramento del nostro Paese nel 2005, dopo un parziale recupero nel 2004. La situazione dei pagamenti era e rimane stabilmente classificata tra quelle caratterizzate da una

evidenze convergenti sul fatto che i tempi complessivamente necessari per la riscossione di un pagamento rappresentano uno dei profili più problematici per l'affidabilità commerciale del nostro Paese.

Con riferimento all'insieme delle transazioni commerciali tra imprese e tra imprese e pubbliche amministrazioni, i tempi necessari per la riscossione del pagamento, in valore assoluto, in Italia ammontano a 97,3 giorni, un dato 1,75 volte maggiore della media europea, che è pari a 56,2 giorni. Nell'ambito di questo dato complessivo, i ritardi non sono eccessivamente distanti dalla media europea (20,1 rispetto a 16,5 giorni). Sono soprattutto i termini di pagamento a risultare notevolmente più ampi: con 77,2 giorni l'Italia presenta quasi il doppio dei termini mediamente praticati in Europa (39,7) ed è seconda solo alla Grecia (78,5)¹⁶.

Concentrando l'attenzione sul rapporto contrattuale tra imprese e pubbliche amministrazioni, la posizione dell'Italia risulta ancor più preoccupante (Tabella 1).

Tabella 1
Tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche nei Paesi europei

Paesi	Valori assoluti (giorni medi)			Numeri indice (media Paesi = 100,0)		
	Termini	Ritardo	Durata complessiva	Termine	Ritardo	Durata complessiva
Belgio	52,2	23,3	75,5	138,1	106,5	126,5
Danimarca	27,3	8,3	35,6	72,2	37,9	59,6
Estonia	15,4	3,4	18,8	40,7	15,5	31,5
Finlandia	20,2	5,2	25,4	53,4	23,8	42,6
Francia	50,3	18,4	68,7	133,0	84,1	115,1
Germania	24,8	15,9	40,7	65,6	72,7	68,2
Ungheria	26,8	20,3	47,1	70,9	92,8	78,9
Irlanda	40,6	14,9	55,5	107,4	68,1	93,0
Italia	76,0	62,3	138,3	201,0	284,8	231,7
Lituania	28,6	15,9	44,5	75,7	72,7	74,6
Paesi Bassi	28,7	18,9	47,6	75,9	86,4	79,8
Norvegia	22,3	9,0	31,3	59,0	41,1	52,4
Polonia	24,4	14,9	39,3	64,5	68,1	65,8
Portogallo	66,2	89,2	155,4	175,1	407,7	260,4
Spagna	82,7	33,8	116,5	218,8	154,5	195,2
Svezia	31,4	6,5	37,9	83,1	29,7	63,5
Svizzera	31,6	16,8	48,4	83,6	76,8	81,1
Regno Unito	31,0	16,8	47,8	82,0	76,8	80,1
Media dei Paesi considerati	37,8	21,9	59,7	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Intrum-Iustitia (2005).

“forte esigenza di azione” per la salvaguardia del credito; il giudizio mediamente espresso per il complesso dei paesi europei non è molto distante, ma la tendenza generale rilevata è di una progressiva e lenta uscita da questa situazione. Tutti gli indici elementari dell'Italia mostrano una situazione peggiore rispetto a quella media degli altri Paesi europei, salvo che nella perdita definitiva del credito; questo dato evidenzia presumibilmente la presenza di maggiori possibilità di tutela, ma anche di una consuetudine alla dilazione dei tempi di pagamento.

¹⁶ I dati qui analizzati sono stati desunti da INTRUM-IUSTITIA, prec. cit..

Nella media europea i tempi complessivamente necessari per la riscossione di un pagamento ammontano a circa 60 giorni; questo dato si compone dei termini di pagamento (38 giorni), e dei ritardi (22 giorni). In Italia, i tempi complessivamente necessari per la riscossione di un pagamento dalla pubblica amministrazione sono mediamente quantificati in 138,3 giorni, cioè quasi 2,3 volte la media dei paesi europei esaminati, che pone l'Italia al penultimo posto nella graduatoria, dopo il Portogallo. I termini medi di pagamento in Italia sono di 76 giorni (cioè più di 2 volte la media dei paesi europei esaminati); ancora più grave è la situazione per i ritardi di pagamento, che risultano mediamente pari a 62,3 giorni (cioè più di 2,8 volte la media europea).

Questi dati sui pagamenti della pubblica amministrazione hanno un evidente impatto sulle imprese fornitrici. Gli effetti dei maggiori tempi di pagamento riscontrati nel nostro Paese possono tradursi in esigenze di capitale aggiuntivo e nei relativi costi di provvista, oltre che di riduzione del giro d'affari potenziale; secondo alcune stime, un incremento dei giorni di pagamento pari, ad esempio, a 5,7 giorni comporterebbe un onere supplementare equivalente all'1,6% del fatturato per un'azienda italiana con un giro d'affari di 25 milioni di euro l'anno (cioè una PMI)¹⁷.

Dalle analisi empiriche emergono anche altri elementi interessanti. Le imprese si dimostrano più pazienti nei confronti delle amministrazioni pubbliche rispetto agli altri debitori (società o privati). Quasi l'80% dei creditori della pubblica amministrazione lascia passare oltre 15 giorni tra un sollecito di pagamento e l'altro, a fronte di un numero di solleciti maggiore (il 68% manda 3 o più solleciti) di quelli avanzati ad altri debitori privati, probabilmente per il carattere più formale dei rapporti.

Un'altra caratteristica è la maggiore indulgenza nei confronti delle amministrazioni per quanto concerne l'addebito delle spese di recupero del credito. Nei confronti delle amministrazioni avviene sistematicamente solo nel 23% dei casi di ritardo nei pagamenti, rispetto al 42% dei casi nei confronti di società debentrici ed al 60% dei casi nei confronti di privati. Il 53% delle imprese non ricorre mai all'addebito delle spese di recupero del credito nei confronti delle amministrazioni. Simile, anche se meno accentuata, è la differenza di comportamento nell'addebito degli interessi di mora, che nei confronti delle amministrazioni avviene sistematicamente solo nel 23% dei casi (38% nel caso di privati e 34% nel caso di società). Infine, solo il 4% delle imprese dichiara di ricorrere sempre all'azione legale nei confronti di una pubblica amministrazione per ritardato pagamento (il dato è pari al 34% se si tratta di debiti di privati o di società); ben il 52% delle imprese dichiara di non ricorrere mai all'azione legale (la percentuale è dell'11% se la controparte è un privato e del 13% se la controparte è una società).

4. Alcuni approfondimenti settoriali e territoriali

L'analisi di un settore particolarmente significativo, come la sanità, con particolare riferimento alle forniture di materiali e attrezzature biomediche e diagnostiche, può

¹⁷ Cfr. INTRUM-IUSTITIA, Risk Index – Autunno 2005 Italia. I 5,7 giorni dell'esempio è il peggioramento rilevato nei tempi di pagamento mediamente riscontrati nel nostro Paese tra la primavera 2004 e l'autunno 2005.

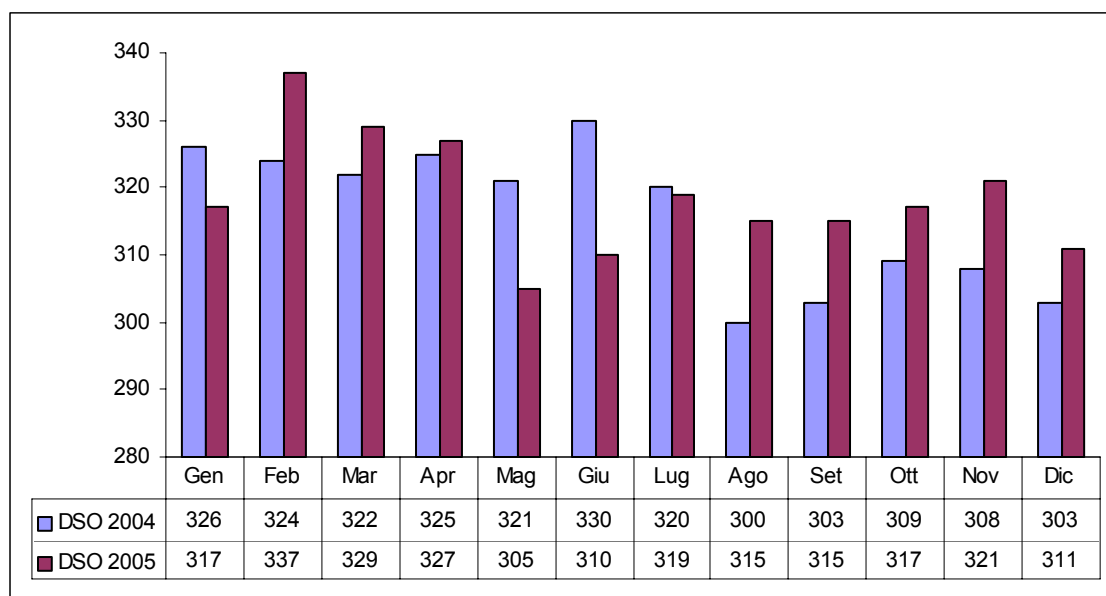
essere sicuramente utile per comprendere meglio la gravità della situazione dei ritardi di pagamento nel nostro Paese¹⁸.

Per quanto riguarda i termini di pagamento e, quindi, la prassi amministrativa seguita nella stipula dei contratti di appalto, prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 231/2002, la normativa sul Servizio sanitario nazionale (legge n. 833/1978) prevedeva un termine di pagamento dei fornitori di 90 giorni; il passaggio ai 30 giorni previsti, come regola, dalla normativa si è inserito in una situazione già problematica, in quanto il termine precedente, pur fissato per legge, veniva sistematicamente non applicato.

Le ragioni del ritardo sono dovute principalmente all'insufficienza delle risorse stanziare per il settore sanitario rispetto al concreto fabbisogno. Nonostante i vincoli posti dalle varie manovre finanziarie, il settore sanitario ha sempre chiuso l'esercizio in deficit. Le stime per il 2004 quantificano un disavanzo tra 8-9 miliardi euro, a cui si aggiungono gli *stock* dei disavanzi pregressi e in attesa di ripiano.

In assenza di interventi strutturali e risolutivi si rischia di alimentare un circuito perverso, nel quale i fornitori sono sistematicamente costretti ad una gestione aggiuntiva (relativa agli oneri finanziari derivanti dalla maggiore esposizione creditizia e dal recupero o, anche, dalla cessione dei crediti), divenuta ormai una funzione determinante per poter restare sul mercato.

Figura 1
Andamento del DSO mensile tra gli anni 2004-2005 (n. giorni)



Fonte: Elaborazioni su dati Assobiomedica, 2006.

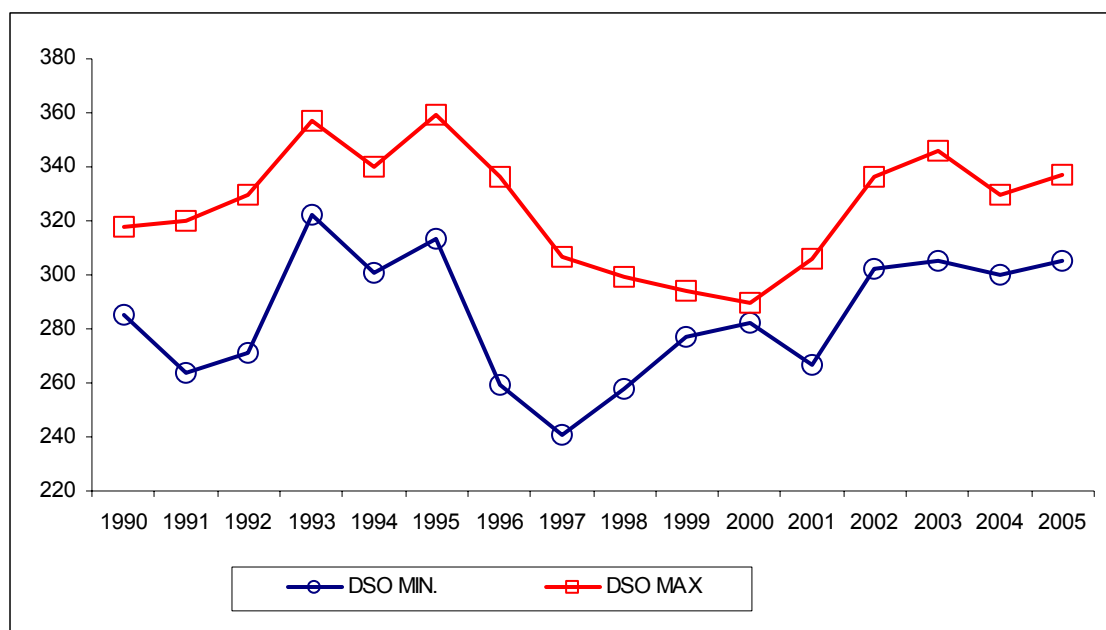
¹⁸ La stampa economica (cfr., ad esempio, Sole 24 Ore del 30.5.2005) cita spesso come casi eclatanti la scuola, per la quale si rilevano ritardi di pagamento di 600 giorni, e la sanità. In quest'ultimo ambito, particolarmente utile è l'attività di ricognizione svolta sistematicamente fin dal 1991 da Assobiomedica (Associazione nazionale per le tecnologie biomediche e diagnostiche, aderente a Confindustria), tramite un apposito osservatorio crediti (alimentato da dati forniti da un panel di imprese statisticamente rappresentativo dell'intero comparto), allo scopo di monitorare i tempi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche con riferimento alle forniture di dispositivi medici.

Le imprese sono, quindi, portate a valutare attentamente la convenienza, in termini di costo, ma anche sul piano dei rapporti con le amministrazioni debentrici, del ricorso al contenzioso, che a sua volta può comportare ulteriori oneri (diretti, per le spese legali, e indiretti, per i tempi necessari ad ottenere i provvedimenti giudiziari e a dar loro esecuzione).

I dati riportati (cfr. Figura 1) dimostrano una situazione dei ritardi di pagamento di cronica criticità. L'indice comunemente utilizzato a livello internazionale, il DSO (*days of outstanding payments*), evidenzia un valore di chiusura tra il 2005 in parziale peggioramento (311 giorni rispetto ai 303 del 2004), una tendenza riscontrabile lungo tutti i mesi dell'anno con alcune eccezioni (gennaio, maggio e giugno)¹⁹.

Considerando un arco temporale più ampio (1990-2005), il valore minimo del DSO non è mai sceso sotto i 240 giorni (241 giorni nel 1997) e quello massimo sotto i 290 (nel 2000). L'avvicinamento dei valori minimo e massimo verificatosi intorno al 2000 sta ad indicare un tendenziale comportamento convergente delle amministrazioni (e, quindi, relativamente più efficiente), mentre negli anni successivi si è avuto un drastico allontanamento, rilevabile fino al 2005 (cfr. Figura 2).

Figura 2
Valori minimo e massimo del DSO nel periodo 1990-2005 (n. giorni)



Fonte: Elaborazioni su dati Assobiomedica, 2006.

Passando ad un'analisi di livello regionale, sembrano approfondirsi i divari nei tempi di pagamento tra le regioni con indici più elevati e più ridotti. A dicembre 1990 i valori più elevati erano rilevati in Calabria (495), Campania (482), Puglia (467), e Lazio

¹⁹ L'indice è calcolato in base al rapporto fra lo scoperto complessivo di un'impresa ed il fatturato complessivo annuo calcolato mensilmente sulla base dei 12 mesi precedenti; il risultato, moltiplicato per 360, dà una misura in giorni necessari al pagamento, compresi i termini contrattuali (cfr. Assobiomedica, *La crisi finanziaria del Servizio sanitario ed i tempi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche*, marzo 2005).

(424), mentre i più bassi in Valle D'Aosta (80), Trentino A.A. (119), e Piemonte (154); a dicembre 2005 i DSO più elevati sono risultati quelli di Abruzzo (536) e Campania (533) contro i più bassi di Trentino (65), Valle D'Aosta (84), e Friuli V.G. (86).

È significativo rilevare che negli anni successivi all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 231/2002 la situazione non presenta segnali di miglioramento.

I motivi possono essere di varia natura, ma il più evidente è sicuramente l'allargamento della forbice tra risorse disponibili e impieghi, dovuto alle manovre correttive e di contingentamento della finanza pubblica adottate proprio negli stessi anni.

Peraltro queste cause sono state indicate dalle stesse amministrazioni in occasione delle verifiche su base regionale effettuate dalla Corte dei conti²⁰. Dal controllo è emersa un'evidente situazione di inefficienza gestionale, individuabile anche nella "scarsa informazione di molti operatori pubblici, circa la nuova normativa sui ritardati pagamenti, nonostante le molte circolari emanate dai ministeri"²¹. La chiara sottovalutazione del problema deriva, in particolare, dal fatto che, a fronte delle mancate richieste di pagamento degli interessi le amministrazioni hanno ritenuto non applicabile la "automaticità" prevista dal decreto legislativo n. 231/2002²². Ciò non ha creato situazioni di particolare emergenza (visto il comportamento "benevolo" delle imprese prima rilevato), ma allo stesso tempo ha confermato una sostanziale disapplicazione delle nuove norme, il cui potenziale impatto sull'espansione del debito delle pubbliche amministrazioni aumenta sensibilmente la precarietà degli equilibri di finanza pubblica.

5. Esigenze e strumenti di intervento

A fronte di un quadro evidentemente problematico, riscontrabile a tutti i livelli di analisi, le amministrazioni indicano come causa principale del fenomeno dei ritardi di pagamento la limitata disponibilità di risorse finanziarie. Si è instaurato, in particolare, un meccanismo di mancata corrispondenza tra esercizio corrente e relativi stanziamenti, i quali vengono prioritariamente utilizzati per regolare i pagamenti pregressi, mentre quelli più recenti o di nuova formazione vengono sistematicamente differiti e rinviati agli esercizi successivi.

²⁰ Cfr. Corte dei Conti - Sezione di controllo della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Deliberazione n. 11/IV°C./2005, relativa al controllo sulle procedure di pagamento degli enti pubblici e delle amministrazioni periferiche dello Stato, in attuazione del decreto legislativo 9 ottobre 2002 n. 231, 8 novembre 2005.

²¹ Nel 2003, su 32 amministrazioni della regione Friuli Venezia Giulia, 24 hanno evidenziato pagamenti effettuati in ritardo rispetto ai termini contrattuali o legali e 11 hanno registrato almeno 100 ritardi di pagamento; a livello di molte articolazioni amministrative il 65% dei pagamenti è stato effettuato con ritardo, con una durata complessiva del periodo necessario alla relativa esecuzione che ha raggiunto anche i 400 giorni. Tra le amministrazioni che hanno registrato almeno 100 ritardi di pagamento nel 2003, le situazioni più critiche (oltre 90 giorni di ritardo) rappresentano il 23%, ma in alcuni casi (prefetture e soprintendenza) si arriva tra il 42% ed il 59%.

²² La citata delibera della Corte dei Conti sulla situazione dei ritardi di pagamento nella regione Friuli Venezia Giulia definisce questa situazione "sorprendente"; tuttavia, rispetto alla latente e non ancora culturalmente superata concezione di "supremazia" dell'amministrazione pubblica, associata allo stato di soggezione delle imprese emergente anche dai loro comportamenti nei confronti dei ritardi di pagamento (come risulta anche dalle controdeduzioni delle amministrazioni coinvolte), la sottovalutazione del problema non dovrebbe destare eccessiva meraviglia.

Su questa situazione sono ripetutamente intervenute le politiche di contenimento della spesa pubblica, che, pur necessarie e condivisibili, non fanno che alimentare il circolo vizioso dei ritardi di pagamento, anche a causa della scarsa capacità/possibilità delle articolazioni amministrative di attuare una efficiente razionalizzazione della spesa ed una oculata programmazione dei consumi, in particolare per quanto concerne spese obbligatorie o urgenti e indifferibili.

In questo contesto, i ritardi di pagamento vengono utilizzati come vero e proprio strumento regolatore di cassa.

La sostenibilità di questa strategia risulta tuttavia ormai del tutto incoerente con la normativa introdotta dal decreto legislativo n. 231/2002, in base alla quale, stante l'automaticità degli interessi da ritardo e la garanzia della loro acquisizione in via giudiziale, si potrebbe realizzare un'incontrollabile espansione dei debiti delle pubbliche amministrazioni.

Risulta, quindi, necessario che i centri di spesa siano in grado di governare queste situazioni, ricorrendo innanzitutto agli strumenti di controllo di regolarità amministrativa e contabile e di controllo sulla gestione (decreto legislativo n. 286/1999). In questa prospettiva occorre un più attento monitoraggio di tutte le fasi contabili in cui si articola il rapporto contrattuale relativo all'appalto, fino alla liquidazione della spesa. L'insorgere di un'obbligazione pecuniaria riguardante il ritardo di pagamento non attentamente monitorata e adeguatamente affrontata può, infatti, configurare una fattispecie di danno per l'amministrazione causata dall'inefficienza.

Un comportamento amministrativo rigoroso dovrebbe essere ancor più incisivo nei riguardi delle spese non obbligatorie; le disposizioni del decreto legislativo n. 231/2002 dovrebbero, infatti, vincolare l'amministrazione a reperire preventivamente la copertura finanziaria delle spese e, a seguito del relativo impegno sullo specifico capitolo di bilancio, accantonare le relative risorse da utilizzare e renderle indisponibili per altri utilizzi.

La limitata conoscenza da parte delle amministrazioni della normativa sui ritardi di pagamento, la sottovalutazione del suo impatto o, peggio ancora, il mantenimento di una prassi ancora legata alla "soggezione" dei privati nei confronti della pubblica amministrazione rappresentano elementi non più accettabili e, soprattutto, insostenibili a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 231/2002.

Per le imprese, un problema di fondamentale importanza riguarda la regolazione dei debiti pregressi. Per affrontarlo, sono state definite a livello normativo alcune soluzioni che ancora non trovano concreta attuazione.

La legge finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311, articolo 1, commi 362-366) ha predisposto un meccanismo innovativo che consente alle imprese di cedere alla Cassa depositi e prestiti i crediti nei confronti delle amministrazioni dello Stato derivanti dalla fornitura di beni e servizi, limitatamente ai debiti scaduti ed esigibili alla data del 31 dicembre 2004²³. È previsto che la Cassa disponga i pagamenti a valere su un apposito fondo con una dotazione finanziaria di 2.000 milioni di euro. Ad oggi, tuttavia, si è ancora in attesa dell'emanazione del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze con cui devono essere stabilite le modalità applicative di queste

²³ I crediti devono essere iscritti nel conto dei residui passivi dell'esercizio 2005 ovvero transitati nel conto del patrimonio per effetto della relativa perenzione amministrativa, cioè l'eliminazione dei residui passivi dalla contabilità decorsi i termini previsti.

disposizioni²⁴. Nel frattempo sono state adottate misure transitorie per gestire i debiti pregressi ed evitare l'eventuale perenzione contabile²⁵. Resta, comunque, l'esigenza di pervenire rapidamente alla regolamentazione definitiva.

La recente legge finanziaria per il 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266, articolo 1, comma 50) è nuovamente intervenuta in materia, prevedendo l'istituzione di un Fondo finalizzato a estinguere i debiti pregressi contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato, con una dotazione finanziaria di 170 milioni di euro nel 2006 e 200 milioni di euro per il 2007 e il 2008.

Per consentire alle amministrazioni il riscontro in tempo reale delle disponibilità di fondi e migliorare in misura sostanziale il supporto conoscitivo per le decisioni dei centri di spesa, l'informatizzazione delle fasi di ordinazione e di pagamento delle spese può svolgere un ruolo cruciale²⁶. L'utilizzo di strumenti informatici può, infatti, produrre effetti positivi sia in termini di riduzione del tempo necessario per concludere i processi di acquisto sia in termini di riduzione della spesa.

In questa prospettiva andrebbe attentamente considerata l'opportunità di diffondere tra le amministrazioni l'utilizzo di carte di acquisto (*purchase card*). Si tratta di carte di pagamento che ripropongono in ambito pubblico la formula della carta di pagamento utilizzata dalle imprese per l'approvvigionamento di beni e servizi ricorrenti di basso valore unitario. Questo sistema di pagamento, utilizzato negli Stati Uniti fin dagli anni Ottanta, è già stato adottato con successo nelle pubbliche amministrazioni di vari Paesi europei, tra cui Regno Unito, Germania, Francia, Svezia, Norvegia e Spagna²⁷.

Il ricorso alle carte d'acquisto può presentare vantaggi sia per le amministrazioni che per le imprese fornitrici. Le prime possono conseguire una forte riduzione dei costi di transazione e di processo, nonché un migliore controllo delle spese e della situazione finanziaria. Per i fornitori questo strumento, che rende controparte dell'impresa creditrice la banca emittente della carta, comporta una riduzione dei tempi di pagamento e una maggiore certezza circa la loro effettiva esecuzione.

²⁴ Nella seduta n. 651 del 6 luglio 2005, in risposta a un'interrogazione, il Ministro per i rapporti con il Parlamento indicava il 30 settembre 2005 come data per l'emanazione del citato decreto.

²⁵ In attesa dell'adozione di tale decreto, "le Amministrazioni effettueranno i pagamenti dei debiti di fornitura seguendo l'ordinaria gestione dei residui passivi" (Ministero dell'Economia e delle Finanze, circolare n. 5 dell'11 febbraio 2005). Per quanto concerne i residui passivi dichiarati perenti agli effetti amministrativi, la stessa circolare prevede che, nelle more dell'adozione del citato decreto ministeriale, il pagamento degli stessi continuerà ad essere effettuato con le modalità previste dal decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 2001, n. 270, *Regolamento di semplificazione delle procedure di iscrizione nel bilancio dello Stato dei residui passivi perenti* (n. 36, allegato 1, legge n. 50/1999).

²⁶ L'Agenzia del territorio dal 26 giugno 2003 ha introdotto l'obbligo di inserire nel sistema informatico SIGMA la data di ricevimento delle fatture. Il sistema, sulla base dei dati relativi ai termini di pagamento concordati, determina così la scadenza del pagamento creando una sorta di anagrafe dei fornitori, consentendo un aggiornamento in occasione di ogni nuovo contratto. Analoga iscrizione nel sistema informatico SIGMA avviene per le procedure di spesa delle Agenzie delle entrate e delle dogane.

²⁷ Sui vantaggi derivanti dall'introduzione delle carte d'acquisto per la pubblica amministrazione cfr. de Marco A. e Morley-Fletcher E., *L'innovazione nei sistemi di pagamento come leva per una razionalizzazione delle procedure di acquisto: le purchase card*, in Fiorentino L. (a cura di) "Outsourcing, procurement, contratti delle pubbliche amministrazioni: l'acquisto di beni e servizi della pubblica amministrazione tra sprechi e risparmio", Astrid, 2006.