

## PAGAMENTI IN SANITÀ DELLE REGIONI: UN TREND CONSOLIDATO?

*Mappatura per tipo fornitore, da ordinario a sanitario*

### INTRODUZIONE

Le Pubbliche Amministrazioni italiane sono solitamente considerate pessime debitrici, mentre dovrebbero, al pari degli altri operatori di mercato (e anzi più di essi), dimostrare e garantire puntualità e affidabilità verso i propri creditori. Per un'impresa, infatti, poter contare su tempi di pagamento certi da parte di un Ente è cruciale per evitare il rischio di ritardi nella riscossione: i conseguenti problemi di liquidità costituiscono, infatti, un'opzione che molte aziende non sono in grado di sostenere. Non è un caso che tra le riforme abilitanti del PNRR sia prevista la riduzione dei tempi di pagamento delle PA, le quali dovrebbero riuscire progressivamente a pagare le fatture per beni, lavori e servizi entro 30 giorni dalla data di ricevimento, che diventano 60 in ambito sanitario.

Dunque, **conoscere in anticipo quali sono i tempi medi di pagamento di una PA** consente all'imprenditore di decidere in consapevolezza se diventarne fornitore e partecipare a una gara di appalto. In considerazione della crucialità di questo tipo di informazione nell'orientare le scelte aziendali, il legislatore l'ha **incluso tra gli obblighi di trasparenza** previsti dal cosiddetto "decreto trasparenza" del 2013, il quale dispone che le Amministrazioni Pubbliche pubblicino *"con cadenza annuale un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato: «indicatore di tempestività dei pagamenti»"*<sup>1</sup>.

In realtà, l'indicatore **misura non i giorni di pagamento**, come indurrebbe a pensare la sua denominazione, bensì **i giorni di ritardo** dell'Ente nell'onorare i propri impegni verso i fornitori: se sono pari a zero, o con segno meno, significa che l'Ente ha saldato nei tempi utili le fatture ricevute. In dettaglio, il DPCM del 22 settembre 2014 definisce l'Indicatore di Tempestività dei Pagamenti (di seguito ITP) *"come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e*

---

<sup>1</sup> Più in dettaglio, l'art. 33 del decreto legislativo 33/2013, come da ultimo modificato dal decreto-legge 66/2014, convertito dalla legge 89/2014, dispone che le Pubbliche Amministrazioni pubblicino, annualmente, l'indicatore di tempestività dei pagamenti (indicatore dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture). Lo schema per la pubblicazione dell'indicatore è stato definito dall'articolo 9 del DPCM del 22 settembre 2014 e il calcolo dell'indicatore è stato effettuato sulla base dei dati forniti dal Sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato. In particolare, il comma 7 del suddetto articolo dispone che "Le amministrazioni regionali elaborano l'indicatore di tempestività dei pagamenti di cui ai commi 1 e 2, con riferimento all'intero bilancio regionale, alla Gestione Sanitaria Accentrata e alla componente non sanitaria".

*la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento”.*

Nel 2015, poi, il MEF ha ulteriormente precisato che *“devono essere prese in considerazione tutte le fatture pagate nel periodo, indipendentemente dalla data di emissione della fattura”.*

L'indicatore, come detto, è particolarmente **significativo per le imprese, ma lo è anche per i cittadini**, che possono farsi un'idea concreta dell'efficienza amministrativa del Comune nel cui territorio abitano: che contributo effettivo può garantire allo sviluppo economico locale un Ente che non riesce a evadere i propri ordinari impegni di spesa nei tempi previsti?

L'analisi che segue riguarda i pagamenti delle Regioni del triennio 2022-24.

#### **I PAGAMENTI ORDINARI E SANITARI DELLE REGIONI**

A fronte dell'obbligo previsto dall'art. 33 del d.lgs. 33/2013 che impone a tutte le PA di pubblicare l'ITP con cadenza annuale, oltre che trimestrale, **alle Regioni è richiesto un livello di dettaglio aggiuntivo<sup>2</sup>**: devono, infatti, pubblicare **l'indicatore in forma disaggregata** — distinguendo tra **gestione ordinaria** (non sanitaria) e **gestione sanitaria accentrata** (GSA)<sup>3</sup>.

Le due gestioni si distinguono per il termine legale di pagamento delle fatture: nella gestione ordinaria è fissato in **30 giorni**, mentre in quella sanitaria raddoppia a **60 giorni<sup>4</sup>**. Tali scadenze non sono casuali: derivano dalla Direttiva europea 2011/7/UE sui ritardi di pagamento, recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 192/2012<sup>5</sup>. Pertanto, rispettare quei termini non è solo una buona pratica: è un segnale concreto di efficienza amministrativa e permette di confrontare in modo omogeneo le performance delle Amministrazioni pubbliche dei Paesi Membri UE.

Va detto che non sempre le Regioni rispettano questo obbligo di pubblicare distintamente i tre indicatori di tempestività dei pagamenti, talora limitandosi a

---

<sup>2</sup> Derivato dal D.P.C.M. 22 settembre 2014, art. 9.

<sup>3</sup> C'è anche un terzo Indicatore di tempestività che le Regioni sono tenute a pubblicare: quello complessivo, calcolato come media ponderata delle due componenti.

<sup>4</sup> In tutti i casi il conteggio parte dalla data in cui la fattura viene ricevuta.

<sup>5</sup> D.lgs. che ha aggiornato il d.lgs. 231/2002.

pubblicare un solo indicatore senza specificare se complessivo od ordinario, e senza precisare, qualora ricorra, il motivo dell'assenza dell'ITP della componente sanitaria.

Di seguito viene approfondita l'analisi dell'indicatore utilizzando i soli dati annuali, e non trimestrali.

#### **TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI NELLA GESTIONE ORDINARIA (NON SANITARIA)**

Il primo dato che emerge dalla fotografia del 2024 è positivo: come si evince dalla Figura 1, la **maggior parte delle Regioni riesce a pagare i propri fornitori in anticipo** rispetto alla scadenza delle fatture (valori in negativo).

Il **benchmark** appartiene a due Regioni del Centro-Nord, **Toscana** e **Liguria**, che pagano i fornitori con 27 giorni di anticipo, seguite a breve distanza da **Lazio** e **Sardegna** (entrambe con -26 giorni).

Il risultato di quest'ultima Regione smentisce parzialmente l'opinione diffusa secondo cui gli Amministrazioni del Sud sono le meno virtuose: mostra, infatti, che la Sardegna, in questo indicatore, compete con le Regioni del Centro-Nord. Specularmente, queste ultime non sono sempre le più performanti: **Lombardia** e **Provincia Autonoma di Bolzano**, pur pagando i fornitori con oltre 10 giorni di anticipo, si collocano più in basso di Puglia e Sicilia nel ranking.

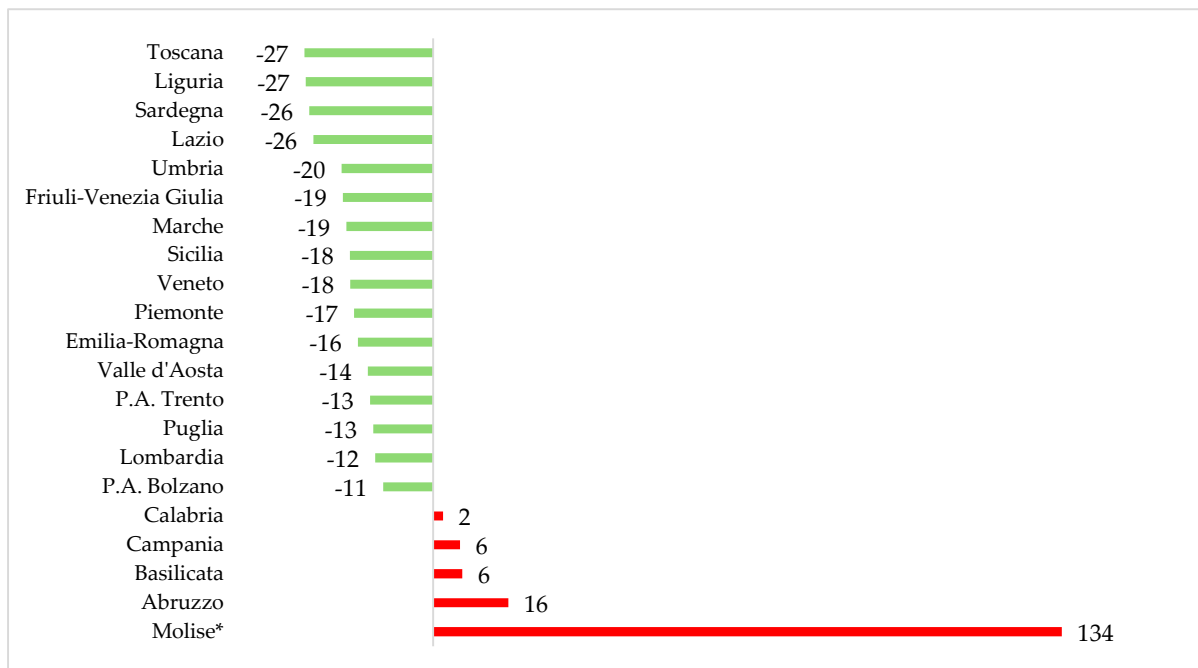
Sono **5 le Regioni** che pagano le fatture **in ritardo**, tutte al Sud. Tre di esse presentano comunque valori molto contenuti, con pagamenti compresi tra 2 e 6 giorni dopo la scadenza delle fatture. Più significativo, invece, è il caso dell'**Abruzzo**, che registra un ritardo di oltre due settimane (16 giorni), molto lontano, tuttavia, dagli oltre quattro mesi di ritardo del **Molise**.

Nel caso del Molise occorre fare una precisazione: oltre all'indicatore di tempestività relativo alla GSA, ne pubblica un secondo senza precisare se si tratti di quello relativo alla gestione ordinaria o a quello complessivo<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Scorrendo il file pubblicato si riscontrano anche pagamenti a Enti sanitari.

*Figura 1. ITP annuale 2024 della gestione ordinaria (non sanitaria) nelle Regioni e Province Autonome*



Fonte: Indice di Capacità Amministrativa REP – Sezione AT sui siti web Enti (2024)

\* La Regione Molise non precisa sul proprio sito web, in AT, se l'ITP pubblicato si riferisce a quello ordinario o a quello complessivo, e pertanto è stato assunto riferirsi al primo.

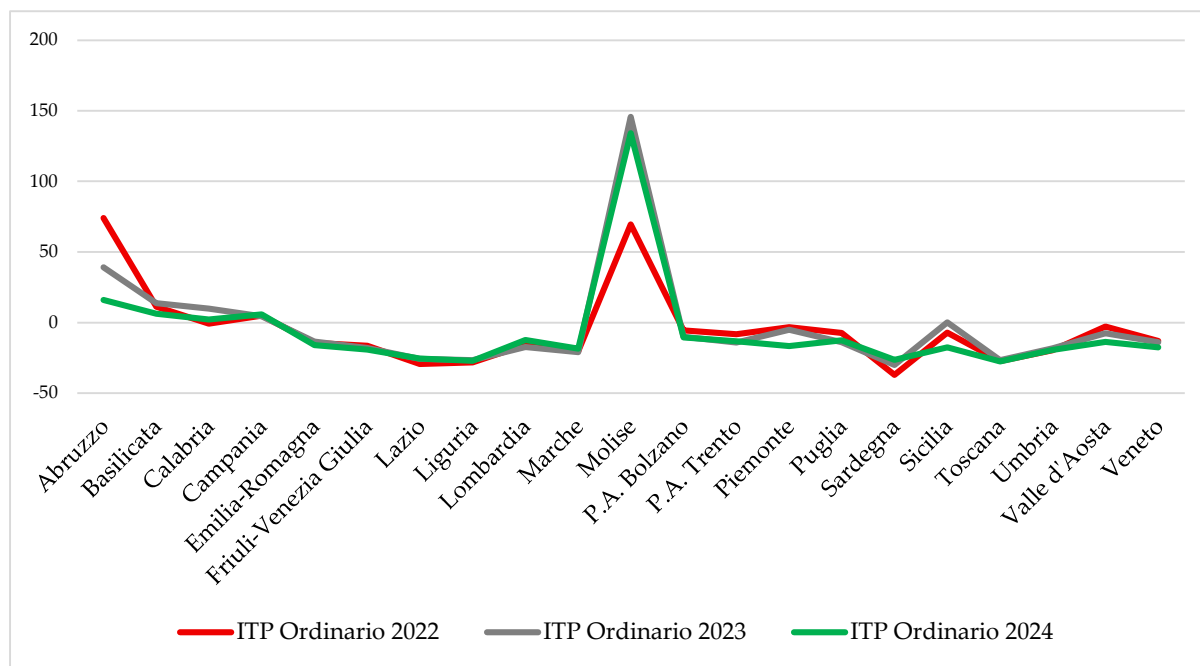
Da segnalare in positivo che nel 2024 tutte le Regioni hanno pubblicato l'indicatore in esame, in un formato accessibile e fruibile: un passo importante sul fronte della trasparenza verso le imprese e i cittadini, anche rispetto ad altre tipologie di Enti Locali. La positività dei risultati 2024 sui tempi di pagamento è da considerare *episodica o consolidata* per le Regioni italiane?

Le tre linee della Figura 2, relative rispettivamente agli anni 2022, 2023 e 2024, appaiono quasi sovrapposte, e ciò significa che i **tempi di pagamento si sono mantenuti sostanzialmente stabili nel tempo**, a dimostrazione che la puntualità degli Enti esaminati non ha carattere episodico.

Anzi, in alcune Regioni, come **l'Abruzzo e il Veneto**, si registra addirittura un miglioramento: l'Abruzzo riduce il suo ritardo nei pagamenti da 74 a 16 giorni, mentre il Veneto aumenta il suo anticipo da -13 a -18 giorni.

Il Molise si conferma anche in termini temporali come *outlier* negativo.

Figura 2. ITP della gestione ordinaria nelle Regioni e Province Autonome– trend triennale (2022-2024)



Fonte: Indice di Capacità Amministrativa REP – Sezione AT sui siti web Enti (2022,2023,2024)

Applicando al focus temporale la variabile della **collocazione geografica**, emerge, dalla Tabella 1, un **divario geografico netto** per ciascuno dei tre anni analizzati: le **Regioni del Sud registrano mediamente ritardi** nei pagamenti ai fornitori, mentre **quelle del Centro-Nord pagano anticipatamente** rispetto alla scadenza.

Tabella 1. ITP gestione ordinaria: valori medi per macro zona geografica (triennio 2022–2024)

| Zona   | ITP Ordinario 2022 | ITP Ordinario 2023 | ITP Ordinario 2024 |
|--------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Nord   | -12                | -14                | -16                |
| Centro | -24                | -23                | -23                |
| Sud    | 13                 | 21                 | 13                 |

Fonte: Indice di Capacità Amministrativa REP – Sezione AT sui siti web Enti (2022,2023,2024)

Va precisato, tuttavia, che il valore del **Molise condiziona** in misura importante le medie delle Regioni del Sud, con valori elevati di ritardo: **69 giorni** nel 2022, **146 giorni** nel 2023 e **134 giorni** nel 2024. Escludendo il Molise dal computo delle medie delle Regioni del

Sud, queste risulterebbero decisamente più vicine allo zero, e dunque al pagamento puntuale dei debiti commerciali, sino ad arrivare a un segno meno nel 2024:

- 5 giorni nel 2022
- 3 giorni nel 2023
- – 4 giorni nel 2024

In questo modo, il **quadro complessivo del Sud**, pur persistendo la minore virtuosità rispetto al Nord, **apparirebbe molto meno critico**, suggerendo che il forte ritardo del Molise rappresenta un'eccezione e non la regola anche per il Meridione.

#### **TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI NELLA GESTIONE SANITARIA**

A complicare il quadro dei pagamenti interviene l'opzione, poco conosciuta, che le norme vigenti attribuiscono alle Regioni: sulla base del d.lgs. 118 del 2011<sup>7</sup>, possono adottare la cosiddetta **Gestione Sanitaria Accentrata (GSA)** al fine di gestire in via diretta una quota del finanziamento del Servizio Sanitario Regionale<sup>8</sup>. Hanno compiuto questa scelta la **gran parte delle Regioni** con l'obiettivo dichiarato di ottimizzare l'efficienza e l'autonomia operativa del settore sanitario. Alcune di queste Regioni hanno preferito avvalersi di Enti ad hoc per i pagamenti sanitari: ad esempio, il **Veneto** con l'Azienda Zero, la **Liguria** con ALiSa e la **Sardegna** con ARES.

Non ha optato per la GSA dichiaratamente la **Basilicata**, che pertanto non effettua pagamenti relativi al sistema sanitario, avvalendosi delle sue Aziende sanitarie, mentre le due **P.A. di Bolzano e di Trento**, per le quali non si può parlare di GSA in senso classico, si avvalgono ciascuna della propria Azienda sanitaria di riferimento<sup>9</sup>.

La diversa strutturazione tra Regioni dei pagamenti in sanità spiega la complessità della rilevazione e della comprensibilità per il cittadino, anche per quello esperto.

---

<sup>7</sup> Il Decreto legislativo n. 118/2011 ha istituito la Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) per le Regioni, quale centro di responsabilità interno avente la funzione di coordinare gli enti del settore sanitario nonché di gestire in via diretta una quota del finanziamento del Servizio Sanitario Regionale.

<sup>8</sup> Le Regioni che esercitano la scelta di gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario devono individuare (art. 22 del D.lgs. 118/2011) nella propria struttura organizzativa uno specifico centro di responsabilità denominato "Gestione Sanitaria Accentrata" (GSA).

<sup>9</sup> Da segnalare il caso della Valle d'Aosta: una delibera regionale del 2013 dichiara espressamente la non adesione alla GSA, salvo poi pubblicare l'ITP ordinario in AT e l'ITP sanitario nel Piano degli indicatori. Altro caso particolare è quello del Lazio: nel 2021 costituisce Lazio.0 che però cambia poi denominazione, comunque pubblicando la Regione i due ITP sul proprio sito web.

Come già per l'ITP ordinario, anche per quello sanitario i dati 2024 restituiscono un quadro complessivamente positivo. Quasi tutte le Regioni, infatti, riescono a rispettare le scadenze di pagamento, con soli **tre casi di ritardo**. Due di questi **molto contenuti (Abruzzo e Lazio**, rispettivamente con più 6 e 7 giorni), ma non il terzo: quello del **Molise**, con **quasi cinque mesi di ritardo**.

Le **Regioni benchmark** per i pagamenti sanitari sono due: il **Veneto** (con 45 giorni in anticipo) e la **Sicilia** (con 44 giorni in anticipo). Il Veneto, come detto in precedenza, ha affidato i pagamenti all'Azienda Zero<sup>10</sup>, mentre la Sicilia ricorre alla GSA.

Da osservare che le due Regioni benchmark nei pagamenti sanitari per quanto concerne i pagamenti ordinari si collocano, invece, in posizioni intermedie nel ranking.

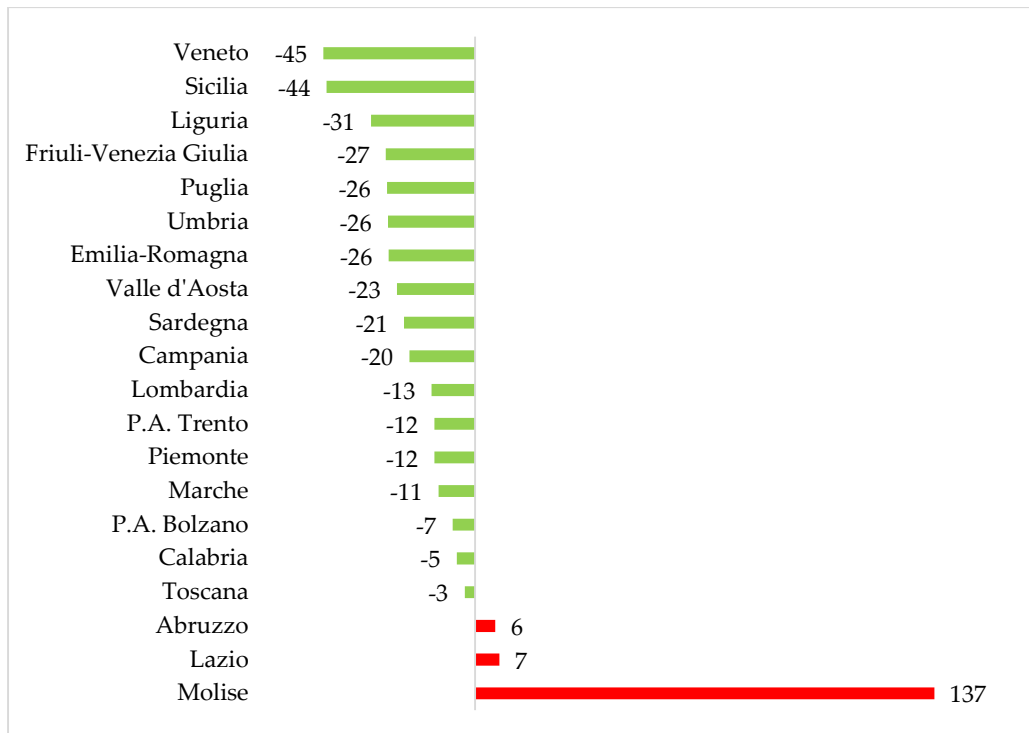
Viceversa, la **Toscana**, benchmark tra le Regioni per i pagamenti ordinari, in sanità risulta **pagare con minore anticipo** (-3 giorni). Il Lazio, invece, figura nelle prime posizioni per l'ITP ordinario perché paga con circa tre settimane di anticipo, mentre, nella gestione sanitaria, registra quasi una settimana di ritardo.

**Calabria e Campania**, poi, sono in ritardo sui pagamenti ordinari ma recuperano su quelli sanitari, saldando le fatture mediamente prima della scadenza.

---

<sup>10</sup> Al seguente [link](#) si trova la legge regionale che istituisce l'Ente.

*Figura 3. ITP annuale 2024 della gestione sanitaria nelle Regioni e Province Autonome*



Fonte: *Indice di Capacità Amministrativa REP – Sezione AT sui siti web Enti (2024)*

\* Nella rappresentazione grafica non è inclusa la Regione Basilicata, in quanto non ha optato per la gestione sanitaria accentrata affidandosi alle due ASL di riferimento (e dunque con due ITP sanitari distinti), mentre le due Province Autonome di Trento e di Bolzano, che pure non hanno la GSA in senso classico, sono state sopra rappresentate in quanto per ciascuna viene pubblicato l'ITP sanitario dalla ASL di riferimento.

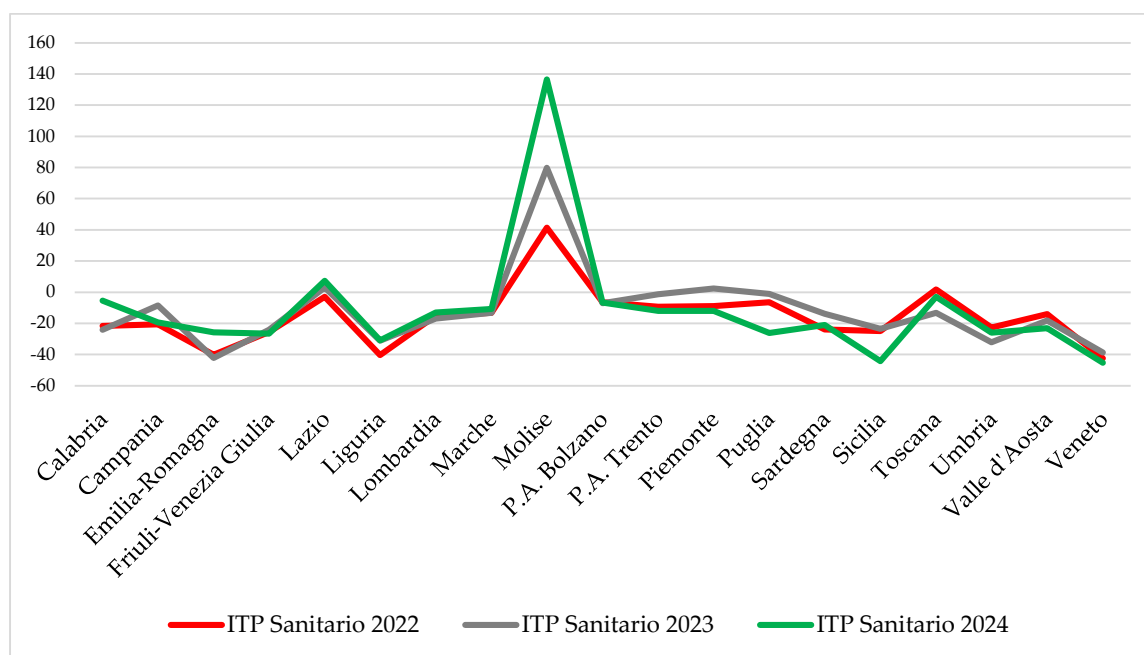
Il citato divario Nord-Sud appare ulteriormente smentito nell'ambito dei pagamenti in sanità: come emerge dalla Figura 3, al Sud la **Puglia** e soprattutto la **Sicilia** risultano debitori virtuosi, saldando i debiti verso i fornitori con un anticipo rispettivamente di 26 e 44 giorni mentre, al Nord, la Provincia Autonoma di Bolzano si posiziona su valori contigui a quelli della Calabria.

I buoni risultati dell'indicatore di tempestività dei pagamenti sanitari, come già per i pagamenti ordinari, appaiono **non episodici**: infatti, le tre linee del grafico seguente (2022, 2023, 2024) risultano molto ravvicinate per la maggior parte delle Regioni, sintomo di una sostanziale **stabilità nei valori**.



Si segnalano, anzi, alcuni casi di **miglioramento in termini di anticipo**: la **Valle d'Aosta** passa da un valore di -14 giorni nel 2022 ad uno di -18 nel 2023, per poi registrare un ulteriore miglioramento nel 2024 con -23 giorni.

*Figura 4. ITP della gestione sanitaria delle Regioni e Province Autonome – trend triennale (2022-2024)*



Fonte: *Indice di Capacità Amministrativa REP – Sezione AT sui siti web Enti (2022,2023,2024)*

\* Dalla rappresentazione grafica è esclusa l'Abruzzo, che non pubblica il dato annuale dell'anno 2022, oltre che la Basilicata, che come segnalato sopra lascia alle due ASL di riferimento i pagamenti in sanità.

Il **Molise** conferma la criticità dei suoi valori anche in termini di trend cronologico dei pagamenti sanitari: i giorni di ritardo crescono nel tempo, arrivando nel 2024 a superare i quattro mesi.

Inserendo poi la collocazione geografica, la fotografia che esce è diversa da quella osservata nel triennio 2022-24 per i pagamenti ordinari: la **differenza tra Sud e Centro-Nord**, infatti, si fa **meno accentuata**. Nel **2022**, infatti, **le Regioni del Sud** presentano in **media valori col segno meno**, segno che, pur con l'eccezione critica del Molise, riescono a pagare in anticipo i fornitori. Ciò non si ripete nel 2023 e 2024 perché il Molise registra peggioramenti consistenti dell'indicatore, passando da un ritardo di 42 giorni nel

2022 a uno di 80 giorni nel 2023, e addirittura a uno di 137 giorni nel 2024, condizionando così l'intera ripartizione geografica.

*Tabella 2. ITP gestione sanitaria: valori medi per macro zona geografica*

| Zona   | ITP Sanitario 2022 | ITP Sanitario 2023 | ITP Sanitario 2024 |
|--------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Nord   | -22                | -20                | -22                |
| Centro | -9                 | -14                | -8                 |
| Sud    | -9                 | 8                  | 4                  |

*Fonte: Indice di Capacità Amministrativa REP – Sezione AT sui siti web Enti (2022,2023,2024)*

Nel complesso, il confronto dell'indicatore di tempestività dei pagamenti sanitari con quello dei pagamenti ordinari mette in luce che:

- le Regioni del **Centro** tendono a registrare **valori medi più alti**, quindi risultano meno virtuose;
- le Regioni del **Sud migliorano sensibilmente**, a testimonianza di un recupero nella puntualità dei pagamenti sanitari;
- anche le Regioni del **Nord** mostrano un **ulteriore passo avanti**, rafforzando la loro capacità di garantire pagamenti in anticipo.