

I TEMPI E LE PROCEDURE DEI PAGAMENTI DELLE
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

MARCELLO DEGNI, PASQUALE FERRO

I tempi e le procedure dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni

A cura di Marcello Degni e Pasquale Ferro ***

(*) Università di Pisa, docente di Contabilità pubblica

(**) Direttore Principale, Banca d'Italia, Roma. Le opinioni espresse non sono riferibili all'istituzione di appartenenza.

I tempi e le procedure dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni (*)

Indice

	Pag.
Premessa	
1. Un quadro complessivo	4
2. I recenti provvedimenti per ridurre i ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni	13
2.1 <i>Gli accordi</i>	
2.2 <i>I decreti sulla certificazione</i>	
2.3 <i>Il decreto sulle compensazioni</i>	
2.4 <i>Il pagamento con titoli del debito pubblico</i>	
3. Le principali indagini sui ritardi di pagamento	21
3.1 <i>Tavolo Interassociativo delle imprese dei servizi (TAIIS)</i>	
3.2 <i>Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE)</i>	
3.3 <i>Intrum Justitia</i>	
4. L'andamento dei crediti commerciali	27
5. Le iniziative normative in campo europeo e nazionale	29
6. Spesa per consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche, Patto di stabilità interno e ritardi nei pagamenti	45
7. La normativa contabile e le procedure di spesa	51
8. I ritardi di pagamento nel settore della sanità: criticità e ipotesi di soluzione	61
8.1 <i>Il percorso della Regione Lazio</i>	
8.2 <i>L'esperienza della Campania</i>	
8.3 <i>Il caso della Regione Lombardia</i>	
8.4 <i>Il contenzioso</i>	
9. Il sistema dei pagamenti pubblici	75
10. La programmazione delle attività e dei flussi di cassa nella PA	80
11. Suggerimenti e conclusioni	86
Allegato: Il procedimento della spesa	91
Bibliografia	94

(*) Pur nella condivisione tra i due autori delle linee generali d'inquadramento del lavoro (capitoli 1, 5 e 11), i capitoli 2, 3 e 8 sono da attribuire a M. Degni mentre i capitoli 4, 6, 7, 9 e 10 sono da attribuire a P. Ferro.

Premessa

La pubblica amministrazione italiana paga con grande ritardo i suoi fornitori, nonostante direttive comunitarie e norme legislative nazionali che invocano tempi rapidi e prevedono gravi sanzioni in caso di ritardo. E' una chiara patologia del sistema. Le imprese non possono essere il banchiere dello stato. Se forniscono un bene o un servizio, secondo quanto previsto dagli accordi, devono essere pagate in tempi rapidi. Altrimenti salta il sistema dei prezzi, si scatena la corsa alla cessione del credito, si percorrono strade non lineari, che possono portare anche alla corruzione. Il governo cerca di porre rimedio a questo problema: si susseguono norme, la stampa ne parla.

Ma se non si prende dal verso giusto il problema rischia di restare schiacciato, anche con la nuova proposta normativa in discussione, tra due corni: impossibilità di aumentare l'indebitamento della PA e esigenza di razionalizzare il ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni. Si tratta dei commi 11-quater e 11-quinquies introdotti, nel corso dell'esame parlamentare, nel disegno di legge di conversione del decreto-legge 16 del 2012 in materia di semplificazione fiscale. La norma integra quanto previsto dall'articolo 9, comma 3 bis, del decreto 158 del 2008 (come modificato dalla legge di stabilità per il 2012) affiancando alla fattispecie dei crediti "pro soluto" da cedere a banche ed intermediari finanziari quella dei crediti "pro solvendo". Il fine è apparente: evitare che una operazione importante di smobilizzo di questi crediti possa avere riflessi negativi sul debito pubblico (come probabilmente sarebbe stata la ventilata regolazione in titoli di stato dello stock di debiti delle pubbliche amministrazioni).

Ma si tratta di un artificio contabile di corto respiro. La distinzione tra cessione pro-soluto e pro-solvendo è semplice: nel primo caso si rescinde il rapporto tra creditore originario (il fornitore) e il debitore (la pubblica amministrazione). Subentra il cessionario (la banca o l'intermediario finanziario) che dovrà essere pagato dal pubblico. Il fornitore, pagando un prezzo (che cercherà a sua volta di trasferire su quello praticato alla PA) al cessionario, si libera del credito, migliora il conto economico del proprio bilancio, riacquista solvibilità rispetto alle sue banche di riferimento. Con il meccanismo del pro solvendo, invece, il fornitore non esce dal meccanismo, ma resta coinvolto fino al pagamento del debito ottenendo dal cessionario solo un'anticipazione (di parte) del suo credito. Non può ripulire il suo conto economico, non può ricostruire la sua normale linea di credito con le banche di riferimento. Il meccanismo del pro solvendo viene in genere richiesto

dal cessionario quando il credito non è ancora stato certificato dall'ente. In questi casi la banca si copre dal rischio di una fatturazione impropria mantenendo in solido anche il creditore originario (cui anticipa parte della somma con l'impegno alla restituzione nel caso in cui, ad esempio, l'azienda sanitaria non liquiderà la fattura).

In questi mesi si è pensato di trasferire l'incertezza, in modo un poco bizzarro, sulla pubblica amministrazione: nel momento in cui si decide una operazione di smobilizzo dei debiti commerciali governata dal centro (quindi dirigisticamente orientata) si ipotizza di fatto, non liberando il fornitore, che il pagamento possa non avere luogo. Sembra, a tutti gli effetti, un non senso, nell'ipotesi evidente che la cessione si riferisca a crediti certi, liquidi ed esigibili.

Il riflesso sul debito non è legato alla natura della cessione ma, come è stato stabilito con chiarezza dai pronunciamenti in sede Eurostat (recepiti nella normativa vigente), dalla ristrutturazione delle posizioni debitorie oltre il termine temporale di 12 mesi, o dalla concessione di delegazioni di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni. Solo in questi casi, espressamente vietati, il debito commerciale si trasformerebbe in debito finanziario, e si aumenterebbe lo *stock* di debito pubblico. Probabilmente ciò si è verificato ancora, dopo il 2005, e questo dovrebbe essere oggetto di rapida ricognizione. Non a caso il governo, per trovare una soluzione operativa ha proposto in sede europea di considerare l'ammontare dei debiti della PA nei confronti dei fornitori "sotto la linea" rispetto al calcolo del fabbisogno obiettivo (anche se non potrà essere evitato l'impatto sul debito).

I debiti commerciali rappresentano l'anello terminale di un processo che parte dallo stanziamento, nei bilanci di competenza, delle relative risorse. Lo scollamento tra competenza e cassa è il primo fenomeno da ridurre per favorire una ordinata gestione dei pagamenti (e il passaggio ad un bilancio per cassa favorirebbe questo processo). Vanno inoltre ridotti i tempi di trasferimento delle dotazioni, siano esse legate all'accertamento e alla riscossione di entrate o al trasferimento da altri livelli di governo. La fissazione di opportune regole nei contratti di tesoreria possono essere di ausilio per ridurre questi scompensi.

C'è poi il problema della gestione del ciclo passivo. Allo stato attuale la normativa vigente, "arricchita" con la introduzione della fattispecie del pro solvendo, è inapplicabile per moltissime pubbliche amministrazioni. Le regioni e gli enti locali spesso non sono in grado "su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti" di certificare "nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, entro il termine di sessanta

giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile". Tant'è che la stessa norma esclude i casi più critici ("La certificazione di cui al comma 3-bis non può essere rilasciata, a pena di nullità: a) dagli enti locali commissariati ai sensi dell'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Cessato il commissariamento, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti sorti prima del commissariamento stesso. Nel caso di gestione commissariale, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti rientranti nella gestione commissariale; b) dalle regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari"). Bisogna pertanto intervenire, in parallelo rispetto alla operazione di smobilizzo, sulla razionalizzazione del ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni, con un piano pluriennale coordinato centralmente. Solo in tal modo sarà possibile raggiungere l'obiettivo dei 30 e dei 60 giorni, fissato nelle direttive europee. Si tratta di un intervento di ottimizzazione dei processi amministrativi, dal forte impatto organizzativo, un esercizio di *spending review*, in cui l'informatica può essere di grande ausilio. Tutto il processo deve essere tracciato, per evitare errori, duplicazioni e fenomeni corruttivi. Solo se si avvia un processo di questo tipo può avere senso un intervento sullo *stock* di crediti accumulati, che potrebbe essere ricondotto ad una forma di anticipazione di liquidità da parte sistema bancario e degli intermediari sui crediti esigibili, coordinata ed accompagnata da una regia centrale.

1. Un quadro complessivo

1.1 Il tema dei ritardi di pagamento e delle procedure con le quali la pubblica amministrazione paga il corrispettivo delle forniture di beni e servizi è da diversi anni uno snodo importante della situazione economica del nostro paese ed è di stretta attualità in un periodo di crisi economica e finanziaria come quella che attraversa non solo l'Italia ma la maggior parte dei paesi dell'occidente globalizzato¹. L'argomento investe diversi e sostanziali aspetti del rapporto tra imprese e amministrazioni pubbliche e si pone naturalmente anche nei rapporti tra imprese private, anche se, nel primo caso, assume una particolare valenza e gravità. Le aziende che stipulano contratti con la pubblica amministrazione sono soggette ad oneri aggiuntivi rappresentati dal costo che si determina dal momento della consegna dei beni e servizi

¹ Per una trattazione più generale del tema, si veda M. Bellofiore, *I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, in *Le obbligazioni*, Tomo 1, Giuffrè 2008 e S. Villani, *I ritardi nei pagamenti delle PP.AA. e la riforma federalista*, Giannini Editore, giugno 2009.

(spese in massima parte già sostenute) a quello dell'incasso del corrispettivo, che può avvenire con diversi mesi di ritardo, con conseguenti squilibri, anche gravi, nei costi gestionali delle stesse imprese. Il tema assume ulteriore spessore ove si consideri anche la prassi di talune amministrazioni di ritardare i tempi di collaudo delle opere, con il risultato di dilatare ancora di più i tempi di pagamento. E' un tema che tocca molteplici questioni che occorre innanzitutto elencare per avere un quadro chiaro della interdipendenza degli argomenti che saranno esposti.

1.2 Incide fortemente sui ritardati pagamenti lo squilibrio strutturale dei conti pubblici e la conseguente necessità, per le amministrazioni, di contenere le spese e il fabbisogno di cassa procrastinando i pagamenti, con differenziazioni tra amministrazioni centrali ed enti territoriali stretti dal Patto di stabilità (e, per questi ultimi, tra enti "virtuosi" e non). Vanno considerati l'accumulo dei residui di bilancio e il ruolo "anomalo" della Tesoreria statale, nella quale si accumulano giacenze, sia per la scarsa capacità di spesa delle amministrazioni, rallentata dalle lungaggini delle fasi procedurali della contabilità pubblica, sia per le "manovre" sulla sua liquidità, decise per legge, come avvenne sul finire degli anni novanta del secolo scorso per favorire l'ingresso nell'euro o, più spesso, attuate concretamente in via amministrativa. Tutto ciò consente di limitare le erogazioni effettive: in sostanza, le giacenze non utilizzate per effettuare pagamenti assolvono alla funzione di "contenere" la pressione sulla cassa, con riflessi sul fabbisogno². Se

² Per alcuni autori il fenomeno dei ritardi dei pagamenti dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche è legato all'accumulo dei residui di bilancio e delle giacenze sui conti di tesoreria e discende, oltre che dall'oggettiva vischiosità delle regole della contabilità pubblica, "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 raccordo tra decisioni politico-parlamentari e azioni politico-amministrative del Governo". L'ulteriore divaricazione tra stanziamenti di bilancio e autorizzazioni di spesa si è realizzata di fatto per il fallimento della legge finanziaria come strumento idoneo a garantire un percorso di contenimento della spesa pubblica attraverso l'attenta verifica degli stanziamenti di bilancio, messa in secondo piano dall'esame parlamentare di interventi micro settoriali. A seguito di ciò, "come ha recentemente osservato la Corte dei conti, la gestione politica delle decisioni di bilancio ha evitato un trasparente confronto sulla definizione di limiti d'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 prelievi dai conti di tesoreria. E' 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" G. Macciotta, *Il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni: quale dimensione e quale soluzione*. Rapporto elaborato per il Tavolo TAIIS - Sindacato dei lavoratori, presentato al convegno CNEL su "Qualità degli appalti e ritardi di pagamento, un anno dopo", Roma, 2 dicembre 2010. In realtà la legge finanziaria "razionalizzata" e più in generale lo strumentario di norme poste a presidio dei conti pubblici alla fine degli anni ottanta

valutata sotto questi profili, la questione dei ritardi assume valenza economica, ma anche politica (nel senso di politica economica) perché include la questione del controllo dei conti pubblici per restare entro i saldi fissati a livello europeo per il deficit e il debito della PA. Ma il debito sommerso delle amministrazioni preme, indeterminato nel suo ammontare, sugli obiettivi di finanza pubblica distorcendo, anche se per finalità legittime come quella di porre rimedio, magari parziale e momentaneo, al fabbisogno delle imprese creditrici la distribuzione programmata delle risorse pubbliche (per definizione scarse) tra impieghi alternativi.

1.3 Le ragioni del ritardo nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione, oltre che dalla accennata carenza di liquidità, dipendono anche dalla difficoltà di gestire il ciclo passivo.

La prima ragione è stata spesso enfatizzata rispetto alla seconda poiché negli ultimi quindici anni, a partite dal periodo che precede l'ingresso nella moneta unica, si è spesso agito, sotto la necessità del contenimento del deficit e del debito pubblico, con restrizioni di bilancio e manovre di tesoreria che hanno condizionato significativamente le possibilità delle amministrazioni di rispettare il programma dei pagamenti. Le cause della carenza di liquidità dipendono: sul versante della spesa, dagli interventi sulla spesa pubblica centrale e dal ritardo con cui vengono effettuati i trasferimenti tra livelli di governo (da Stato a Regioni, da Stato a enti locali, da Regioni a enti locali); sul versante dell'entrata, dal ritardo relativo alle procedure di accertamento e riscossione (spesso effettuate dal centro e successivamente trasferite); dal sistema contabile dello Stato e degli enti territoriali (basato sul principio della competenza giuridica e della gestione dei residui); dal limite posto all'indebitamento degli enti territoriali, ammesso solo per le spese di investimento e, dal 2001, recepito nella Costituzione; dai vincoli del Patto di stabilità interno (che agisce sia sugli impegni che sui pagamenti); dall'obbligo del pareggio di bilancio, ormai divenuto vincolo stringente anche per il livello centrale; dalla rigidità delle spese correnti e dall'applicazione di tagli lineari per approssimare il pareggio.

(collegati di sessione, documento di programmazione economico-finanziaria, ciclo della quantificazione degli oneri) hanno reso possibile "il processo di risanamento della finanza pubblica italiana, che è stato realizzato negli anni novanta, colmando, con costi sociali contenuti, l'occasione mancata del decennio precedente" (M. Degni, La decisione di bilancio nel sistema maggioritario, Ediesse, 2004). Il percorso di risanamento è stato perseguito agendo sui saldi di finanza pubblica, anziché sulle singole componenti della spesa: solo con la riforma del 2009 (legge 196), dopo i tentativi, in gran parte vanificati, della seconda metà degli anni novanta, sono state poste le condizioni per passare dai saldi agli aggregati, mediante il dispiegamento della *spending review*. Ma il salto di qualità non potrà compiersi pienamente senza il passaggio al bilancio di cassa, delineato dalla legge 196 e rientrato, per le pressioni della tecnostruttura del Tesoro, con novella legislativa del 2010 (legge 39).

La seconda ragione, e cioè la difficoltà di controllare il ciclo passivo, è invece di natura strutturale e presenta forti elementi di criticità. Ciò può dipendere: dalle problematiche che nascono quando si affiancano sistemi di contabilità finanziaria a sistemi di contabilità economica, sia nello Stato sia negli enti territoriali; dal mancato utilizzo in forma diffusa di processi di dematerializzazione e tracciatura; dalla difficoltà di gestire in forma integrata e dinamica programmazione dei fabbisogni, ordini, controlli delle forniture, fatturazione.

1.4 La risposta alla crisi di liquidità è stata caratterizzata dall'aumento dell'intermediazione, diffondendo fenomeni di cartolarizzazione del credito (fino alle restrizioni introdotte nel 2007). Tale prassi ha prodotto diversi effetti negativi: generalizzazione della cessione del credito (tipicamente attraverso l'acquisto pro-soluto), con modalità non continuative e finalità di mero recupero, anziché di gestione del processo, facendo venire meno il collegamento tra fornitore e pubblica amministrazione; produzione di rilevanti oneri per interessi a carico della pubblica amministrazione (inferiori rispetto a quelli previsti dalla normativa in vigore, ma comunque molto consistenti); induzione nelle amministrazioni di una prassi accomodante (si liquida solo in prossimità dell'operazione di smobilizzo dei crediti, anziché in funzione del processo produttivo); perfezionamento delle transazioni al di fuori del territorio nazionale (generalmente in Svizzera) per evitare il pagamento della tassa di registro.

La cattiva gestione del ciclo passivo può favorire l'instaurarsi di un rapporto diretto distorto tra fornitori (o cessionari) e enti pubblici per determinare la liquidazione di un certo credito piuttosto che di un altro. Ciò espone l'ente ad una forte pressione da cui possono scaturire favoritismi e comportamenti non corretti. Si producono inoltre errori e duplicazioni, non sempre individuabili.

1.5. D'altra parte l'intermediazione ha svolto anche un ruolo positivo per le imprese creditrici, come dimostrano i dati elaborati dall'Associazione Italiana per il Factoring (Assifact). Negli ultimi anni di crisi ed elevata tensione sulla liquidità, gli intermediari finanziari del settore factoring hanno assicurato continuità nell'operatività, cercando di mantenere costante il livello di credito nei confronti della propria clientela e sostenendo i cedenti nella gestione delle dilazioni e dei ritardi di pagamento. Tuttavia, vi è da evidenziare che anche gli intermediari esprimono crescenti difficoltà nel porre in essere operazioni aventi a oggetto i crediti vantati verso la pubblica amministrazione, che implicano elevati livelli di assorbimento di capitale e costi di raccolta della liquidità sempre più elevati.

1.6 Vi è poi da considerare che il ritardo nei pagamenti espone l'ente alle numerose iniziative di recupero da parte dei creditori, accrescendo il

fenomeno del pignoramento. Il problema del contenzioso in parte è fisiologicamente legato alla verifica delle forniture e all'eventuale contestazione della qualità e quantità delle stesse (l'amministrazione quindi non paga fino alla verifica e, in caso di contenzioso, fino alla definizione giudiziale o extragiudiziale dello stesso: nelle indagini periodiche anche questo è considerato pagamento ritardato, ma ha natura diversa e connaturata all'agire e ai rapporti commerciali tra imprese e amministrazioni) ed è stato all'origine di situazioni spiacevoli che recentemente hanno fatto molto scalpore nell'opinione pubblica (si è giunti, nel caso dei crediti sanitari, anche al pignoramento della cassa regionale presso i tesorieri bancari, individuati come terzo debitore, con il blocco delle disponibilità necessarie per pagare gli stipendi in alcune ASL e conseguente intervento normativo per evitare ulteriori ritardi).

Un'inadeguata politica difensiva dell'ente nell'ambito della gestione del contenzioso sul credito fa sì che lo stesso soccomba sistematicamente davanti al giudice, trovandosi in difetto anche nei casi in cui ci sarebbero ragioni oggettive di contestazione (dopo la condanna del giudice si perde il legame con la sostanza del credito e resta solo il problema dell'esecuzione del pagamento). La situazione caotica (soprattutto nei crediti sanitari nelle regioni centro meridionali) ha favorito la proliferazione di studi legali specializzati nell'aggressione delle pubbliche amministrazioni (sono stati registrati anche fenomeni di impugnazione distinta per ogni singola fattura, per aumentare le spese legali, in contrasto con espliciti pronunciamenti della Corte di Cassazione). Su questa situazione s'innesta poi l'annoso problema dei tempi della giustizia che nel nostro paese sono eccessivamente lunghi e si riflettono sul problema dei ritardi nei pagamenti sia per la lungaggine dei processi (segnatamente di quello esecutivo) sia perché spinge i creditori a ricercare soluzioni stragiudiziali che inevitabilmente compromettono l'integrità del quantum da riscuotere, procurando un danno economico che le imprese tendono a incorporare nei prezzi offerti.

1.7 Il richiamo alla situazione delle strutture sanitarie è d'obbligo poiché da un lato esse rappresentano uno dei principali settori di spesa per la categoria di beni e servizi e, dall'altro, sono le strutture che denunciano i maggiori deficit e i maggiori ritardi nei pagamenti in tutte le indagini disponibili. La rilevante massa finanziaria non è sempre rilevata nei saldi di finanza pubblica (nell'indebitamento, ma anche nel fabbisogno), in quanto può non essere registrata negli stati patrimoniali delle aziende sanitarie. E' il caso ad esempio delle fatturazioni extra-tetto, emesse dalle strutture classificate e non accettate dalle aziende sanitarie. I contenziosi conseguenti si possono trascinare per anni e l'accantonamento per eventuali soccombenze in giudizio nei bilanci rappresentano una rara eccezione.

Le cifre in gioco danno un'idea delle preoccupazioni legate al fenomeno dei ritardati pagamenti: si va da stime prudenti intorno ai 30-40 miliardi di euro fino ai 70 mld di euro, con riflessi evidenti anche per ciò che riguarda la classificazione di questo importo ai fini della definizione di debito pubblico da parte di Eurostat. Ovviamente, in nessun caso la quota dei pagamenti da effettuare potrà essere azzerata, in quanto ve ne sarà sempre un stock da eseguire in un ragionevole arco di tempo.

Per il quadriennio 2007-2010, ipotizzando un'evoluzione del fenomeno analoga a quella del precedente quadriennio (37 mld. nelle valutazioni della Corte dei conti al 31 dicembre 2006, riguardanti tutte le Regioni, sostanzialmente confermate dalla Confindustria), Macciotta stima che "la sola esposizione debitoria delle ASL e delle Aziende Ospedaliere supererebbe i 50 miliardi di euro. Se si valuta, per il complesso delle altre amministrazioni pubbliche, un'esposizione pari al 40 per cento di quella degli enti sanitari, si perviene a un valore di maggior debito della pubblica amministrazione non inferiore a 4 punti di PIL. L'emersione della dinamica annua avrebbe comportato un maggior disavanzo, in ciascun esercizio, nell'ordine di 0,4 punti di PIL". Per Macciotta, la crescita di questa tipologia di debito sommerso è stata favorita, nel tempo, anche dalla diversa classificazione di tale debito ai fini degli accordi di Maastricht: l'indebitamento commerciale, a differenza di quello finanziario, non rientrava nei parametri di valutazione del debito-paese rilevato ai fini del Patto di stabilità e crescita³, ma stava in una sorta di limbo, definito *like-debt* dalle agenzie di rating, fino alla decisione di Eurostat del 2007.

1.8 Il ritardo nei pagamenti può essere la spia di inefficienze amministrative ed eccessive rigidità delle procedure di spesa: questo aspetto coinvolge le riforme dell'amministrazione pubblica che si sono succedute negli ultimi vent'anni in Italia, chiama in causa il processo di modernizzazione e di informatizzazione delle strutture pubbliche (e il sistema dei controlli, in ultima istanza), sollecita riflessioni sugli esiti (oltre che sulle impostazioni) delle riforme della dirigenza pubblica degli ultimi anni, e in particolare di quella attuata con la legge n. 150/2009, che pone l'accento sul ciclo della performance dirigenziale e sulla sua misurazione sulla base di specifici indicatori, che potrebbe, in questo segmento dei pagamenti, avere un riscontro significativo della sua validità ed applicabilità a casi concreti⁴. Gli stanziamenti di cassa nei

³ G. Macciotta, *Il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni: quale dimensione e quale soluzione*, op. cit. Le statistiche sul debito pubblico elaborate in coerenza con le regole stabilite in ambito europeo, infatti, non includono le passività delle amministrazioni pubbliche dovute alle dilazioni nel pagamento dei beni e servizi.

⁴ Questo aspetto verrà indagato anche per quanto attiene la riforma della contabilità pubblica: nella legge n. 196 del 2009 ci sono diverse disposizioni che intervengono

bilanci pubblici di tipo finanziario non stabiliscono un reale vincolo al pagamento; sono generalmente commisurati alla massa spendibile per dare alla gestione il massimo della flessibilità e non corrispondono alle effettive intenzioni di pagamento. Sul versante della competenza la configurazione giuridica dell'impegno non garantisce in modo univoco la definizione del soggetto creditore e del quantum (più chiaro per certi aspetti nella fase di liquidazione della spesa). Nel caso delle spese di investimento l'impegno è inoltre ulteriormente sfuocato dalla possibilità di attivare l'intera somma necessaria per la realizzazione dell'opera. La vera discontinuità che consentirebbe alla PA di conoscere l'entità dei suoi ritardati pagamenti, sarebbe il passaggio ad un bilancio per sola cassa, tagliando il nodo dei residui, che produce una opacità ineliminabile. Ma il legislatore, con la legge 39 del 2010, è tornato sui suoi passi, annullando il passo in avanti che aveva compiuto con la delega triennale introdotta nell'articolo 50 della legge n. 196/2009⁵.

sulle procedure di spesa, sulla programmazione dei flussi di cassa, sul bilancio di cassa e in materia di responsabilità dirigenziale connesse alla riforma della gestione della liquidità del Tesoro presso la Banca d'Italia (conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria). In particolare, su quest'ultimo profilo verrà sottolineato il "circuito virtuoso" che potrebbe determinarsi tra la fase di impostazione del bilancio, il bilancio e la programmazione dei flussi di cassa, che impone al dirigente di stabilire e comunicare i tempi di erogazione della spesa pubblica programmata in ciascun mese (il rispetto di queste date sarà determinante per l'esito della riforma del conto del Tesoro, sollecitata dalla Banca Centrale Europea), la responsabilità del dirigente preposto, valutata sulla base di specifici indicatori finanziari che potrebbero entrare tra quelli già stabiliti, nell'ambito della riforma approvata con la legge n. 59 del 2010, dalla CIVIT (*Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*); in questo modo, con i controlli gestionali e la verifica della performance del dirigente, si chiuderebbe il percorso che parte dalla fornitura del bene o servizio pubblico fino alla procedura di spesa e infine al pagamento. A tale proposito non si può non rilevare la molteplicità di funzioni, forse eccessiva, che si richiede al bilancio pubblico: vincolo per la gestione, parametro per la decisione, elemento per la valutazione del dirigente pubblico oltre alla conoscibilità, alla prevedibilità, alla controllabilità dei conti pubblici. Sarebbe forse opportuno misurare gli aspetti relativi alle performance delle amministrazioni e alla valutazione dei risultati e dei dirigenti con analisi specifiche, da correlare ai dati di bilancio con successive aggregazioni.

⁵ A complicare ulteriormente il ragionamento nelle pubbliche amministrazioni è la differenza delle metodologie di bilancio applicate. A questi criteri inizia a dare attuazione, per gli enti sub-centrali, il decreto legislativo 91/2011, attuativo della legge delega 42 del 2009 (federalismo fiscale) e, parallelamente, uno schema di decreto legislativo "gemello", approvato recentemente dal consiglio dei ministri in attuazione dell'articolo 2 della legge 196/09, percorre la medesima strada per le amministrazioni centrali dello stato. Nelle more di attuazione di questo complesso processo, che richiederà per la sua messa a regime, un lavoro di sperimentazione ed aggiustamento necessariamente non breve, solo parzialmente completabile nel biennio di sperimentazione previsto (2012 e 2013) si potrebbero prevedere, preliminarmente, alcuni semplici prospetti, allegati ai bilanci degli enti, per dare una rappresentazione sintetica e chiara del consolidamento. Gli elementi da indicare sono quelli emersi da quando si è iniziato a distinguere tra bilancio per la gestione e bilancio per la

1.9 Norme sui ritardati pagamenti esistono (ad esempio, il d. lgs n. 231 del 2002) ma non hanno raggiunto lo scopo di risolvere, almeno parzialmente, il problema: vi è quindi da indagare la questione sotto questo profilo, che coinvolge non solo gli aspetti commerciali e i termini negoziali delle commesse pubbliche (problema che, nell'economia del lavoro, non sarà esaminato), ma anche la normativa europea che è contenuta in due direttive, l'ultima del Parlamento e del Consiglio europeo del 16 febbraio 2011, che sulla base della legge n. 180 dell'11 novembre 2011, ("Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese"), dovrà essere recepita in Italia con decreto legislativo da emanarsi entro dodici mesi dall'approvazione della legge stessa. Sull'anticipo del recepimento della Direttiva (da 24 a 12 mesi) si è espressa negativamente la Ragioneria Generale dello Stato la quale, in una nota consegnata alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati sottolinea i profili di onerosità per la finanza pubblica⁶.

1.10 Vi sono poi una serie di problemi che impattano la vita delle imprese (effetti negativi sui flussi di cassa, maggiori oneri finanziari, talvolta e in parte scaricati sui prezzi delle forniture con aggravio per i conti pubblici, riduzione o rinvio di investimenti, ritardi a cascata nel pagamento dei fornitori, maggiore ricorso al credito bancario o alla cessione del credito, spese di contenzioso, stati d'insolvenza e in qualche caso fallimenti), al funzionamento del mercato (sia dei beni e servizi, sia del credito o dei servizi accessori allo stesso) e alla concorrenzialità tra le imprese (distorta per effetto degli elementi finora posti in evidenza e per le ripercussioni negative negli scambi intracomunitari, connessi al rischio di maggiori ritardi nei pagamenti), per il fatto che le grandi imprese "reggono" di più le condizioni imposte dalle pubbliche amministrazioni, per il diverso ritmo temporale di incasso delle forniture tra settori merceologici, tra diverse strutture pubbliche (i ritardi maggiori riguardano le ASL) e territoriali (si riproduce

decisione. Per ciascun ente, azienda ed organismo dipendente andrebbero evidenziate: le risorse finanziarie complessive provenienti dal bilancio dell'ente (correnti e capitale), il numero dei dipendenti (a contratto e a progetto); le sedi occupate (in metri quadri, distinguendo se di proprietà dell'ente controllante o in affitto). Questi semplici elementi, attualmente dispersi e occultati in molteplici fonti informative, consentirebbero di avere una efficace ed immediata rappresentazione del "consolidato" e potrebbero fornire una valida base per i confronti tra territori e la costruzione di semplici indicatori. Sarebbe inoltre una base utile per il raffronto con i programmi in cui andrà articolato il bilancio di ogni ente, in cui preliminarmente sarebbe utile far emergere i tre fattori indicati.

⁶ Nella stessa nota la RGS rileva che l'introduzione dei termini previsti dalle norme UE darebbe luogo al conseguente addebito di interessi moratori a carico dell'Erario, con grave pregiudizio per gli equilibri di finanza pubblica, ritenendo pertanto necessario rinviare il recepimento della Direttiva, con facoltà di escludere dall'applicazione della stessa i contratti stipulati anteriormente alla data del recepimento.

la tradizionale tripartizione tra Nord, Centro e Sud, con quest'ultimo fanalino di coda di tutte le indagini sui ritardati pagamenti e situazioni a macchia di leopardo all'interno delle aree geografiche dove alcune Regioni hanno attuato efficaci iniziative volte ad accelerare la situazione dei pagamenti) e tra diverse tipologie di imprese (le piccole e medie imprese rischiano più facilmente di trovarsi in una situazione di precario equilibrio economico-finanziario rispetto a quelle grandi o multinazionali, che hanno maggiori e diversificati flussi di cassa ed accedono più agevolmente al credito bancario o ad altre forme di finanziamento⁷; inoltre tendono a scaricare sulle forniture delle PMI i ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni).

1.11 Nel lavoro si richiama l'attenzione anche sull'incidenza non irrilevante delle tecnologie informatiche nella riduzione dei tempi delle procedure amministrative e nei pagamenti, accennando alle riforme attuate e a quelle in corso di attuazione che hanno riguardato il sistema dei pagamenti pubblici e in particolare la componente che fa capo alle amministrazioni centrali gestite dalla Banca d'Italia nella qualità di Tesoriere dello Stato: l'informatizzazione dei pagamenti dello Stato, prossima ad essere completata, non ha coinvolto del tutto la componente interna alle amministrazioni che dispongono la spesa ed è su questa che occorrerà intervenire per semplificare e modernizzare ulteriormente la procedura. Sotto tale aspetto sono valutate le norme contenute nel Codice dell'Amministrazione Digitale (decreto legislativo n. 235 del 30 dicembre 2010), che consentono di puntare con decisione sulla completa dematerializzazione e informatizzazione della procedura di spesa; si accenna all'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica per le pubbliche amministrazioni e alle possibilità offerte dall'utilizzo di pagamenti *on line* e di nuovi strumenti di pagamento (come, ad esempio, la Carta Acquisti per la Pubblica Amministrazione - CAPA).

1.12 Sono molte e diversificate le proposte volte ad ottenere una riduzione a livello fisiologico dei tempi di pagamento da parte della pubblica amministrazione: queste vanno dall'adeguata programmazione dei flussi di cassa, ad un piano di smaltimento dei residui per singola amministrazione dopo aver realizzato una operazione di trasparenza attraverso la ricognizione del debito esistente certo, liquido ed esigibile,

⁷ Sulla sostenibilità dei ritardi da parte delle imprese incide infatti la possibilità di accesso ai finanziamenti, la politica monetaria europea, più espansiva o più restrittiva a seconda delle condizioni del ciclo economico, del fabbisogno di liquidità del sistema, del tasso di inflazione atteso e della politica dei tassi perseguita dalla Banca Centrale Europea, la posizione di liquidità di ciascuna impresa, la disponibilità di risorse finanziarie da parte delle banche.

dall'allentamento del Patto di stabilità (almeno per gli enti virtuosi)⁸, ad accordi con i fornitori per il pagamento programmato degli arretrati. Le azioni più rapide da intraprendere riguardano peraltro sia il ripianamento di situazioni particolarmente complesse (il caso dei ritardi nella sanità e in alcune Regioni), che dipendono essenzialmente dalle politiche di contenimento della spesa e del deficit e dai Piani di rientro concordati tra Stato e Regioni, sia la necessità di intraprendere una decisa riforma sul piano normativo e organizzativo: si va dal rapido recepimento della Direttiva europea, alla semplificazione delle procedure amministrative e di spesa, all'introduzione della fatturazione elettronica, alla maggiore responsabilizzazione della dirigenza, da valutare sulla base di indicatori di performance e prevedendo efficaci sanzioni.

I recenti provvedimenti per ridurre i ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni

Il reticolo normativo in corso di definizione per affrontare il tema del ritardo dei pagamenti della pubblica amministrazione è molto articolato: 4 decreti ministeriali; 2 accordi tra ABI ed associazioni imprenditoriali; "incursioni" sul decreto-legge 52 del 2012 (quello sulla "spending review"). L'operazione cerca di rispondere ad un problema molto acuto ed è apprezzabile l'intento del governo di cercare una soluzione. Ma le ombre tendono a prevalere sulle luci. E' modesta nell'ammontare, rispetto alla massa di crediti da smobilizzare, e molto vischiosa nelle procedure attuative. Molti segmenti restano irrisolti (il pagamento degli interessi, il contenzioso). La possibilità di compensazione, da cui è evidentemente attesa la soluzione di una quota rilevante del problema rischia di far perdere, in un rapporto trilatero, la esatta consistenza del dare e dell'avere. Non si sceglie in modo univoco la procedura telematica per la trasmissione dei dati, con il rischio di mettere in movimento un processo (milioni di fatture), che rischia di diventare incontrollabile.

2.1 Gli accordi

I 2 accordi, in cui viene enucleata la cifra di 30 miliardi, sono stati entrambi firmati il 22 maggio 2012 e si riferiscono rispettivamente allo smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della pubblica

⁸ Il Patto di stabilità interno nel corso degli anni ha indotto le regioni e gli enti locali a limitare il più possibile l'erogazione dei pagamenti, determinando l'accumularsi nel tempo di risorse immobilizzate. Peraltro, proprio la consapevolezza dell'esistenza di tali risorse ha rappresentato per gli amministratori uno stimolo a programmare interventi di spesa, contando sulla speranza che prima o poi venisse loro consentito l'utilizzo di risorse di cui disponevano. Ciò ha prodotto strutturalmente una spinta alla divaricazione tra gli impegni assunti e i pagamenti erogati.

amministrazione, per complessivi 12 miliardi (2 derivanti dalla convenzione tra ABI e CDP del 6 marzo 2012, e 10 derivanti dal plafond crediti PA messo a disposizione con il primo accordo) ed al plafond "progetti investimenti Italia" (18 miliardi complessivi di cui 8 derivanti dalla richiamata convenzione ABI-CDP e 10 dal plafond progetti investimenti Italia messo a disposizione con il secondo accordo). La massa finanziaria messa a disposizione per lo smobilizzo dei crediti verso la PA ammonta quindi complessivamente a 14 miliardi (i richiamati 12 del primo accordo, cui vanno aggiunti i 2 del quarto decreto, che prevede il pagamento dei crediti con titoli di stato (vedi più avanti). Un ammontare di gran lunga inferiore a tutte le stime effettuate, che indicano valori multipli di almeno 5 volte. Ciò significa che l'operazione in cantiere si configura come la prima di una serie. Una ragione in più per mettere in piedi un meccanismo organizzativo finalizzato a durare nel tempo.

Nell'accordo sui pagamenti (dell'altro non si tratta in questa sede) si richiamano le innovazioni normative che consentono la cessione in forma semplificata "senza la necessità di interventi notarili e con la piena opponibilità di detta cessione". Questa disposizione è positiva perché si muove nella linea della semplificazione, fondamentale per la riuscita di questo tipo di operazioni. L'eliminazione dell'atto notarile per il perfezionamento della cessione riduce anche un costo, il pagamento della tassa di registro, che fino ad oggi veniva elusa dai detentori dei crediti e dai cessionari con delle defaticanti "migrazioni" in Svizzera per concludere l'accordo al di fuori del territorio nazionale. Il decreto attuativo che prevede la possibilità per il Fondo di garanzia per le PMI di rilasciare garanzie sulle anticipazioni di crediti vantati nei confronti della PA "nella percentuale massima del 70% e a condizioni economiche di favore".

Tra le modalità tecniche di utilizzo del plafond, che sarà formato dalle banche utilizzando le modalità più convenienti, si richiamano le fattispecie del pro-soluto, del pro-solvendo e della anticipazione. Nel caso in cui non ci sia cessione del credito è necessaria la copertura del Fondo di garanzia e la misura della anticipazione del credito viene fissata al 70 per cento (lo stesso ammontare della garanzia del Fondo). Nel valutare il rischio di credito le banche terranno conto che le operazioni connesse all'utilizzo del plafond sono riconducibili alla PA debitrice. Solo se nella certificazione è presente la data di pagamento le banche manterranno le linee di credito concesse all'impresa (l'operazione sarà cioè aggiuntiva).

I crediti oggetto di smobilizzo devono essere "certificati come certi, liquidi ed esigibili". A tale proposito si rileva che le tre fattispecie previste dall'accordo, prima indicate, appaiono ridondanti rispetto alla natura dei crediti ammessi, poiché se il credito presenta le caratteristiche indicate sia per il fornitore (che libera il proprio bilancio),

sia per il *factor* (che può disporre pienamente del titolo) l'operazione più naturale è quella della cessione pro-soluto. Come si è detto la natura del credito non è connessa al mantenimento del legame con il cedente, bensì al tempo di dilazione, che non può superare i 12 mesi (come si precisa nell'accordo per il caso in cui non sia prevista la data di pagamento). Il tasso di interesse/sconto sarà determinato sulla base di due elementi 1) il costo di provvista 2) uno spread in funzione della qualità dell'impresa, del garante e della struttura dell'operazione. Tale importo viene fissato dall'accordo: il tasso BCE + uno spread tra 80 e 137 punti base. L'orizzonte temporale in cui sviluppare l'operazione è la fine del 2012.

2.2 *I decreti sulla certificazione*

Si tratta di due decreti gemelli, riferiti rispettivamente alle amministrazioni centrali e sub-centrali. Il primo si riferisce alle "amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali". Il secondo decreto indica, come soggetti destinatari, le regioni, gli enti locali e le aziende sanitarie. Entrambi disciplinano le modalità di certificazione del credito relativo a "somministrazioni, forniture e appalti". Nel secondo caso però l'ambito di applicazione esclude gli "enti locali commissariati" e le "regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari". E' questo il primo grande elemento di criticità in quanto il ritardo preponderante si verifica proprio in quelle situazioni, che presentano forti criticità organizzative e finanziarie. E non si tratta di un fenomeno marginale: ben 8 regioni sono interessate dal fenomeno (tra cui, eccetto la Basilicata, l'intero mezzogiorno).

Notizie recenti indicano la volontà di allentare questa restrizione. Nel testo del disegno di legge di conversione del decreto-legge 52/2012 (c.d. decreto sulla *spending review*), approvato dalla commissione referente del senato (AS 3284), è stato inserito un emendamento proposto dai relatori, che introduce un nuovo articolo nel testo (il 13-bis) in cui nel ribadire la esclusione dalla certificazione degli "enti del servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari, ovvero a programmi operativi di prosecuzione degli stessi, qualora nell'ambito di detti piani o programmi siano state previste operazioni relative al debito", fa salve "le attestazioni rilasciate ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché le certificazioni rilasciate nell'ambito di operazioni di gestione del debito sanitario, in attuazione dei predetti piani o programmi operativi". Questa ipotesi, se da un lato fa rientrare parzialmente nella massa dei debiti la componente più significativa, apre un problema forse ancora più grande: l'opacità del processo di liquidazione nelle regioni che presentano criticità strutturali, che potrebbe indurre, se forzato senza adeguata strumentazione organizzativa, alla certificazione

di crediti non corrispondenti, in tutto o in parte, a forniture o prestazioni effettivamente erogate e corrispondenti ai sottostanti contratti.

La certificazione, prevedono i decreti, non pregiudica il diritto del creditore "agli interessi relativi ai crediti, "in qualunque modo definiti, come regolati dalla normativa vigente o, ove possibile e indicato, dalle pattuizioni contrattuali tra le parti". E' un altro fattore di forte criticità, che rischia di vanificare l'operazione. La massa dei crediti da smobilizzare è infatti nella disposizione, per grande parte, dei cessionari. Questi soggetti detengono "in pancia" ammontari ingenti di crediti che hanno maturato, in base alla vigente normativa, elevati interessi (in molti casi Euribor + 7). Sarebbe assurdo, da parte della PA, non negoziare tale somma in cambio dell'accelerazione del pagamento e della messa a regime di un sistema che, auspicabilmente, nel futuro, dovrebbe evitare il riproporsi del fenomeno. In primo luogo per risparmiare risorse pubbliche. In secondo luogo per chiudere partite finanziarie e contenziosi che altrimenti resterebbero aperti, con oneri crescenti per la pubblica amministrazione.

Il grado di negoziazione è inversamente proporzionale al numero di cessioni subite dal credito. Nel caso in cui il detentore sia il fornitore originario è possibile limitare il pagamento alla sorte, chiedendo la rinuncia agli interessi. Se il credito maturato non è molto vecchio e si mette in piedi un sistema di pagamenti rapidi a regime, il fornitore, che ha rapporti non occasionali con la pubblica amministrazione, può tranquillamente chiudere la partita in cambio del prezzo pattuito, rinunciando agli interessi. Bisogna prevedere quindi questa possibilità di accordo volontario. Anche quando il credito è nella disponibilità del cessionario è possibile una transazione degli interessi molto al di sotto delle disposizioni vigenti. Un *factor* bancario o specializzato in un settore (ad esempio Farmafactoring nella sanità) sarà disponibile ad accettare un tasso di interesse pari al costo del denaro incrementato di uno *spread*. Su ammontari rilevanti per la pubblica amministrazione questo significa risparmi per milioni di euro. Più difficile (ma non impossibile) ottenere uno sconto sugli interessi quando il credito è oggetto di più cessioni (perché in ogni passaggio c'è una *fee* che deve essere corrisposta al cedente e la somma delle *fees* riduce il margine di trattativa). I cessionari (o *factor*) sono di vario tipo, più o meno disposti a transigere sugli interessi (un *hedge fund* asiatico non è particolarmente interessato ai problemi della sanità italiana), ma tutti, di fronte ad un impegno pubblico straordinario come quello in atto, sono stimolati ad entrare nella operazione, perché in tal modo ricostituiscono la propria liquidità e possono effettuare nuove operazioni. Anche per questo non è saggio immettere nel sistema una consistente liquidità se parallelamente non si è ben riorganizzato il ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni. La liquidità sarebbe impiegata per l'acquisto di nuove

masse creditorie e il problema dello smaltimento si riproporrebbe di nuovo.

Riorganizzare il ciclo passivo significa anche disintermediazione finanziaria, che può confliggere con gli interessi dei *factor* (ma anche il *factor*, se il ritardo è troppo elevato, alla fine può saltare). Le imprese fornitrici inoltre non cedono solo (prevalentemente prosoluto) per avere sicurezza dei flussi finanziari, ma anche (per esempio le grandi aziende farmaceutiche che utilizzano Farmafactoring) per avere un servizio e non doversi preoccupare della riscossione (pagano quindi già una *fee*). Quindi il ruolo del *factor* come supporto alla impresa fornitrice esisterà sempre (ed è utile). Quello che verrà meno un giorno, o si attenuerà, (ma c'è molto lavoro da fare) è la funzione impropria (ma molto utile) di banchiere della PA che il *factor* attualmente svolge (ovviamente guadagnando non poco).

Il decreto non risolve (non spetta a lui) il tema del rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Si afferma infatti che i pagamenti "conseguenti alle certificazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica" e che le aziende sanitarie sono vincolate agli obblighi del decreto "solo se compatibili con i saldi programmati di finanza pubblica". Ma il pagamento di una massa consistente di debiti commerciali inevitabilmente forzerà i limiti di cassa previsti dal patto interno. Tant'è che il governo italiano sta cercando di ottenere, in sede europea, la collocazione di questa partita sotto la linea ai fini del pareggio di bilancio. Ma si tratta di una concessione (se ci sarà) una *tantum* (quindi va data soluzione strutturale al problema perché non si potrà ripetere) e, in ogni caso, pur non pesando sull'indebitamento netto, esplicherà i suoi effetti sul fabbisogno (e quindi sullo *stock* del debito).

Nello schema si dice che la certificazione non può essere rilasciata "qualora risultino procedimenti giurisdizionali pendenti". In altre parole i crediti azionati restano fuori dal processo. Si tratta di una ulteriore criticità perché, in molti casi, al ritardo del pagamento segue, da parte del fornitore o del cessionario, una azione giudiziaria per il recupero, finalizzata ad aumentare la pressione sull'ente pubblico per ottenere il pagamento. E se, come si è detto, bisogna prevedere un accordo sugli interessi, tanto vale estenderlo alla rinuncia ai procedimenti di recupero in corso. I procedimenti per il recupero dei crediti rappresentano una patologia del sistema, particolarmente diffusa nel settore sanitario. Le aziende sanitarie non seguono il contenzioso e soccombono costantemente di fronte al giudice. I procedimenti per ritardato pagamento affollano gli uffici legali delle aziende sanitarie ed impediscono di seguire con adeguata attenzione i contenziosi di natura sostanziale (quando il giudice si è pronunciato si perde il legame tra credito e fornitura sottostante). Studi di avvocati specializzati, soprattutto nel meridione, impugnano sistematicamente ogni singola

fattura (contro una sentenza della cassazione che vieta questa prassi) gonfiando a dismisura le spese legali. Il rischio di pignoramento paralizza l'attività finanziaria delle aziende sanitarie. In alcuni casi si è giunti al pignoramento della cassa regionale. L'occasione dello smobilizzo dei pagamenti arretrati deve essere colta per smantellare, attraverso accordi con i soggetti creditori, l'enorme contenzioso accumulato, che andrebbe monitorato e tracciato.

La procedura proposta per la certificazione è molto farraginosa. C'è uno sdoppiamento tra un procedimento ordinario (cartaceo) e una piattaforma informatica (che resta, anche dopo la sua predisposizione, un percorso parallelo a quello cartaceo). L'esperienza di centralizzazione dei pagamenti più simile a quella in discussione (realizzata nella regione Lazio a partire dal 2009) si è fondata sull'obbligo dell'uso della piattaforma informatica. E' impossibile gestire un processo al tempo stesso cartaceo e telematico. Il rischio di duplicazione è fortissimo: lo stesso fornitore potrebbe inviare parte delle fatture telematicamente e parte su supporto cartaceo. La somma importante che si vuole trattare nell'operazione (14 miliardi di euro sono, come si è detto, solo una parte dello stock da smobilizzare) corrisponde a milioni di fatture, che rischiano di travolgere la struttura chiamata a gestire il processo (RGS e CONSIP).

Si prevedono diversi allegati: uno per l'istanza di certificazione richiesta dal creditore alla amministrazione debitrice, cui questa risponde, entro 60 giorni, utilizzando un altro modello. Il procedimento si sovrappone quindi alle procedure di liquidazione in essere presso le pubbliche amministrazioni, che dovranno essere adeguate al nuovo schema, delineando ulteriori tempi di esecuzione ("l'attribuzione di un numero progressivo identificativo per ogni certificazione rilasciata"), nonché esigenze di addestramento del personale addetto. Si dispone in questo modo una sorta di processo di riconciliazione del debito (il creditore chiede, la amministrazione risponde che il credito è certo, liquido ed esigibile, "ovvero ne rileva l'insussistenza o l'inesigibilità anche parziale") che difficilmente può essere effettuato (peraltro su carta e con centralizzazione nazionale) entro 60 giorni. Più funzionale appare invece che, sulla base dei procedimenti già operativi presso le pubbliche amministrazioni, queste, entro 60 giorni (o meglio 120, per fornire alle imprese un tempo congruo per una azione concentrata) completino il proprio processo di liquidazione, certificando (o dichiarando non certificabili, in tutto o in parte) le fatture giacenti presso i rispettivi sistemi contabili. A questo punto inviano un flusso telematico alla piattaforma CONSIP, messo a punto entro i 120 giorni della certificazione. In grande parte la massa trattata sarà formata da crediti già certificati e presumibilmente ceduti pro-soluto dai fornitori (nei sistemi contabili risulta già il cessionario che ha acquistato il credito).

La procedura prevede la verifica preliminare da parte della amministrazione, dell'avvenuto assolvimento degli obblighi fiscali da parte del creditore. Questa disposizione, in vigore da diversi anni, è stata metabolizzata nel ciclo passivo, nonostante gli ostacoli non banali che crea ad una spedita liquidazione del credito. Resta comunque, sulla base della vigente legislazione, nella responsabilità delle amministrazioni preposte alla certificazione del credito. Per conferire maggiore speditezza alla operazione straordinaria si potrebbe forse derogare alla norma, lasciando alla amministrazione finanziaria la funzione di verifica del comportamento fiscale dei creditori della PA (o prevedendo, con specifica disposizione, una verifica a valle del processo di pagamento). Per le stesse ragioni di speditezza è forse utile eliminare l'ipotesi di compensazione tra crediti e debiti del fornitore rispetto alla medesima amministrazione.

Pericolosa (e anche un po' bizzarra) appare la previsione di un commissario *ad acta* nominato dalla RGS territoriale, su istanza del creditore, nel caso in cui la pubblica amministrazione non certifichi il credito entro 60 giorni. Il percorso immaginato è ad ostacoli (e biforcuto tra cartaceo e telematico): il creditore, con l'allegato 1-bis, chiede il commissario alla RGS; il direttore della RGS competente lo nomina entro 10 giorni, con l'allegato 3; il commissario, con poteri di pubblico ufficiale, provvede al rilascio della certificazione entro 50 giorni.

Il commissario *ad acta*, correlato alla riscossione del credito, è una norma di chiusura dell'ordinamento: viene nominato dal giudice, a valle della condanna della pubblica amministrazione al pagamento, nel caso in cui questa si rifiuti (anche per inerzia) di ottemperare. Prevedere un meccanismo analogo in via amministrativa appare una forzatura inaccettabile. Se una pubblica amministrazione non riesce a completare il processo di liquidazione ciò è probabilmente dovuto a ragioni di natura organizzativa e gestionale, e il commissario *ad acta* non rappresenta di certo la soluzione. Se l'amministrazione non ha certificato un credito, non ne ha neppure dichiarato la possibile insussistenza (magari parziale). Come può (con quali strumenti) il commissario sostituirsi in questa decisione? Nel caso di crediti non certificati non si intravede altra possibilità di azione, a parte quella giudiziaria, azionata dal creditore, che riorganizzare il ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni adeguandolo a tempi coerenti con quelli europei. Nel frattempo con la procedura straordinaria potrà essere pagata rapidamente (e telematicamente) l'ingente massa dei crediti certificati in un congruo arco temporale (120 giorni).

2.3 Il decreto sulle compensazioni

Il decreto introduce la possibilità di compensare i crediti certificati con il "pagamento totale o parziale delle somme iscritte a ruolo entro il 30 aprile 2012 per tributi erariali e per tributi regionali e locali, nonché per

contributi assistenziali e previdenziali". La possibilità di compensazione è estesa anche agli oneri accessori. In sostanza ciò che l'impresa deve alla pubblica amministrazione può essere compensato con quanto deve da questa ricevere (inclusi gli enti del servizio sanitario nazionale). La possibilità di compensare crediti con imposte, anche se in forma più contenuta, non è nuova nel nostro ordinamento. Gli enti morali (ospedali religiosi) possono infatti utilizzare i crediti che vantano presso le aziende sanitarie in sostituzione del pagamento all'INPS dei contributi previdenziali relativi ai propri dipendenti. L'esperienza presenta forti criticità: grande incertezza si determina nella correlazione tra credito e partite previdenziali; si accumulano notevoli ritardi di pagamento delle aziende sanitarie all'INPS; si perde la connessione tra i riferimenti riassuntivi dell'INPS e quelli dei sistemi contabili delle aziende; nel passato sono state effettuate tra le due pubbliche amministrazioni transazioni all'ingrosso, per la difficoltà estrema di ricostruire le compensazioni effettuate; nel rapporto trilatero si crea incertezza tra le azioni dei diversi soggetti (chi deve dare a chi e per cosa).

Una soluzione più semplice, visto che il problema per la pubblica amministrazione è tra il dare (pagare i crediti) e il non avere (rinunciare alle entrate corrispondenti attraverso la compensazione), potrebbe essere quella di sospendere i versamenti delle somme iscritte a ruolo per i titolari di crediti certificati fino al pagamento attraverso l'operazione straordinaria. I titolari di crediti certificati conoscono esattamente quanto devono avere dalla pubblica amministrazione. Si asterranno quindi dal pagamento delle imposte, protetti da una disposizione che li esclude dalle sanzioni, per un periodo predefinito (ad esempio 180 giorni) e per l'importo corrispondente a quanto loro dovuto. Entro 120 giorni, attraverso l'operazione straordinaria, entreranno nella disponibilità delle somme loro spettanti e potranno, nei successivi 60, pagare quanto dovuto all'erario. Si eviterebbe in tal modo il rapporto trilatero e le procedure di riscossione nei confronti dell'ente debitore. Per evitare la trasformazione del debito commerciale in finanziario si prevede infatti il pagamento entro 12 mesi da parte della amministrazione debitrice e il recupero delle somme, da parte dell'erario, in caso di inadempimento, "mediante riduzione delle somme dovute dallo stato ente territoriale a qualsiasi titolo". Un meccanismo analogo può essere previsto, senza coinvolgere l'erario: se entro 12 mesi, gli enti debitori non rimborsano le somme anticipate nella operazione straordinaria lo stato interverrà, riducendo corrispondentemente quanto dovuto all'ente territoriale. Il problema sta nella sostenibilità dell'operazione, che è esattamente uguale nelle due fattispecie. Il vantaggio della seconda sta nella maggiore semplicità del meccanismo, che in queste operazioni è fondamentale.

2.4. *Il pagamento con titoli del debito pubblico*

Si tratta del quarto decreto, che si occupa del sottoinsieme di crediti della PA relativi "alla fornitura di beni e servizi già avvenute" alle amministrazioni centrali non pagate e che hanno generato residui passivi o perenti. Al fine dell'ininfluenza sull'indebitamento netto della PA devono riferirsi a consumi intermedi. Anche in questo caso il decreto prevede una specifica dichiarazione da parte del creditore, sulla base di modelli predefiniti, corredati dalla documentazione relativa alla transazione commerciale. La procedura amministrativa a valle della dichiarazione è complessa: verifica della assunzione dell'impegno contabile e sussistenza del credito; ordinazione del credito; verifica della registrazione del credito nel conto dei residui (e produzione di una specifica lista); trasmissione entro il 31 luglio delle liste all'Ufficio centrale del bilancio; predisposizione delle liste definitive entro il 31 agosto; trasmissione delle liste alla RGS entro il 28 settembre (con modalità da dettagliare secondo una circolare); verifica RGS entro il 31 ottobre e produzione dell'elenco dei creditori con le somme da estinguere. A questo punto il dipartimento del tesoro procede, tramite la BI, alla emissione e alla assegnazione dei titoli quadriennali (novembre 2012 - novembre 2016), fino ad un ammontare di 2 miliardi.

3. Le principali indagini sui ritardi di pagamento

Il fenomeno dei ritardi nei pagamenti è una pratica molto diffusa e sta assumendo un rilievo crescente non solo in Italia ma anche negli altri paesi dell'Unione europea; in questi ultimi, con qualche eccezione, i tempi di pagamento erano considerati accettabili e non preoccupanti. La crisi finanziaria ha modificato questa condizione e la conseguente crisi economica, che ha lambito anche i "debiti sovrani", ha prodotto un aumento degli squilibri nei conti pubblici determinato dal salvataggio delle banche e dalla recessione. La conseguenza è stata un forte e generalizzato aumento del debito pubblico, con una particolare incidenza sui paesi nei quali aveva già raggiunto, prima della crisi, livelli prossimi alla non sostenibilità.

I ritardi nei pagamenti comportano costi per l'intero sistema economico, ma incidono di più sulle piccole e medie imprese, che sono più esposte alla variazione dei flussi di cassa e ai maggiori costi da sostenere per il recupero dei crediti. In Italia, considerata la struttura del sistema imprenditoriale incentrato sulle PMI, il peso risulta quindi accentuato rispetto agli altri paesi europei. Più in generale, l'Europa si è mossa, in

più di un'occasione, con iniziative che riconoscono il ruolo fondamentale delle PMI per l'economia dell'unione⁹.

Un fenomeno, quindi, europeo se è vero che solo il 5% delle società in Europa e appena l'1,3% delle PMI afferma di non essere colpita dal fenomeno. I ritardi nella UE sono mediamente di 63 giorni oltre la normale scadenza, mentre per l'Italia si arriva a 186 giorni¹⁰. Il problema risulta più accentuato se si considerano anche i tempi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche nel confronto europeo. Secondo Assobiomedica, si va dai 30 giorni di Germania e Svizzera ai 45-60 di Regno Unito e Francia, per arrivare ai 278 dell'Italia, che precede solo la Spagna (300 giorni) e la Grecia (500 giorni)¹¹.

Molte ricerche effettuate periodicamente da associazioni di categoria analizzano il tema dei ritardi di pagamento. Dalle analisi, pur considerando che i dati differiscono tra le diverse indagini per le caratteristiche dei soggetti intervistati, per i tempi di rilevazione e per una maggiore o minore accuratezza nella rilevazione ed elaborazione dei dati, emergono tuttavia indicazioni sostanzialmente convergenti, che possono essere così riassunte:

- a) nelle graduatorie europee l'Italia si colloca tra i "cattivi pagatori";
- b) il ritardo più marcato si registra nei confronti della pubblica amministrazione;
- c) il settore più rilevante (e in cui il ritardo è maggiore) è quello sanitario;

⁹ L'iniziativa intitolata "*Small Business Act*" (SBA) per l'Europa mira a creare condizioni favorevoli alla crescita e alla competitività sostenibili delle piccole e medie imprese (PMI) europee. Le politiche comunitarie e nazionali devono tenere maggiormente conto del contributo delle PMI alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro. Lo SBA si basa su dieci principi destinati a guidare la formulazione delle politiche comunitarie e nazionali, nonché su misure pratiche per la loro attuazione. Tra questi principi assume rilievo l'adattamento delle pubbliche amministrazioni alle esigenze delle PMI e l'eliminazione degli ostacoli amministrativi: si dispone che gli Stati membri devono ricorrere quanto più possibile a procedure semplificate, all'*e-government* e a soluzioni di sportello unico e devono impegnarsi ad accelerare le procedure necessarie a fondare un'impresa e ad avviare le attività commerciali. In questo contesto favorevole alle PMI, lo SBA prevede una serie di nuove proposte legislative per rispondere alle esigenze delle PMI; tali proposte riguardano, tra l'altro, la semplificazione e l'armonizzazione delle norme di fatturazione, nonché la riduzione dei ritardi di pagamento. In Italia, iniziative in tal senso sono contenute nella legge n. 180/2011, che ha introdotto lo "statuto delle imprese".

¹⁰ Fonte: *European Payment Index*, Intrum Justitia, 2011.

¹¹ Assobiomedica, *La posizione associativa in materia di ritardati pagamenti*, marzo 2011.

d) vi è una forte disparità tra le Regioni italiane, con situazioni vicine alla media europea (Friuli, Trentino, Lombardia, Valle D'Aosta, Marche, Basilicata) ed altre molto distanziate (Campania, Molise e Calabria).

3.1 Tavolo Interassociativo delle Imprese dei servizi (Taiis)

Secondo l'indagine del Taiis, a fronte di una media europea di 68 giorni di ritardo rispetto ai tempi normali, in Italia le pubbliche amministrazioni saldano i loro debiti con un ritardo medio di 138 giorni (una situazione peggiore si rileva solo in Portogallo). Ma se si considera il settore sanitario, la situazione italiana è ancora più squilibrata, con un ritardo medio di 247 giorni: "in una Regione si sfiorano i 700 giorni; in due si superano abbondantemente i 600 giorni; in altre due i 400; in tre Regioni del Nord si attestano comunque tra i 250 ed i 300 giorni; in nessuna Regione si riesce a rientrare entro i 30 giorni previsti dalle norme europee. Per quanto riguarda gli enti locali, la situazione è più a macchia di leopardo ma con ritardi sempre assai significativi: nel Centro-Sud, in particolare, i ritardi oscillano tra i 6 e i 12 mesi, con punte anche di 2 anni in Sicilia"¹². Dal punto di vista quantitativo, i crediti delle imprese nei confronti della pubblica amministrazione ammontano, nel 2010 a circa 70 miliardi di euro (quasi il 4% del PIL). Nello specifico è la sanità pubblica a detenere il primato con 58,2 miliardi di euro.¹³

¹² F. Tumino, *Pa, imprese e ritardo dei pagamenti: verso una soluzione europea?*, in *Facility management Italia*, n. 9/2010.

¹³ Taiis, *Riferimenti normativi della disciplina dei pagamenti nei contratti pubblici di forniture e servizi*, 2010. Altri studi cercano di stimare il fenomeno del ritardo dei pagamenti.

Da uno studio commissionato dall'Ordine dei Commercialisti emerge che, nel 2010, i tempi medi di ritardo dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni italiane sono stati di 86 giorni (per alcuni settori le tempistiche medie di ritardo oscillano tra 6 mesi ed 1 anno). Il dato medio europeo è di 27 giorni, quindi il rapporto di sfavore delle imprese italiane è di 3 a 1. Il trend appare fortemente negativo: si è passati infatti da 40 giorni del 2008 a 52 giorni del 2009, per arrivare a 86 nel 2010. Mentre a livello europeo, secondo questa indagine, i tempi medi sono rimasti sostanzialmente stabili: 26 giorni nel 2008, 24 nel 2009, 27 nel 2010. Lo studio sottolinea che il ritardo dei pagamenti della PA fa mancare liquidità nelle casse delle imprese che ritardano a loro volta i pagamenti ai fornitori e sono impossibilitate a effettuare investimenti senza ricorrere a forme di finanziamento; in questo modo si trasferisce alle imprese il problema di liquidità del settore pubblico. Applicando il tasso di interesse medio sui prestiti bancari a breve al debito medio della PA, calcolato sulla base del ritardo medio espresso in giorni per il totale delle spese per *public procurement*, l'indagine stima un extracosto per le imprese pari 1,9 miliardi di euro, di cui 1,6 rappresentano il costo per la collettività, tenuto conto che il costo di finanziamento della PA (considerando i BOT a tre mesi) è inferiore a quello per le imprese che ricorrono al credito bancario e senza tener conto degli effetti di razionamento del credito che si sono accentuati dall'inizio dell'attuale crisi economica e finanziaria (ove la tempistica dei pagamenti fosse

3.2 Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE)

Per monitorare il fenomeno del ritardo dei pagamenti della pubblica amministrazione l'ANCE ha recentemente ripetuto l'indagine presso i propri associati. Emerge un quadro di progressivo peggioramento e di allungamento dei tempi di pagamento della PA (l'82 per cento delle imprese di costruzione subisce ritardi in questi pagamenti). Il ritardo medio segnalato dalle imprese di costruzioni è di 114 giorni, cioè quasi di 4 mesi, oltre i termini previsti (2,5 mesi). Il 66 per cento delle imprese denuncia un ritardo medio superiore a due mesi, mentre il 28 per cento subisce un ritardo superiore ai 4 mesi. Tra le cause denunciate come determinanti del ritardo vengono segnalate, in ordine decrescente: il vincolo del Patto di stabilità interno per gli enti locali (71 per cento delle imprese), che massimizza il disallineamento tra possibilità di impegno (che per le opere può estendersi fino all'intero costo previsto, al di là dello stanziamento) e vincolo sui pagamenti, stabilito a livello aggregato; la mancanza di fondi disponibili (51 per cento), determinata spesso dal ritardo dei trasferimenti; i tempi lunghi per l'emissione del certificato di pagamento (51 per cento), il trasferimento di fondi da altre amministrazioni (48 per cento), i tempi lunghi per l'emissione del certificato di pagamento da parte delle strutture appaltanti (47 per cento). Le imprese, per fronteggiare questa situazione, dilazionano i tempi di pagamento ai fornitori, richiedono scoperti in banca o finanziamenti a breve o cessioni pro-soluto (con oneri oscillanti tra il 5 e il 7 per cento del capitale). Il 4 per cento delle imprese ha utilizzato la

allineata alla media europea, questo costo si ridurrebbe a 500 milioni di euro). Lo studio conclude che "il fenomeno dei ritardi di pagamento ha ormai raggiunto e superato livelli di guardia, con effetti non più soltanto micro e redistributivi ma anche macro e allocativi".

Merita di essere citata anche l'indagine campionaria delle imprese elettriche ed elettrotecniche (*I ritardi nei pagamenti per le imprese ANIE. I risultati dell'indagine rapida*, anno 2010), che si riferisce al numero medio di giorni extracontrattuali di ritardo nei pagamenti per tipologia di attore. Emergono dalle risposte delle imprese maggiori difficoltà nell'interazione con i clienti pubblici (in media oltre 150 giorni di ritardo nei pagamenti). L'analogo dato per i clienti privati è vicino ai 45 giorni medi. Più in dettaglio è la PA locale a mostrare una maggiore propensione alla dilazione dei pagamenti. Fra i Grandi Committenti sono in particolare gli operatori nel settore dei trasporti a evidenziare ritardi nei pagamenti più accentuati (pari a circa 60 giorni). Nella stragrande maggioranza dei casi (l'88%) non viene riconosciuto alle imprese alcun pagamento di interessi sul ritardo accumulato. Il fenomeno è comune ad altri paesi (nei quali peraltro le imprese aderenti all'ANIE hanno incontrato minori difficoltà ad ottenere i pagamenti nei tempi previsti), anche se si registra in Italia un primato negativo. Le conseguenze del ritardo nei pagamenti sono di tre tipi: dilazione dei pagamenti ai fornitori, maggiore intermediazione del sistema bancario, contrazione degli investimenti.

possibilità di compensare i crediti con le somme iscritte a ruolo, facoltà concessa dal mese di marzo 2011.

3.3 *Intrum Justitia*

Questa società è l'unica multinazionale quotata in borsa leader nel settore dei servizi di *Credit Management*¹⁴; effettua un'indagine annuale in 25 paesi sulle abitudini di pagamento distinguendo tra privati, aziende e pubblica amministrazione.

Dall'indagine relativa al 2011 risulta che i principali indicatori di rischio sono in aumento: l'indice di rischio complessivo (formato dai termini contrattuali, dai tempi di ritardo e dalla perdita del credito) è passato da 149 del 2007 a 156 del 2011 (registrando incrementi negli anni intermedi); il ritardo medio è passato dai 16 giorni del 2007 ai 21 giorni del 2011; la perdita di crediti sulla percentuale del fatturato è cresciuta, nel medesimo arco temporale, da 1,9 a 2,7 per cento.

L'indagine fornisce una graduatoria sui rischi di pagamento (da <100 rischio nullo a > 170 rischio massimo). In questo quadro l'Italia è collocata nella fascia tra 160 e 169, corrispondente a un rischio molto alto. Una situazione peggiore dell'Italia sulla base di questo indice si ritrova solo nella Repubblica Ceca, a Cipro, in Portogallo e in Grecia. Se si considerano i tempi di pagamento l'Italia registra la posizione peggiore: 121 giorni, considerando i termini medi contrattuali (70 giorni) e i tempi medi di ritardato pagamento (61). La posizione migliore spetta alla Finlandia (23 giorni). La media europea è pari a 52 giorni.

Il settore pubblico rimane il peggiore pagatore in Europa (nel 2011, 65 giorni medi), rispetto ai privati (40 giorni) e alle aziende (56 giorni). L'Italia mostra due primati negativi nel periodo medio di pagamento: nel settore privato (79 giorni rispetto ai 40 della media europea e ai 17 della Finlandia) e nella Pubblica Amministrazione (180 giorni rispetto ai 65 della media europea e ai 24 della Finlandia e dell'Estonia). Nel settore delle imprese solo la Grecia ha una performance peggiore dell'Italia (con 110 giorni rispetto a 103). Ma anche in questo caso la media europea è molto più bassa (56 giorni) e il migliore risultato, registrato dalla Norvegia, si attesta sui 32 giorni. Rispetto alla perdita su crediti l'Italia si colloca in una posizione mediana, con il 2,6 per cento del fatturato (rispetto ai due estremi dell'1,8 per cento della Svizzera e del 4,9 per cento della Grecia). La perdita sui crediti registra però un peggioramento, dall'1,3 per cento del 2007 al 2,6 per cento del 2011 e

¹⁴ Il gruppo ha sede a Stoccolma (fondato nel 1923 ha filiali in 22 paesi e 1300 dipendenti). In Italia opera dal 1986 con 286 persone.

ha raggiunto un valore di circa 41 miliardi di euro. Tutto questo ha portato a una crescita dell'indice di rischio (da 157 del 2007 a 164 nel 2011).

Se si confrontano i ritardi di pagamento in Italia (che passa dai 24 giorni del 2007 ai 53 del 2011) e nei principali paesi europei (Francia, Germania, Spagna e Regno Unito), si nota un aumento del divario medio (dai 9 giorni del 2007 si passa ai 31 del 2011). Va inoltre sottolineato che nel periodo considerato la Germania migliora le proprie prestazioni, passando da 16 a 10 giorni, mentre la Spagna peggiora sensibilmente (da 15 a 39 giorni). Più omogeneo il confronto rispetto alla percentuale di perdita su crediti, cresciuta in Italia al 2,6 per cento del fatturato nel 2011 rispetto all'1,3 del 2007. Nel 2011 il dato della Spagna è analogo (2,7), quello della Francia e della Germania migliore (rispettivamente 2,0 e 2,4), peggiora quello del Regno Unito (3,2).

Rispetto alle principali economie europee si trova nella stessa classe di indice di rischio dell'Italia (164), la Spagna (168) e il Regno Unito (160), che indica una forte necessità di agire per la soluzione del problema. In classi inferiori la Francia (148) e la Germania (152)¹⁵.

¹⁵ Per completare il quadro si segnala l'indagine della associazione nazionale per le tecnologie biomediche e diagnostiche (Assobiomedica). Secondo l'indagine condotta periodicamente da Assobiomedica, il trend di pagamento medio delle aziende sanitarie mostra un livello elevato di ritardi, più marcato nella prima metà dell'anno (dai 280 giorni di gennaio ai 297 di maggio), che diminuiscono lievemente nella seconda metà (dai 273 di giugno ai 259 di dicembre). I valori mensili, relativi al 2009, si confermano nel 2010, mostrando un allineamento. Se si effettua una comparazione di lungo periodo, tra il 1991 e il 2010, si nota che fra i tempi minimi medi e i tempi massimi medi vi è un delta decisamente basso, considerato sia l'ampio arco temporale osservato che le variazioni interne di comportamento degli attori. Il dato più interessante è quello disaggregato a livello regionale, che mostra grandissima variabilità. Se si considerano i valori medi del 2010, si registrano, rispetto al dato nazionale di 280 giorni, valori significativamente più bassi (Friuli 86, Trentino 95, Lombardia 116, Valle D'Aosta 126, Marche 130, Basilicata 144, Umbria 154, Liguria 169), valori intorno alla media (Abruzzo 196, Toscana 228, Piemonte 240, Sicilia 243, Veneto 251, Emilia Romagna 272), e valori significativamente più alti (Sardegna 308, Puglia 350, Lazio 398, Campania 662, Molise 756, Calabria 789).

Interessante anche l'indagine effettuata periodicamente da Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici (CSIT) sulla durata media dei crediti commerciali condotta su un *panel* di circa 27.000 imprese della banca dati AIDA (gestita da Bureau Van Dijk) che considera i bilanci 2010 delle imprese italiane depositati presso le Camere di Commercio. La stima 2010 per quanto riguarda l'ammontare complessivo dei crediti verso la PA è di 4,7 miliardi di euro, in lieve riduzione rispetto al 2009 (4,9 miliardi); si ritorna ai valori del 2008, comunque del 20 per cento superiori al 2007. Per i tempi di pagamento le stime confermano i 234 giorni medi di ritardo complessivi (+17 per cento sul 2007).

Per quanto riguarda il settore del *factoring*, secondo un'indagine svolta dall'Associazione Italiana per il Factoring Assifact, già alcuni anni fa su un portafoglio delle società di factoring pari a oltre 10 miliardi di euro di crediti in essere

4. L'andamento dei crediti commerciali

Nell'indagine della Banca d'Italia sull'andamento dei crediti commerciali si rileva che, se il credito commerciale verso la clientela italiana tra il 2009 e il 2010 è passato dal 22,4 al 21,6 del fatturato totale, nello stesso periodo la quota dei crediti verso le amministrazioni pubbliche è rimasta stabile, sia per le imprese industriali sia per quelle dei servizi, anche se la quota è strutturalmente più elevata nel terziario, che realizza nei confronti delle amministrazioni pubbliche una quota di fatturato superiore di oltre un terzo rispetto a quello industriale. In un contesto che vede crescere lievemente (da 101 a 105) i tempi medi di pagamento riferiti al complesso dei crediti italiani (per effetto dell'aumento della quota di crediti commerciali¹⁶ regolata oltre la scadenza), nello stesso periodo crescono anche i tempi medi di pagamento delle amministrazioni pubbliche (da 236 a 240), con una variabilità che va dai 216 giorni delle regioni del centro ai 295 del Sud e delle Isole.

(*outstanding*) vantati verso la pubblica amministrazione, la situazione dei ritardi di pagamento si presentava piuttosto grave e, in base a rilevazioni più recenti, appare ulteriormente deteriorata. Sulla base dell'indagine, il 65,67 per cento dei crediti totali in essere risulta scaduto, e di questi il 65 per cento (cioè circa il 42,7 per cento del monte crediti totale) è scaduto da oltre 180 giorni. Risultati analoghi si ottengono esaminando specifici settori o categorie di debitori.

Si segnalano, a titolo d'esempio, il caso degli "Enti di previdenza e assistenza sociale", che si caratterizza per una percentuale di crediti scaduti superiore all'80 per cento, nonostante una rilevanza del tutto marginale sul monte crediti totale, e delle "Imprese pubbliche" che, pur avendo la percentuale minore di scaduti totali e di scaduti oltre 180 giorni, presenta la percentuale maggiore di crediti in sofferenza. Per gli "Altri enti produttori di servizi sanitari" lo scaduto rappresenta l'82,32 per cento del totale.

Sotto il profilo della durata media dei crediti in essere verso la pubblica amministrazione, in relazione alla quale si osservano la durata originaria, la durata effettiva e la durata prevista, l'analisi evidenzia come la durata media risulti crescente tra durata originaria, effettiva e prevista. L'analisi sulla durata media è riferita ai seguenti fenomeni: a) la durata media originaria dei crediti, intesa come arco temporale dalla data di emissione fattura alla data di scadenza della fattura; b) la durata media effettiva dei crediti, intesa come arco temporale dalla data di emissione fattura alla data di *maturity* concordata con il cedente; c) la durata media prevista dei crediti, intesa come arco temporale dalla data di emissione fattura alla data prevista d'incasso da parte della società di *factoring*. La durata originaria media è di 308 giorni, la durata effettiva media è di 334 giorni e la durata prevista media è di 450 giorni. In particolare, tra la durata effettiva (che rappresenta i giorni che intercorrono tra la data di emissione della fattura e la data di *maturity* concordata con il cedente) e la durata media prevista (ovvero i giorni tra la data di emissione della fattura e la data in cui si prevede di incassare il credito) emerge un *gap* temporale significativo.

¹⁶ Per il 2010 i crediti commerciali hanno rappresentato quasi un quinto del fatturato (22 per cento per le imprese industriali, 171 per quelle dei servizi).

A fronte di una durata contrattuale media dei tempi di 108 giorni per tutte le regioni, la quota riscossa in ritardo riguarda in media circa il 69 per cento dei crediti delle imprese industriali e dei servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Nel Mezzogiorno il divario si accresce poiché i tempi medi di pagamento delle amministrazioni pubbliche sono di oltre il 20 per cento superiori alla media nazionale (del 13 per cento se riferiti al solo settore privato). I tempi di pagamento del settore privato sono meno della metà (96 giorni) di quelli delle amministrazioni pubbliche. Dall'indagine emerge anche una maggiore "puntualità" delle amministrazioni pubbliche nei confronti delle imprese industriali rispetto a quelle dei servizi (214 giorni di ritardo contro 262). Nella Relazione della Banca d'Italia per il 2010, sulla base delle risposte fornite nell'ambito dell'indagine sulle imprese industriali e dei servizi privati non finanziari con almeno 20 addetti (Invind), si stima che l'indebitamento complessivo delle amministrazioni pubbliche sia rimasto sostanzialmente invariato sull'elevato livello del 2009 (oltre il 4 per cento del PIL)¹⁷. Una parte di questo ammontare, stimabile in 3/12 come *proxy* dei tempi contrattuali di pagamento è fisiologica.

Su questo fenomeno si sono innestate iniziative di mercato volte a sbloccare con modalità diverse la massa di crediti delle imprese nei confronti della pubblica amministrazione. La cessione del credito a banche o intermediari finanziari autorizzati, prevista anche in specifiche norme di legge, ha rappresentato una possibilità per le imprese di recuperare i propri crediti.

Il factoring, cioè la cessione dei crediti commerciali da parte di un'impresa ad un intermediario finanziario specializzato o a una banca, è diventato uno strumento sempre più importante per il sostegno delle imprese che necessitano di liquidità, complementare al credito bancario, che consente fra le altre cose di migliorare i ratios di bilancio; gli intermediari o le banche forniscono un servizio di gestione dei crediti (amministrazione, contabilizzazione, incasso, solleciti, gestione delle sofferenze ecc.) che può essere accompagnato, in relazione alle esigenze del cliente e alle caratteristiche del debitore ceduto, da una componente di garanzia che consente di contenere il rischio di insolvenze del debitore (con la cessione pro-soluto) e da una componente finanziaria che si concretizza nella possibilità di smobilizzare una parte del credito attraverso l'anticipazione del corrispettivo della cessione. Secondo l'Associazione di categoria degli

¹⁷ Banca d'Italia, Relazione annuale sul 2010, maggio 2011. La stima, come riportato nella Relazione (pag. 156), è stata ottenuta applicando il rapporto dei crediti commerciali e fatturato verso le amministrazioni pubbliche, valutato sul campione dell'indagine Invind al fatturato complessivo delle imprese verso le amministrazioni pubbliche (approssimato dalla somma di consumi intermedi, prestazioni sociali in natura e spesa per investimenti)

intermediari finanziari operanti nel settore factoring (Assifact), il portafoglio di crediti vantato verso la PPAA in essere al 31 dicembre 2010 e ceduto agli operatori del settore factoring ammonta approssimativamente a oltre 10 miliardi di euro. Su questa massa di crediti incidono anche i ritardi di pagamento della PA. Il fenomeno è molto cresciuto negli ultimi anni anche per effetto di tali ritardi e forse occorrerebbe fare una riflessione sulla sua regolamentazione.

Alla base di questo meccanismo vi è la ricognizione dei debiti dell'amministrazione verso i fornitori di beni e servizi, che devono essere certi, liquidi ed esigibili per essere certificati e quindi ceduti. Il decreto legge 29 gennaio 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 nonché il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008 n. 133 hanno previsto questa possibilità.

5. Le iniziative normative in campo europeo e nazionale

L'incidenza sul sistema economico dei ritardi nei pagamenti ha indotto l'UE ad intervenire in più di una occasione per tentare di arginare un fenomeno che, in situazioni economiche avverse, può avere un effetto moltiplicatore sui bilanci delle imprese, determinandone in molti casi difficoltà finanziarie fino all'uscita dal mercato nel caso di concomitanza con altri fattori che pure agiscono nella crisi (deficit di liquidità, stretta creditizia, calo del fatturato).

La Commissione Europea, nel porre in evidenza che i termini di pagamento variano da paese a paese e che per alcuni Stati questi differiscono notevolmente dalla media UE, ha rilevato che questa situazione, oltre ad imporre pesanti oneri finanziari e amministrativi alle imprese, costituisce un ostacolo al buon funzionamento del mercato interno, limitando anche le transazioni commerciali tra gli Stati membri in contrasto con i principi del Trattato. Ha inoltre un impatto significativo sulla concorrenza¹⁸ e può dissuadere le imprese dalla partecipazione alle gare d'appalto.

¹⁸ "Un ingiustificato trattamento differenziato da parte della pubblica amministrazione riguardo ai tempi complessivi di pagamento può creare un effetto discorsivo della concorrenza in funzione dei vantaggi e degli svantaggi che tale comportamento arreca ai fornitori, fino a configurare l'impiego delle risorse finanziarie pubbliche come forma impropria di aiuti 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". R. Marzulli, G. Mele e G. Micarelli, *Gli effetti dei ritardi di pagamento sulla concorrenza negli appalti pubblici*, in *Concorrenza, bene pubblico*, Confindustria, 2006.

La **prima Direttiva** comunitaria in materia (n. 2000/35/CE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000, preceduta da altre iniziative delle istituzioni comunitarie fin dall'inizio degli anni novanta¹⁹, è stata recepita in Italia con il d. lgs. n. 231 del 9 ottobre 2002. Un limite importante della legge è costituito dalla sua non diretta applicabilità alla materia dei lavori pubblici. In tal senso si è espressa l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici la quale ha affermato 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" (Determinazione n. 5 del 27 marzo 2002). Questo aspetto è molto rilevante nel settore sanitario, dove si concentrano i maggiori ritardi. Secondo controverse interpretazioni (la giurisprudenza sul punto è oscillante) si possono individuare due posizioni: la prima, restrittiva, circoscrive il campo di azione della normativa ai soli fornitori di beni e servizi; la seconda, estensiva, tende ad ampliare il raggio di azione delle disposizioni includendo anche le strutture private convenzionate con i sistemi sanitari regionali (cliniche, ospedali classificati, farmacie, laboratori). E' evidente l'impatto potenziale dell'interpretazione estensiva, in particolare se si considera che, nei rapporti di natura convenzionale, si può determinare un elevato grado di indeterminatezza sulla quantità delle prestazioni erogabili per conto del sistema sanitario. In questo caso, esemplificabile dalle prestazioni extra-tetto, si determinano oneri non considerati nei bilanci di previsione delle aziende sanitarie, dei veri e propri disavanzi sommersi che emergeranno solo ex-post, in seguito alla emissione delle corrispondenti fatturazioni. Il fenomeno viene in genere registrato con un lag temporale molto consistente, perché le aziende sanitarie non certificano le prestazioni fornite extra-tetto e i creditori ricorrono in sede civile per ottenerne il pagamento. Per prassi consolidata nei bilanci delle aziende sanitarie non viene effettuato alcun accantonamento per fronteggiare eventuali soccombenze in sede giurisdizionale. L'incertezza della normativa (tetti posti tardivamente dalla Regione, incertezza sulla loro efficacia soprattutto per le strutture equiparate) e l'imperizia con cui le aziende sanitarie e la Regione resistono ai ricorsi determina con grande frequenza la condanna della struttura sanitaria. A questo punto l'onere della prestazione non prevista originariamente è appesantito dagli ingenti interessi maturati, difficili da negoziare per l'intervenuta pronuncia del giudice. Crediti legati a sentenze passate in giudicato, ceduti a finanziarie che non hanno interesse immediato a riscuotere per

¹⁹ Commissione Europea, *Raccomandazione del 12 maggio 1995 sui termini di pagamento nelle transazioni commerciali* (95/198/CE). Comunicazione 97/C 216/07, *Relazione sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*.

lucrare interessi ormai garantiti, Aziende sanitarie che rifiutano di certificare debiti originariamente non previsti in bilancio, Regioni che cercano di rinviare per evitare di fallire gli obiettivi predefiniti: tutti elementi che concorrono ad accumulare disavanzi sommersi che periodicamente si abbattano sulla finanza delle Regioni già in difficoltà.

La Direttiva si prefigge l'obiettivo di equiparare la pubblica amministrazione all'impresa privata quanto alle conseguenze del ritardo nell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie che costituiscono il corrispettivo di contratti di fornitura di beni o servizi, in un quadro di rafforzamento della responsabilità del debitore: se il termine di pagamento non è stabilito da un contratto, gli interessi di mora decorrono automaticamente, senza necessità di costituzione in mora, allo scadere dei 30 giorni dalla data di ricezione della fattura o della richiesta di pagamento. Gli interessi dovuti all'impresa sono calcolati al tasso di riferimento della BCE, applicato sulla più recente operazione di rifinanziamento principale, aumentato di 7 punti percentuali, salvo patto contrario. E' inoltre prevista l'invalidità di accordi sulla data di pagamento o sulle conseguenze del ritardo, qualora questi risultino gravemente iniqui nei confronti del creditore (nullità rilevabile d'ufficio dal giudice che può modificare il contenuto del contratto applicando i termini legali o riconducendolo ad equità, avendo riguardo all'interesse del creditore, alla corretta prassi commerciale e alle circostanze previste²⁰).

Nel luglio 2010, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ha fornito alcune indicazioni operative sull'applicazione della direttiva che confermano l'intento della stessa di riequilibrare la posizione di disuguaglianza tra le parti. L'Autorità, basandosi su alcune sentenze del Consiglio di Stato e richiamando la vigente disciplina civilistica in materia di contratti, ha stabilito che le stazioni appaltanti devono attenersi, nella fissazione delle condizioni di gara e nella stesura dei documenti contrattuali, alle prescrizioni del d.lgs. n. 231/2002 con riferimento ai termini di pagamento alla decorrenza degli interessi di mora e al saggio applicabile in caso di ritardo. Inoltre, le stazioni non possono subordinare la partecipazione alle procedure di gara o la sottoscrizione del contratto all'accettazione di termini di pagamento, di decorrenza degli interessi moratori e misura degli interessi di mora difformi da quelli previsti dal d. lgs. n. 231 né prevedere tale accettazione come elemento di favorevole valutazione delle offerte tecniche nell'ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nella stessa determinazione l'Autorità riferisce di un'indagine conoscitiva condotta nel 2009 al fine di valutare l'ampiezza

²⁰ Sul punto si veda R. Clarizia, *Il decreto legislativo sui ritardati pagamenti e l'impatto sul sistema*, in Studi in onore di Cesare Massimo Bianca, Giuffrè 2006

del fenomeno dei ritardi di pagamento relativi ai contratti di forniture e di servizi. "E' emerso che i tempi di pagamento oscillano in un range che da va un minimo di 92 a un massimo di 664 giorni; il ritardo è, per lo più, imputabile ai tempi di emissione dei certificati di regolare esecuzione (46,3%, e dei mandati di pagamento (29,6%) da parte delle stazioni appaltanti e, più in generale, a lentezze che derivano da vischiosità burocratiche. Sono state inoltre rilevate sensibili differenze sul piano territoriale: i ritardi che superano i due mesi sono segnalati dal 36,4 delle imprese del Nord-Est, percentuale che sale al 61,5% nel Nord-Ovest e al 63,3 nel Mezzogiorno. La presunta esposizione debitoria della pubblica amministrazione, calcolata sulla base della stima effettuata dalle associazioni consultate, ammonterebbe a circa 37 miliardi di euro (pari al 2,5 per cento del PIL), dei quali una parte consistente deriverebbe dalla gestione del sistema sanitario e dalla raccolta dei rifiuti solidi urbani". L'Autorità rileva infine che "la problematica è particolarmente avvertita, soprattutto nell'attuale congiuntura economica di difficile accesso al credito bancario, dalle piccole e medie imprese che risentono in maniera grave della mancanza di liquidità"

E' infine previsto il diritto al risarcimento dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte. La direttiva disciplina anche le procedure di recupero dei crediti non contestati, stabilendo che il creditore che ha presentato un ricorso o proposto una domanda davanti a un giudice, ha diritto di ottenere il titolo esecutivo entro 90 giorni, indipendentemente dall'importo del debito²¹.

Nonostante le buone intenzioni del legislatore, la Direttiva²² e il decreto legislativo n. 231/2002 non hanno sortito gli effetti sperati e anzi la situazione, come si rileva dalle indagini effettuate dalle associazioni di categoria (vedi sopra) è peggiorata negli ultimi anni per effetto delle necessità di contenere le spese e delle restrizioni del credito attuate a seguito della crisi finanziaria mondiale.

²¹ Il d. lgs. n. 231 comportava la necessità di rivedere le procedure di spesa e di velocizzare i pagamenti con adeguate iniziative amministrative. Con la Circolare n. 1 del 14 gennaio 2003, il MEF ha sollecitato le amministrazioni a semplificare, con il ricorso alle procedure informatiche, la fase di acquisto, ordinazione della spesa e del pagamento, lasciando alle stesse la possibilità, consentita peraltro dall'art. 4 del d.lgs, di concordare per iscritto un termine di pagamento maggiore rispetto a quello previsto e un tasso di interesse per il ritardo di pagamento diverso da quello stabilito dall'art. 5 dello stesso decreto. Tale facoltà, ampiamente utilizzata, è stata fonte di un notevole contenzioso volto a far dichiarare di accordi che si presentavano come gravemente iniqui nei confronti del creditore.

²² Sulla quale si possono leggere le considerazioni di V. Cuocci, *Brevi note sulla direttiva comunitaria relativa ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e sulle sue attuazioni in Germania*, in F. Galgano e M. Bin, *Contratto e Impresa*, Cedam 2006

La **seconda Direttiva** europea (2001/7/UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011²³ mantiene sostanzialmente inalterato l'impianto della precedente ma introduce disposizioni specifiche sui pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, inasprendo alcune prescrizioni. La Direttiva prende atto innanzitutto che i ritardi di pagamento influiscono negativamente sulla liquidità e complicano la gestione finanziaria delle imprese; compromettono la competitività e redditività delle imprese, che devono quindi ricorrere a finanziamenti esterni; per il legislatore comunitario i ritardi di pagamento costituiscono una violazione contrattuale finanziariamente attraente nella maggior parte dei paesi membri per effetto del basso livello degli interessi di mora applicati e per la loro assenza e/o lentezza delle procedure di recupero, elementi che denotano una "carezza di cultura dei pagamenti rapidi" che invece la Commissione auspica possa diffondersi dopo l'emanazione della Direttiva²⁴.

La Direttiva sottolinea la specificità della posizione della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese che, secondo alcuni studiosi e osservatori insistono sarebbe di sovra ordinazione e determinerebbe un potere di "ricatto" nei confronti delle imprese, soprattutto piccole e

²³ L'ambito nel quale si colloca la nuova direttiva è quello della Comunicazione del 25 giugno 2008 "Una corsia preferenziale per le piccole imprese - Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per le piccole imprese (un "*Small business act*" per l'Europa), con il quale la Commissione sottolinea la necessità di agevolare l'accesso al credito delle PMI e di creare un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali nei quali la PA ha una particolare responsabilità.

²⁴ L'approvazione della Direttiva è stata preceduta da un parere del Comitato economico e sociale europeo nel quale si rileva che per eliminare i ritardi le misure legislative, anche se necessarie ed efficaci, non sono sufficienti ma bisogna realizzare molteplici e complesse azioni e intensificare la cooperazione a tutti i livelli. Il Comitato considera i ritardi di pagamento causa in Europa di un fallimento su quattro e di una perdita di oltre 450.000 posti di lavoro ogni anno, con effetti amplificati in periodi di crisi (nel 2009 le imprese non avrebbero incassato 270 mld di euro, pari al 2,7 per cento del PIL dell'UE (Fonte: *Intrum Justitia*, Indicatore di rischio sui pagamenti in Europa, anno 2009). Il parere elenca le conseguenze dei ritardi di pagamento che: a) generano costi supplementari significativi (situazione che comporta extra costi bancari, riduce le opportunità di investimento e accresce l'incertezza per molte imprese creditrici, in particolare PMI, con la conseguenza di incidere su competitività, redditività e sostenibilità, soprattutto nei periodi in cui l'accesso ai finanziamenti è limitato o costoso); b) determinano spesso, a loro volta, successivi ritardi nei pagamenti ai fornitori, ai dipendenti e nel versamento delle imposte e dei contributi sociali; c) scoraggiano gli operatori economici dal partecipare alle procedure degli appalti pubblici: ciò riduce la concorrenza, può compromettere la funzionalità del mercato interno, riduce la possibilità di un utilizzo efficace dei fondi pubblici; e) possono alimentare la corruzione (per sollecitare il pagamento delle fatture) o l'aggiudicazione di contratti che superano i limiti di bilancio approvati; f) hanno effetti negativi sul commercio intracomunitario poiché aumenta la diffidenza delle imprese e i costi di transazione.

medie, che quindi eviterebbero di richiedere gli interessi di mora o di tentare il recupero giudiziale dei crediti, azioni che potrebbero compromettere le possibilità future di accedere alle commesse pubbliche. Regole certe e soprattutto automatiche, applicabili senza una specifica richiesta e senza che l'impresa vi possa rinunciare favorirebbero il riequilibrio della posizione giuridica delle parti che effettivamente può determinare uno stato di soggezione dell'impresa nei confronti della pubblica amministrazione²⁵.

La Direttiva rileva che i ritardi nei pagamenti determinano costi ingiustificati per le imprese (mentre la PA ha il vantaggio di godere di flussi di entrate più certi, prevedibili e continui e di un costo di finanziamento più basso) e ciò è alla base della scelta di introdurre norme che prevedono un periodo di pagamento non superiore a 30 giorni (60 per i rapporti commerciali tra imprese), se non diversamente pattuito nel contratto alla luce della particolare natura o delle caratteristiche del contratto e in ogni caso non superiori a 60 giorni²⁶.

La Direttiva aumenta notevolmente gli indennizzi per le imprese in caso di ritardo, introducendo in particolare un tasso d'interesse maggiorato di almeno 8 punti rispetto al tasso di riferimento della Banca Centrale Europea sin dal primo giorno di ritardo²⁷ e senza che vi sia alcun sollecito, in presenza di due condizioni: 1) il creditore ha adempiuto agli obblighi di legge; 2) non ha ricevuto nei termini l'importo dovuto e il ritardo è imputabile al debitore. E' inoltre previsto, per scoraggiare ulteriormente i ritardi, un risarcimento ragionevole dei costi di recupero sostenuti dai creditori che eccedano un importo forfettariamente stabilito, che possono comprendere anche le spese sostenute per l'incarico a un avvocato o a una società di recupero crediti; i tempi per

²⁵ Alcuni studiosi e osservatori insistono su questa posizione di sovra ordinazione della PA e sul potere di "ricatto" che la stessa avrebbe nei confronti delle imprese, soprattutto piccole e medie, che quindi eviterebbero di richiedere gli interessi di mora o di tentare il recupero giudiziale dei crediti, azioni che potrebbero compromettere le possibilità future di accedere alle commesse della PA. Regole certe e soprattutto automatiche, applicabili senza una specifica richiesta e senza che l'impresa vi possa rinunciare favorirebbero il riequilibrio delle posizione giuridica delle parti che effettivamente può determinare uno stato di soggezione dell'impresa nei confronti della pubblica amministrazione (cfr. R. Marzulli, G. Mele e G. Micarelli, op. cit.)

²⁶ Il termine di 60 giorni viene consentito per i pagamenti dei servizi sanitari laddove le strutture dedicate degli Stati membri debbono conciliare la carenza di risorse finanziarie con l'invecchiamento della popolazione, l'aumento delle aspettative di vita e i progressi della medicina.

²⁷ Tra le 316 raccomandazioni del Rapporto Attali sulla liberazione della crescita francese (il cui accoglimento dovrebbe portare un punto di crescita in più all'anno e la riduzione della disoccupazione al 5%) ne figura una irrinunciabile per gli autori che propongono che, in caso di ritardo nei pagamenti (e nei rimborsi fiscali), i fornitori (e cittadini) abbiano diritto agli stessi interessi e contributi di mora che applica la pubblica amministrazione quando si pagano le tasse in ritardo.

ottenere un titolo esecutivo, anche mediante una procedura accelerata, non dovrebbero eccedere i 90 giorni²⁸. Gli Stati membri rimangono liberi di mantenere²⁹ o adottare disposizioni più favorevoli al creditore di quelle necessarie per conformarsi alla Direttiva che dovrà entrare in vigore entro la data del 16 marzo 2013 ed essere applicata, diversamente dalla precedente, anche agli appalti di lavori pubblici e agli interventi in edilizia³⁰. Per rendere consapevoli le imprese³¹ dei rimedi apprestati per i ritardi nei pagamenti, la Direttiva introduce alcune norme di trasparenza; in particolare, potrà essere reso pubblico su internet il tasso d'interesse legale applicabile e gli Stati membri potranno creare codici di pagamento rapidi che prevedano termini di pagamento chiaramente definiti e un adeguato procedimento per

²⁸ Vi è tuttavia da considerare che uno degli indici di inefficacia delle norme italiane sui ritardi di pagamento è costituito proprio dalla lentezza della giustizia civile. I tempi che intercorrono dalla richiesta di decreto ingiuntivo sono in Italia (410-460 giorni) mediamente doppi rispetto alla Germania (200-210) e molto lontani dai tempi dell'Austria (80-90 giorni) e della Spagna (60-90 giorni). Nel riportare questi dati, l'Assobiomedica ha chiesto una riforma che renda il decreto ingiuntivo immediatamente esecutivo ove si dimostri l'avvenuta messa in mora e non vi sia stata contestazione della fattura entro 15 giorni; b) abroghi la norma che impone la rinotifica del decreto ingiuntivo con relativo decorso di 120 giorni prima di poter avviare l'azione esecutiva. (Assobiomedica, *La posizione associativa in tema di ritardati pagamenti*, cit).

²⁹ Alcuni paesi hanno già adottato o manifestato l'intendimento di adottare prassi e normative coerenti con lo scenario delineato dalla Direttiva. Nel Regno Unito le autorità pubbliche si sono impegnate a saldare le fatture entro un termine di 10 giorni; Irlanda, Belgio, Polonia, Portogallo e Repubblica ceca si sono impegnati a ridurre i termini di pagamento, specialmente quelli delle autorità pubbliche: il Belgio ha creato un "credito-ponte speciale nel quadro di un fondo di investimenti federale che interviene in caso di ritardi di pagamento per anticipare ai fornitori gli importi dovute dalle amministrazioni pubbliche, non soltanto di quelle a livello federale; la Spagna ha predisposto, per il 2009, una linea di credito di 10 mld. di euro per prestiti preferenziali volti a permettere alle PMI e ai lavoratori autonomi di coprire il fabbisogno di liquidità, con il meccanismo del cofinanziamento tra l'*Istituto de Credito Oficial* e gli istituti di credito. Fonte: Parere del Comitato economico e sociale europeo del 17 dicembre 2009.

³⁰ Per questo settore gli attuali termini di pagamento sono di 75 giorni e i tassi di indennizzo sono molto bassi.

³¹ Come già ricordato, la legge n. 180 dell'11 novembre 2011, recante "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese", frutto dell'iniziativa di diversi gruppi parlamentari, delega il Governo ad adottare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 per l'integrale recepimento della Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: a) contrasto degli effetti negativi della posizione dominante di imprese sui propri fornitori o sulle imprese sub-committenti, in particolare nel caso in cui si tratti di micro, piccole e medie imprese; b) previsione che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato possa procedere ad indagini ed intervenire in prima istanza con diffide e irrogare sanzioni relativamente a comportamenti illeciti messi in atto da grandi imprese.

trattare tutti i pagamenti oggetto di controversia nonché utilizzare pubblicazioni specialistiche e campagne promozionali o qualsiasi mezzo idoneo a incrementare tale consapevolezza.

Desti perplessità il fatto che l'Italia si sia astenuta all'atto della votazione insieme a Germania e Austria ma va rilevato, in positivo, che nella recente legge n. 180/2011 sia stata inserita una norma che delega il Governo a recepire la Direttiva entro un anno dall'approvazione della legge stessa, a fronte dei due anni indicati nella Direttiva stessa. La situazione dei conti pubblici italiani e, nello stesso tempo, il persistente dilatarsi dei tempi di pagamento, soprattutto nella sanità, imporranno presumibilmente al legislatore una posizione equilibrata per armonizzare le diverse esigenze, valutando anche la possibilità di avviare, in parallelo al recepimento, iniziative volte da una parte alla programmazione pluriennale di interventi di recupero del "debito sommerso" delle pubbliche amministrazioni³² per eliminare (o quanto meno ridurre) lo stock del debito e al tempo stesso le cause che tuttora contribuiscono al suo accumulo.

In questo contesto permane comunque la necessità di analizzare il quadro giuridico nel quale l'Italia recepirà la direttiva, la cui efficacia dipenderà anche dal suo coordinamento con la normativa vigente, considerando che talune disposizioni, si pongono in palese contrasto con i principi di tutela del creditore affermati dalla direttiva stessa. Il riferimento va sia alla normativa risalente e in particolare agli articoli 69 e 70 del R.D. 18.11.1923 n. 2440, che prevede il perfezionamento della cessione a mezzo di atto pubblico o scrittura privata autenticata da notaio, portanti l'indicazione del titolo e dell'oggetto del credito, nonché la notificazione alla PA dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata. Il cessionario, in deroga al principio generale del codice, non ha la possibilità di dimostrare in altro modo, diverso dalla notificazione, l'avvenuta conoscenza della cessione da parte della PA e la notifica rimane priva di effetto riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi. Inoltre con un solo atto non si possono cedere crediti verso amministrazioni diverse.

Da queste norme emerge una posizione di primazia della pubblica amministrazione anche a valle della stipula del contratto con il soggetto

³² Debito che è cresciuto in particolare presso le amministrazioni locali per effetto soprattutto dello spostamento di competenze dal centro alla periferia (sanità) non accompagnate da adeguate risorse; mentre per le amministrazioni centrali l'azione di freno e di monitoraggio dell'andamento delle erogazioni di cassa ha raggiunto qualche apprezzabile risultato, soprattutto in prossimità dell'ingresso nell'UME, per le amministrazioni locali ad ordinamento autonomo si è reso necessario il patto di stabilità, declinato in varie forme nel corso dell'ultimo decennio, che non ha impedito (anzi, per certi aspetti, ha agevolato) il formarsi di un rilevante debito finanziario a carico delle autonomie locali.

privato. Nella stessa direzione, contrastante con le direttive europee si inquadrano le recenti norme che impediscono le azioni di pignoramento, come l'art.17 del decreto legge 98/2011, che ha prorogato fino al 31 dicembre 2012 i termini della sospensione delle azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni le quali, alla data di entrata in vigore del decreto legge 78/2010 (31 maggio), sono state commissariate per disavanzi sanitari.

L'incidenza del ritardo nei pagamenti della PA, particolarmente accentuata rispetto ad altri paesi europei, ha spinto, su sollecitazione anche delle categorie interessate e delle associazioni, alla attivazione di diverse iniziative sul piano normativo. Si tratta di interventi parziali che non aggrediscono il nucleo centrale del problema, connesso essenzialmente alla carenza di risorse pubbliche adeguate e alle azioni di controllo della spesa attuato in più riprese per finalità di contenimento del deficit e della crescita del debito pubblico, nonché alla riorganizzazione delle procedure di controllo del ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni. Le iniziative avviate sono apparse non coordinate tra di loro e rispondenti più ad esigenze contingenti che a una organica azione da porre in essere su più versanti (legislativo, organizzativo, procedurale, amministrativo, tecnologico ecc.) per avviare a soluzione un problema che ha assunto caratteristiche strutturali.

Un invito ad agire rapidamente per contrastare la situazione venutasi a creare con i ritardati pagamenti è venuto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici secondo la quale "è auspicabile che, quanto prima, anche in Italia, paese in cui la pubblica amministrazione paga le imprese con un ritardo doppio rispetto al resto d'Europa (mediamente 128 giorni contro 65), si intervenga in tal senso al fine di arginare le gravi conseguenze che tali comportamenti determinano, *in primis*, sui sistemi produttivi, compromettendo.....la competitività delle piccole e medie imprese e generando un effetto a catena che determina in alcuni casi il fallimento di un'intera filiera di fornitori e, più in generale, sugli equilibri di mercato a livello macroeconomico, creando distorsioni della concorrenza e compromettendo la realizzazione di un mercato unico, rendendo più difficoltosa l'integrazione economica ed il commercio transfrontaliero tra aree ove sussistono condizioni oggettivamente diverse"³³.

Un panorama, probabilmente non esaustivo delle iniziative proposte (legge 28 gennaio 2009, n. 2, di conversione del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 e legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78), può essere delineato a partire

³³ Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici, Relazione sul 2009.

dall'art. 9 del decreto-legge n. 78/2009, convertito nella legge 102 che, in un'ottica di maggiore efficienza nella programmazione degli impegni di spesa da parte delle amministrazioni, si pone l'obiettivo di alleviare la situazione critica delle imprese fornitrici, di prevenire la formazione di nuovo debito delle PA nei confronti dei fornitori, di rilevare in via straordinaria i residui passivi e di avviare il pagamento dei debiti in essere alla data di entrata in vigore del decreto stesso³⁴. L'azione preventiva si sostanziava nell'adozione, da parte della PA, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di misure organizzative per assicurare il tempestivo pagamento delle somme dovute per forniture, appalti ecc., da pubblicizzare sul sito internet delle stesse amministrazioni. E' stata sancita una responsabilità di carattere disciplinare e amministrativa del funzionario pubblico che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa, al quale è fatto obbligo di accertare preventivamente la compatibilità del programma dei pagamenti con gli stanziamenti di bilancio, ma anche con le regole di finanza pubblica. Il carattere estemporaneo della disposizione si può ricavare dal fatto che viene prevista una responsabilità personale senza definire un adeguato sistema contabile di supporto alla sua verifica. La norma stabilisce inoltre che, se per ragioni sopravvenute lo stanziamento di bilancio non consente di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione è chiamata ad adottare le opportune iniziative contabili, amministrative o contrattuali, per evitare la formazione di debiti pregressi (tali disposizioni non si applicano peraltro al settore sanitario). Queste iniziative, sulla cui efficacia sono stati espressi molti dubbi, se inquadrate nell'ambito delle attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e di allocazione delle risorse di bilancio previste per i Ministeri dall'art. 9, comma 1-ter del decreto legge n. 185/2008 (legge n. 2/2009), avrebbero potuto avviare un'opera di accertamento³⁵ oltreché di sistemazione per ottimizzare l'utilizzo delle risorse; risorse che effettivamente sono state rese disponibili con la legge di assestamento per il 2009³⁶.

³⁴ Una Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 luglio 2009, a seguito dell'emanazione del decreto-legge n. 78 del 1° luglio e in attesa dell'assestamento di bilancio, allo scopo di accelerare i pagamenti alle imprese, ha assegnato alle amministrazioni dello Stato 7 miliardi in termini di cassa; nello stesso contesto le amministrazioni sono state invitate ad adottare ogni iniziativa, anche di natura organizzativa, funzionale e procedurale, finalizzata a rendere tempestivi i pagamenti in favore delle imprese per forniture di beni e servizi.

³⁵ Accertamento dei crediti esigibili nei confronti dei Ministeri alla data del 31.12.2008 richiesto dall'art. 9 lett. b) del D.L. n. 78/2009 ai fini della liquidazione dei crediti per forniture, servizi e appalti.

³⁶ Si tratta di circa 14 mld. di integrazioni di cassa per gran parte affluite nei fondi di riserva per la riassegnazione dei residui passivi perenti di parte corrente e di parte capitale.

Allo scopo di agevolare lo smobilizzo dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione, l'art. 9 comma 3 bis³⁷ del decreto-legge n. 185/2008 (convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2), così come modificato dall'art. 1 comma 16 del decreto-legge n. 30 dicembre 2009, n. 194 (convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25), ha consentito, per gli anni 2009 e 2010, alle amministrazioni locali di certificare, su istanza del creditore di somme dovute per somministrazione, forniture appalti, che il credito era certo, liquido ed esigibile e ciò per consentire al creditore la cessione pro soluto a banche e intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Interventi in questa direzione sono stati previsti dal decreto-legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122, la quale prescrive che a partire dal gennaio 2011, le imprese che vantano crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, verso le Regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale derivanti dalla somministrazione, fornitura e appalti, hanno diritto di compensarli con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo presso il concessionario della riscossione. Ove l'ente non dovesse versare l'importo compensato entro 60 giorni, il concessionario potrà procedere alla riscossione coattiva.

Il problema dei ritardati pagamenti è stato oggetto anche di diverse iniziative parlamentari. In particolare, alcune di queste iniziative (ad esempio, Senato n. 1163/2008), intendevano consentire alle imprese di utilizzare le somme non pagate dalla pubblica amministrazione in compensazione delle imposte dirette e indirette dovute nello stesso esercizio (norma poi approvata, per le Regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale, con l'art. 31, comma 1-bis, della legge n. 122 del 30 luglio 2010 e di fatto non applicata per la mancata emissione del decreto di attuazione da parte del MEF). Era inoltre previsto un intervento delle banche per definire forme di accesso a finanziamenti a valere sulle somme dovute dalla pubblica amministrazione³⁸, assistite da garanzia dei consorzi fidi e della Cassa

³⁷ Il comma 3 della medesima disposizione aveva disposto che con decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze potevano essere stabilite le modalità per favorire l'intervento delle imprese di assicurazione e della SACE nella prestazione di garanzie finalizzate ad agevolare la riscossione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle pubbliche amministrazioni con priorità per le ipotesi nelle quali venisse contestualmente offerta una riduzione dell'ammontare del credito originario.

³⁸ Accordi con le banche, volte a favorire la possibilità per creditori di ottenere anticipazioni bancarie o lo sconto di tali crediti a condizioni favorevoli, sono stati realizzati d'iniziativa da alcune regioni; ad esempio, il Veneto, a ottobre 2009, ha stipulato un protocollo con l'Associazione Bancaria Italiana, destinato a supportare le imprese e i lavoratori del territorio nell'attuale momento di crisi, che ha tra i suoi obiettivi quello di contrastare i ritardi di pagamento della PA attraverso cessioni semplificate e certificate dei debiti, esistenti e scaduti, da parte della Regione verso le imprese creditrici.

Depositi e Prestiti presso la quale si costituiva un fondo al quale attingevano gli enti locali in grado di dimostrare che il ritardo nel pagamento era dovuto al rispetto del Patto di stabilità³⁹. Più recentemente (Camera n. 4380/2011) è stata presentata una proposta di legge d'iniziativa parlamentare che prevede l'istituzione, su iniziativa della Cassa Depositi e Prestiti e di altri soggetti finanziari, anche privati, di una società veicolo denominata "impresa sicura" con capitale sociale di almeno 1 miliardo di euro presso la quale verrebbe istituito il Fondo temporaneo di intervento per la liquidità delle imprese dotato di 1,5 miliardi di euro nel triennio 2011/2013 a valere sulle risorse del risparmio postale e dei fondi provenienti dall'emissione di titoli, dall'assunzione di finanziamenti e da altre operazioni finanziarie. Decorsi 6 mesi dal termine per il pagamento, i creditori possono richiedere la certificazione del credito delle somme oggetto di ritardato pagamento, previa verifica della regolarità fiscale e contributiva del creditore; i soggetti ai quali è rilasciata la certificazione possono cedere pro-soluto il credito ai prezzi di mercato alla società "impresa sicura", con modalità da stabilire in un regolamento di attuazione.

E' utile, per concludere su questo punto, segnalare le più recenti disposizioni in materia contenute nel decreto legislativo n. 149 del 6 settembre 2011, che disciplina i "meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (ottavo decreto di attuazione del federalismo) che prevede, tra le altre disposizioni, interventi delle banche e degli intermediari finanziari per favorire il pagamento delle imprese creditrici degli enti territoriali. Con l'art. 6 viene disposto che il MEF, insieme a rappresentanti delle autonomie locali designati dagli organismi di rappresentanza e dell'Associazione Bancaria Italiana, istituisca un tavolo tecnico per la stipula di una convenzione, aperta all'adesione delle banche e degli intermediari finanziari vigilati dalla Banca d'Italia, che persegua i seguenti obiettivi: 1) formulare soluzioni per sopperire alla mancanza di liquidità delle imprese determinata dai

³⁹ Dello stesso tenore anche altre iniziative parlamentari come la n. 1386/2009 (Senato), che prevedeva la possibilità di riconoscere alle PMI e alle ONLUS la facoltà di adempiere alle proprie obbligazioni contributive, previdenziali ed assicurative mediante la cessione, parziale o totale di propri crediti - certi, liquidi ed esigibili - vantati verso la pubblica amministrazione per prestazioni di servizio già eseguite; n. 2509/2010 (Senato) sui termini di pagamento; 2495/2010 (Senato), che tra l'altro pone l'accento sulla responsabilità dei dirigenti, propone la compensazione fiscale e la certificazione dei crediti con riacquisto da parte della CDP, convenzioni con banche e intermediari finanziari; n. 2822/2011 (Senato), che istituisce presso la CDP un fondo di intervento temporaneo per la liquidità delle imprese. la n. 2712/2011 (Senato) che tra l'altro istituisce un fondo rotativo presso le Camere di commercio, attribuisce all'Autorità garante per la concorrenza poteri di indagine sui ritardati pagamenti e delega il Governo a recepire la nuova direttiva europea entro sei mesi.

ritardi di pagamenti degli enti territoriali; 2) valutare la definizione di forme di compensazione all'interno del Patto di stabilità a livello regionale, anche in considerazione delle diverse fasce dimensionali degli enti; 3) valutare nuove modalità e agevolazioni per la cessione pro soluto dei crediti certi, liquidi ed esigibili maturati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni di cui al d. lgs n. 165/2001; 4) stabilire criteri per la certificazione dei crediti delle pubbliche amministrazioni, secondo le modalità contenute nell'art. 9 della legge n. 2/2009 e nel decreto del MEF 19 maggio 2009.

Lo stesso decreto prevede inoltre l'obbligo per le amministrazioni locali di redigere una "relazione di fine legislatura" che espliciti, tra l'altro: 1) le eventuali azioni intraprese per contenere la spesa (con particolare riguardo, per le Regioni, a quella della sanità: per le strutture sanitarie vanno segnalate le carenze riscontrate e le azioni avviate per porvi rimedio) e stato del percorso di convergenza verso i costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; 2) la situazione economica e finanziaria (patrimoniale e finanziaria, per gli enti locali), con particolare riferimento alla sanità per le Regioni, che dovranno certificare l'indebitamento regionale; 3) la individuazione di eventuali atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio (per gli enti locali le azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard). La situazione di grave dissesto dell'ente (con riferimento alla spesa sanitaria per le Regioni) comporta la responsabilità politica dei vertici degli enti e la loro ineleggibilità per dieci anni (per la sanità la decadenza automatica dei direttori generali e anche di quelli sanitari e amministrativi, previa verifica della responsabilità) nonché l'interdizione, per lo stesso periodo, della possibilità di essere nominati componenti di organo o carica degli enti stessi, dello Stato e dell'UE.

Infine, in tema di semplificazione e di iniziative per fronteggiare i ritardi nei pagamenti, è intervenuto l'art. 13 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012) il quale ha disposto, innovando rispetto all'art. 9, comma 3 bis, del decreto legge n. 185/2008 (convertito nella legge n. 2/2009) che le Regioni e gli Enti locali, su istanza del creditore di somme per somministrazioni, forniture e appalti, certifichino, nel rispetto del Patto di stabilità interno, entro 60 giorni, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire la cessione *pro soluto* a favore di banche o intermediari finanziari. E' previsto un potere sostitutivo della Ragioneria territoriale dello Stato che può, decorso infruttuosamente il termine e sulla base di una nuova

istanza, provvedere e, ove del caso, nominare un commissario *ad acta* con oneri a carico dell'ente locale. La certificazione non può essere rilasciata, a pena di nullità, dagli enti commissariati ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo n. 267/2000 e dalle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari. Un decreto ministeriale, da emanarsi entro 90 giorni, dovrà disciplinare le modalità di attuazione di queste disposizioni; nel frattempo, restano valide le certificazioni prodotte sulla base del decreto del MEF del 19 maggio 2009 (che non comprendeva la Sanità). Inoltre, le convenzioni che gli enti locali stipuleranno con le banche tesoriere dopo l'entrata in vigore della legge n. 183/2011 potranno prevedere, per queste ultime, l'obbligo di accettare, su istanza del creditore, crediti *pro soluto* certificati sulla base della nuova disciplina.

Tra le norme approvate recentemente per accelerare il pagamento dei crediti commerciali va menzionato l'art.35 (commi da 1 a 5) del decreto-legge n.1 del 2012, convertito nella legge n. 27 del 2012, che reintegra i fondi per i residui perenti in conto corrente (2 mld. di euro) e capitale (700 milioni), compensando l'importo con la riduzione delle dotazioni della contabilità speciale presso la tesoreria statale n.1778 (denominata "fondi di bilancio"), nonché con l'assegnazione di titoli di Stato per 2 miliardi (non considerati nelle emissioni nette e incrementabili, con compensazione, fino agli importi destinati al reintegro dei residui). Un ulteriore stanziamento di 1 miliardo è destinato per il pagamento dei debiti relativi a consumi intermedi dei Ministeri al 31 dicembre 2011, inquadrabili come regolazioni debitorie, compensato con la riduzione della contabilità speciale n.1778 e con la minore spesa per interessi. Si dispone infine la possibilità per le pubbliche amministrazioni di "comporre bonariamente con i propri creditori le rispettive ragioni di credito e debito attraverso gli istituti della compensazione, della cessione di crediti in pagamento, ovvero anche mediante specifiche transazioni condizionate alla rinuncia ad interessi e rivalutazione monetaria"

Le disposizioni richiamate consentono di estinguere solo una piccola frazione dei debiti della pubblica amministrazione e, anche se sono sterilizzati gli effetti sull'indebitamento, si esplica per intero l'impatto sul fabbisogno e sul debito pubblico. In ogni caso, deve rilevarsi che la fissazione di termini stringenti in via normativa rischia di non produrre alcun effetto concreto se, contestualmente, non si incide sulle cause strutturali dei ritardi, da ricercare, oltreché nella difficoltà di provvista, nella incapacità di gestire il ciclo passivo da parte degli enti della pubblica amministrazione, nelle inefficienze amministrative, nell'eccesso di burocrazia e nelle carenze del sistema dei controlli interni (di bilancio, contabili e di gestione) ed esterni.

Il problema rischia di restare irrisolto anche con la nuova proposta normativa in discussione che non contiene misure volte a razionalizzare il ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni. Si tratta dei commi 11-quater e 11-quinquies introdotti, nel corso dell'esame parlamentare, nel disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 16 del 2012 in materia di semplificazione fiscale. La norma integra quanto previsto dal descritto articolo 9, comma 3 bis, del decreto 158 del 2008 (come modificato dalla legge di stabilità per il 2012), affiancando alla fattispecie dei crediti "pro soluto" da cedere a banche ed intermediari finanziari quella dei crediti "pro solvendo". L'obiettivo è di evitare che una operazione importante di smobilizzo di questi crediti possa avere riflessi negativi sul debito pubblico (come probabilmente sarebbe stata la ventilata regolazione in titoli di Stato dello stock di debiti delle pubbliche amministrazioni). La distinzione tra cessione pro-soluto e pro-solvendo è semplice: nel primo caso si rescinde il rapporto tra creditore originario (il fornitore) e il debitore (la pubblica amministrazione); subentra il cessionario (la banca o l'intermediario finanziario), che dovrà essere pagato dalla PA. Il fornitore, pagando un prezzo al cessionario (che cercherà a sua volta di trasferire nel prezzo praticato alla PA), si libera del credito, migliora il conto economico del proprio bilancio, riacquista solvibilità rispetto alle banche di riferimento. Con il meccanismo del pro solvendo il fornitore non esce dal meccanismo, ma resta coinvolto fino al pagamento del debito ottenendo dal cessionario solo un'anticipazione (di parte) del suo credito. Non può eliminare il credito dal suo conto economico, non può ricostruire la sua normale linea di credito con le banche. In effetti, il meccanismo del pro solvendo viene in genere richiesto dal cessionario quando il credito non è ancora stato certificato dall'ente; in questi casi la banca si tutela dal rischio di una fatturazione impropria, responsabilizzando in solido anche il creditore originario (al quale anticipa parte della somma con l'impegno alla restituzione nel caso in cui la pubblica amministrazione non liquiderà la fattura). Nel caso delle norme in discussione l'incertezza verrebbe trasferita sulla pubblica amministrazione: nel momento in cui si decide una operazione di smobilizzo dei debiti commerciali con queste modalità, governata dallo Stato, si ipotizza di fatto, non liberando il fornitore, che il pagamento possa non avere luogo. Sembra, a tutti gli effetti, una ipotesi destinata a non presentarsi nella realtà, considerato che la cessione si riferisce a crediti certi, liquidi ed esigibili. La disposizione quindi potrebbe non sortire l'effetto desiderato dal legislatore.

Il riflesso sul debito non è legato alla natura della cessione ma, come è stato stabilito con chiarezza dai pronunciamenti in sede Eurostat (recepiti nella normativa vigente), dalla ristrutturazione delle posizioni debitorie oltre il termine temporale di 12 mesi, o dalla concessione di

“delegazioni di pagamento” da parte delle pubbliche amministrazioni. Solo in questi casi, espressamente vietati, il debito commerciale si trasformerebbe in debito finanziario e si aumenterebbe lo stock di debito pubblico. Probabilmente in alcuni casi critici ciò si è verificato ancora, dopo il 2005, e questo dovrebbe essere oggetto di una ricognizione.

I debiti commerciali rappresentano l’anello terminale di un processo che parte dallo stanziamento, nei bilanci di competenza, delle relative risorse. Lo scollamento tra competenza e cassa è il primo fenomeno da ridurre per favorire una gestione ordinata dei pagamenti (e il passaggio ad un bilancio per cassa favorirebbe questo processo). Vanno inoltre ridotti i tempi di trasferimento delle dotazioni, siano esse legate all’accertamento e alla riscossione di entrate o al trasferimento da altri livelli di governo. La fissazione di opportune regole nei contratti di tesoreria potrebbe essere di ausilio per ridurre questi scompensi.

Infine, la gestione del ciclo passivo. Allo stato attuale la norma che si intenderebbe modificare introducendo la fattispecie del pro solvendo, potrebbe essere inapplicabile per diverse pubbliche amministrazioni. Le Regioni e gli Enti locali, infatti, potrebbero non essere in grado “su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti” di certificare “nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di Patto di stabilità interno, entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione dell’istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile”. Tant’è che la stessa norma esclude i casi più critici (“La certificazione di cui al comma 3-bis non può essere rilasciata, a pena di nullità: a) dagli Enti locali commissariati ai sensi dell’articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Cessato il commissariamento, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti sorti prima del commissariamento stesso. Nel caso di gestione commissariale, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti rientranti nella gestione commissariale; b) dalle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari”). Bisogna pertanto intervenire, con un piano pluriennale, sulla razionalizzazione del ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni. Solo in tal modo sarà possibile raggiungere l’obiettivo dei 30 giorni (allungabili a 60 per alcune fattispecie), fissato nella Direttive europee in corso di recepimento. Si tratta di un intervento di ottimizzazione dei processi amministrativi, dal forte impatto organizzativo, un esercizio di *spending review*, in cui l’informatica può essere di grande ausilio. Tutto il processo deve essere tracciato, per evitare errori, duplicazioni e fenomeni corruttivi.

Ridisegnare il percorso per riportare a una situazione di normalità i pagamenti delle pubbliche amministrazioni è indispensabile per evitare che si riformi lo stock di debiti accumulati verso i fornitori che pure deve

trovare una soluzione nel breve periodo, considerati gli effetti pesanti sul sistema delle imprese, soprattutto piccole e medie; le soluzioni che si vanno profilando sono diverse e spesso riguardano accordi formati a livello territoriale tra intermediari, pubbliche amministrazioni e associazioni di categoria. Sarebbe opportuno che queste iniziative, sia legislative che negoziali, che prevedono comunque forme di anticipazioni di liquidità da parte del sistema bancario e di altri intermediari su crediti esigibili, fossero coordinate da una regia centrale.

6. Spesa per consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche, Patto di stabilità interno e ritardi nei pagamenti

La problematica sui ritardati pagamenti differisce significativamente tra le amministrazioni centrali dello Stato e gli altri enti territoriali, soprattutto per il diverso grado di autonomia finanziaria e per l'impostazione della politica di bilancio da parte dei diversi soggetti istituzionali. Nel caso delle amministrazioni centrali, i comportamenti di spesa sono diretta conseguenza delle indicazioni, sempre più spesso limitative dei flussi di spesa, contenute nelle manovre sui conti pubblici, o provenienti dagli organi di governo e amministrativi. Inoltre, le spese per gli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni: dipendono direttamente dagli stanziamenti approvati in bilancio e messi a disposizione dalla Ragioneria Generale dello Stato; soggiacciono a tutti i riscontri contabili e amministrativi degli organi di controllo interno ed esterno; sono maggiormente "manovrabili" in relazione alle necessità di conseguire un determinato obiettivo annuo di fabbisogno del settore statale. In particolare, sul ritardo nei pagamenti può riflettersi, a parità di tutte le altre condizioni esaminate, il rinvio nell'utilizzo degli stessi stanziamenti per finalità di controllo dei flussi di cassa, con conseguente accumulo di residui passivi.

Se si considera la categoria "consumi intermedi" delle amministrazioni centrali, emerge che gli impegni, secondo il rendiconto dello Stato, "sono diminuiti, nel 2010, del 25,2 per cento, un dato che - pur condizionato dall'alta incidenza del dato sul 2009, dei debiti pregressi - evidenzia la portata della ulteriore "stretta" imposta agli acquisti di beni e servizi di tutte le amministrazioni statali"⁴⁰; in valore assoluto si passa da 11,3 del 2009 a 9,8 mld. del 2010. Nel medesimo periodo, i residui passivi si sono ulteriormente accresciuti, passando da circa 96,6 mld. del 2009 a 108,2 mld. circa del 2010, con un incremento della componente di parte corrente (da 50 a 65,6 mld circa), che assorbe

⁴⁰ Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, parte prima, *I conti pubblici e le politiche di bilancio nel 2010*, giugno 2011.

parzialmente anche la flessione di quelli in conto capitale (da 45,8 a 42,5 mld. circa)⁴¹. Si espandono meno i residui di nuova formazione (da 63,9 a 66,6 mld. circa). E' peraltro evidente che sia la flessione degli impegni di bilancio, che traducono nel bilancio le indicazioni programmatiche al contenimento delle spese, sia la crescita dei residui, non significano necessariamente ritardi nei pagamenti, per i quali occorrerebbe disporre di altre informazioni disaggregate quantomeno in termini di arretrati e di nuovi stanziamenti annuali per la categoria dei consumi intermedi; tuttavia, le cifre indicate possono avere un valore segnaletico di una situazione che non riesce a rientrare in un canone di normale gestione degli stanziamenti e dei pagamenti. E' significativo che neanche l'amministrazione centrale disponga di informazioni precise sui ritardati pagamenti: la necessità del superamento del bilancio di competenza giuridica, verso un bilancio di cassa, trova anche in questo aspetto una ulteriore conferma.

La questione per gli enti locali sconta solo in parte le considerazioni svolte sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. Se si esaminano i dati relativi ai pagamenti ricavati dal Siope⁴², si evidenzia che nel 2010 la spesa totale per acquisti di beni e servizi per tutti gli enti territoriali è cresciuta dell'1,8 per cento rispetto al 2009, poco al di sotto del tasso di inflazione, ma con una distribuzione tra le diverse tipologie di enti, che mostra una contrazione per le strutture sanitarie, per le quali questa categoria di spese ha un rilievo significativo. Se infatti per Comuni e Province l'incremento è di circa 1,5 mld. (da 27,5 a 29,1 mld. di euro), pari circa il 6 per cento, alla riduzione della stessa voce per le Regioni di circa 0,5 mld (da 4,4 a 3,9 mld. di euro) si contrappone una crescita di 0,4 delle strutture sanitarie (da 56,8 a 57,2 mld. circa), che incide solo per lo 0,7 per cento sul totale della spesa di queste strutture.

⁴¹ Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2010, *cit.* Nella stessa relazione la Corte rileva che "i residui di nuova formazione, che pur si espandono di meno (da 63.946 a 66,687 milioni) mantengono la prevalente incidenza raggiunta a partire dal 2007, mentre quelli di vecchia formazione espongono un tasso incrementale del 29,8 per cento (da 31.980 a 41.517 milioni), per effetto della dinamica della parte corrente (da 13.162 a 21.080 milioni). La quota maggioritaria dei resti provenienti dalla competenza riguarda la parte corrente (da 36.897 a 44.541 milioni; si registra contestualmente un forte calo (-18,1 per cento) dei resti del conto capitale (da 27.049 a 22.146 milioni)".

⁴² Il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (Siope) è una base dati gestita dalla Banca d'Italia che raccoglie, utilizzando il collegamento telematico con i tesoreri bancari, tutti i dati giornalieri relativi agli incassi e ai pagamenti delle amministrazioni locali, codificate in modo uniforme per tipologia di enti. Questi dati sono trasmessi alla Ragioneria Generale dello Stato e rappresentano attualmente la fonte informativa più affidabile e tempestiva per attuare il monitoraggio sull'andamento dei flussi di cassa delle amministrazioni locali e per la costruzione dei documenti di finanza pubblica.

Nell'affrontare il tema dei ritardi di pagamenti delle amministrazioni locali si deve inoltre tener conto del processo di attuazione del federalismo fiscale in corso e dei vincoli del Patto di stabilità. Per quanto attiene al primo, è evidente che la maggiore autonomia delle Regioni e degli enti locali formalizzata nei provvedimenti di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 5 maggio 2009 potrebbe implicare una minore sensibilità degli stessi al contenimento delle spese. Tuttavia, per questi enti agisce il Patto di stabilità che pone vincoli all'attività di spesa⁴³. Per la Corte dei conti, sulla base del monitoraggio del Patto per il 2010, le performance dei Comuni sono risultate più che positive; gli obiettivi sono stati conseguiti pienamente e il grado di inadempienza può definirsi marginale. La Corte rileva inoltre che i vincoli non hanno avuto riflessi negativi sulla spesa corrente (almeno di competenza) il cui livello risulta fundamentalmente condizionato dalla *performance* delle entrate; pertanto, nel 2010 vi sarebbe stato un trend positivo delle spese ordinarie e quindi il rispetto degli obiettivi di saldo sarebbe connesso soprattutto alla contrazione della spesa in conto capitale⁴⁴.

⁴³ Il Patto di stabilità è stato introdotto per la prima volta nel 1999 ed ha l'obiettivo principale di controllare l'indebitamento netto (saldo rilevante ai fini del rispetto del rispetto dei criteri di convergenza stabilito in ambito europeo) degli enti territoriali. Nel corso del trascorso decennio è stato più volte modificato; gli obiettivi programmatici per gli enti territoriali ed i corrispondenti risultati sono stati espressi alternando diverse configurazioni di saldi finanziari a misure sulla spesa; nell'ultima versione il Patto è ritornato al controllo sui saldi. Le manovre di finanza pubblica definiscono di volta in volta il contributo degli enti territoriali in termini di riduzione del saldo tendenziale, calcolato con il criterio della competenza mista; per il triennio 2009-2011 il contributo è stato stabilito dall'art. 77bis della legge n. 133/2008 mentre per il periodo 2011/13 la disciplina è contenuta nella legge n. 220/2010, attuata con il decreto del MEF del 7 giugno 2011 che ha dettato i nuovi obiettivi programmatici per gli enti locali assoggettati al Patto, prendendo a riferimento il saldo finanziario tra entrate e spese finali (al netto delle riscossioni e concessioni di crediti), calcolato in termini di competenza mista (assumendo, cioè, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e pagamenti). Tra le operazioni finali non viene considerato l'avanzo (o disavanzo) di amministrazione né il fondo (o deficit) di cassa poiché gli stessi, secondo le regole europee sulla competenza economica, non sono conteggiati ai fini dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Ciascun ente dovrà conseguire un saldo di competenza mista non inferiore al valore della propria spesa corrente media, sostenuta nel periodo 2006/2008, rilevata in termini di impegni, moltiplicata per una percentuale fissata per ogni anno del triennio 2011/2013. Tale valore è rettificato per evitare che il maggior sforzo sia sostenuto dagli enti maggiormente dipendenti dai trasferimenti statali e per ridurre la distanza tra i nuovi obiettivi e quelli calcolati in base all'art. 77 bis della legge n. 133/2008. Sul Patto di stabilità interno e, più in generale, sulle problematiche relative all'attuazione del federalismo fiscale, si veda Degni M., Pedone A., *La finanza locale: struttura, finanziamento e regole*, Franco Angeli, 2010.

⁴⁴ Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2010, cit.*

Considerato l'andamento delle spese sopra evidenziato, i vincoli del Patto di stabilità sembrerebbero agire in riduzione dei nuovi stanziamenti di competenza per la voce acquisto di beni e servizi e sulla spesa in conto capitale, utilizzata ampiamente per effettuare l'aggiustamento dei conti; inoltre, essi pongono in evidenza che i tagli alla gestione di cassa delle amministrazioni non consentono di recuperare l'arretrato formatosi nei pagamenti (soprattutto, come detto, nella spesa sanitaria e, per gli enti locali, in quella di conto capitale) e, in molti casi, determinano una crescita di tale arretrato il cui smaltimento graduale e programmato in un ragionevole arco di tempo diventa evidentemente il primo problema da affrontare con stanziamenti aggiuntivi e dedicati allo scopo⁴⁵.

Le imprese segnalano come cause prevalenti del ritardo nei pagamenti della pubblica amministrazione locale il Patto di stabilità⁴⁶, soprattutto dopo il passaggio al criterio della "competenza mista" (competenza per la parte corrente e cassa per la parte in conto capitale), pur in presenza di risorse disponibili, e l'inefficienza amministrativa, che si traduce

⁴⁵ Se si ragiona avendo presente i tratti distintivi del federalismo e i vincoli del Patto, diventa cruciale "modificare il sistema di finanziamento delle amministrazioni locali attribuendo loro effettiva autonomia e responsabilità di bilancio. Non è tanto essenziale che le entrate a disposizione di un'amministrazione siano proprie o derivate, l'importante è che siano certe, prevedibili. Solo con la sicurezza delle risorse disponibili gli amministratori possono essere chiamati a rispondere della propria programmazione di spesa e dei conseguenti equilibri di bilancio, in termini sia di competenza che di cassa. Se invece è loro impedito di programmare in autonomia i propri obiettivi di bilancio, in quanto il patto di stabilità interno chiede loro di esporre costanti margini di avanzo, immobilizzando quote significative delle già scarse risorse disponibili, senza sapere se e quando ne sarà consentito l'uso, non è più accettabile la pretesa di imputare loro una incapacità di controllo degli equilibri di bilancio". I. Scotti, *Cause e impatto della patologia dei ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni*, Intervento al convegno CNEL del 2 dicembre 2010 su "Qualità degli appalti e ritardi di pagamento, un anno dopo".

⁴⁶ Una verifica effettuata su 12 Comuni (con una popolazione che va da 63.000 a 190.000 abitanti), effettuata da V. Spagnoli e S. Torre, contenuta nel volume di S. Villani, *I ritardi dei pagamenti delle PP.AA. e la riforma federalista*, op cit, porterebbe ad escludere la sussistenza di un legame di causa ed effetto tra i ritardi di pagamento e la disciplina del patto di stabilità; quantomeno, detta disciplina non avrebbe effetti diretti sull'andamento del tasso di formazione dei residui passivi e quindi sui ritardi di pagamenti, mantenendo negli anni considerati (2001-2007) un andamento pressoché costante; tale situazione porta gli autori a concludere che "negli anni in cui i vincoli imposti sono risultati essere più stringenti, il comportamento degli enti non è significativamente variato né i risultati ottenuti hanno mostrato un cambiamento di rotta in negativo. In linea generale e con qualche approssimazione potrebbe invece affermarsi che il cronico ritardo nei pagamenti degli enti locali sia dovuto a ragioni di convenienza, inefficienza e malcostume, poiché come risultato dell'analisi, il ritardo si concretizza in particolare per quei titoli e interventi in cui l'ente è maggiormente in grado di evadere gli impegni presi e si allargano le maglie ed i tempi per il recupero coattivo del credito".

nell'eccessiva lunghezza delle procedure di pagamento e in "vischiosità burocratiche"⁴⁷. Il risultato della "stringenza" del Patto è un aumento dei residui passivi e una diminuzione dei pagamenti concentrata nelle spese in conto capitale, diminuite del 18,5 per cento nel 2010 rispetto all'anno precedente, secondo la Corte dei conti, nonostante il decreto-legge n. 78/2009 abbia consentito pagamenti in deroga al Patto agli enti "virtuosi"⁴⁸ e pur in presenza di autorizzazioni di spesa non utilizzate dagli enti (differenza tra saldo obiettivo e saldo realizzato dai singoli enti).

Tuttavia, l'eventuale allentamento dei vincoli del Patto⁴⁹, che potrebbe essere realizzato valutando la situazione di ciascun ente locale, ovvero consentendo un più ampio utilizzo delle compensazioni orizzontali e verticali in ambito regionale, trova ostacoli nella situazione generale dei conti pubblici e nell'esigenza di riduzione del debito che, nella recente manovra di stabilizzazione della finanza pubblica (decreto-legge n. 70/2011, convertito nella legge n. 106/2011, decreto-legge n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, decreto legge n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011 e, da ultimo, decreto-legge n. 201/2011, più noto come "salva-Italia", convertito nella legge n. 214/2011) sono invece obiettivi rilevanti e necessari a conseguire il pareggio del bilancio dello Stato entro il 2013⁵⁰. Occorre quindi

⁴⁷ Osservatorio ANCE, *cit.*

⁴⁸ Corte dei conti, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2011.

⁴⁹ Ciò potrebbe realizzarsi "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 il Mezzogiorno". G. Macciotta, *Il ritardo dei pagamenti dei debiti delle PA*, *cit.*

⁵⁰ Secondo una simulazione effettuata dall'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) su dati del Ministero dell'Economia, l'impatto sui Comuni delle Regioni a statuto ordinario e di quelli della Sicilia e della Sardegna delle disposizioni del decreto legge n. 138 del 12 agosto 2011, considerando gli obiettivi del Patto di stabilità e i tagli ai trasferimenti, ammonta a circa 6,6 miliardi di euro nel triennio 2011-2014 rispetto ai 14,3 miliardi di risorse trasferite nel 2010. Tuttavia, il meccanismo distributivo introdotto nella manovra comporta un peggioramento per i Comuni non virtuosi di 7,6 miliardi) nel triennio rispetto al 2011 e ciò per effetto delle compensazioni a favore dei Comuni virtuosi, che beneficerebbero di un alleggerimento complessivo, in termini di riduzione del Patto e di risorse trasferite, di 1,77 miliardi di euro. Il contributo richiesto agli enti locali, che si concentra su quelli non virtuosi (che rappresentano il 20 per cento dei Comuni con più di 5000 abitanti e circa il 70 per cento della spesa complessiva) è tale da far affermare a G. Trovati (Il Sole 24-Ore del 22 agosto 2011): "E se alla fine a pagare fossero le imprese? L'esperienza maturata in questi anni nei territori alle prese con il Patto di stabilità mostra che questa, più che una provocazione, è praticamente una certezza. Il primo indicatore sensibile dell'inasprimento degli obiettivi di finanza pubblica, con i meccanismi che regolano oggi i bilanci dei Comuni, è quello delle fatture ai fornitori, perché il saldo da raggiungere per rispettare gli obiettivi fissati dalle varie manovre punta l'attenzione sui pagamenti in conto capitale. La situazione è peggiorata nel tempo per due fattori: i target imposti ai Comuni dalle varie manovre sono cresciuti di anno in anno, fino

immaginare altre misure, basate su ipotesi di rientro nella normalità in un arco pluriennale di tempo e con l'utilizzo di risorse aggiuntive ottenute anche con il recupero di efficienza e la semplificazione delle strutture burocratiche, processo che risentirà della definizione dei costi standard prevista dalla legge n. 42/2009 e che in parallelo richiederà misure di contenimento della spesa. Si potrebbero infine inserire i tempi di pagamento dei fornitori tra i parametri che possono determinare l'applicazione di sanzioni automatiche (ad esempio, divieto di iscrivere in bilancio spese discrezionali, come previsto dall'art. 17, comma 1, lett e) della legge delega sul federalismo fiscale, n. 42/2009) o premialità rispetto a quanto previsto nel Patto e applicare in maniera diffusa la possibilità per gli enti di utilizzare i margini di liquidità non sfruttati all'interno del Patto di ciascuna regione.

Sull'argomento è intervenuto il richiamato decreto legislativo n. 149 del 6 settembre 2011 (cfr. il precedente punto 4) il quale prevede sanzioni in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità per le Regioni, valutato sulla base della relativa certificazione. Al verificarsi di questa situazione, l'ente: deve versare al bilancio dello Stato la differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato (il mancato versamento può essere recuperato sulle giacenze presso la tesoreria statale o determinare il blocco dei prelievi in assenza della certificazione)⁵¹; non può impegnare spese correnti, al netto di quelle della sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni del triennio precedente; non può ricorrere all'indebitamento per attuare gli investimenti; deve rideterminare le indennità di funzione e i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta in misura inferiore al 30 per cento di quelle spettanti al 30 giugno 2010. Disposizioni analoghe sono stabilite per gli enti locali i quali, tra l'altro, saranno assoggettati a una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico

all'impennata prevista dal (per ora) decreto correttivo attualmente in fase di conversione presso il Parlamento, e via via si è persa la consapevolezza dell'emergenza determinata da questo meccanismo". È evidente che l'imponente contrazione delle risorse assegnate rappresenta un ostacolo di particolare rilievo per gli enti territoriali non virtuosi (specialmente le Regioni sottoposte al Piano di Rientro) che dovranno accrescere i già difficili sforzi per riallinearsi all'andamento medio. Le considerazioni svolte non cambiano molto anche alla luce del parziale alleggerimento degli effetti della manovra sulle Regioni e gli enti locali che emerge dalle modifiche introdotte con la legge di conversione n. 148 del 14 settembre 2011.

⁵¹ Per gli enti locali si dispone la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato e comunque per un importo non superiore al 5 per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo nonché la non impugnabilità delle spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni dell'ultimo triennio.

predeterminato (e comunque non superiore al 3 per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo). In caso d'incapienza dei predetti fondi gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Non potranno inoltre ricorrere all'indebitamento per investimenti, né assumere personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale e sono tenuti a rideterminare in varia misura, a seconda dell'ente, le indennità di funzione e i gettoni di presenza dei vertici politici e amministrativi.

Nelle intenzioni del governo, questo provvedimento rappresenta un importante tassello per rafforzare la responsabilizzazione, la trasparenza e l'effettività del governo delle autonomie territoriali (la relazione di fine mandato è uno strumento pubblico di controllo democratico nei confronti degli amministratori regionali e locali e le sanzioni possono rappresentare un forte disincentivo all'inefficienza amministrativa e per la responsabilizzazione della dirigenza⁵²). Tuttavia, tralasciando le osservazioni che allo stesso sono state mosse, riguardanti in particolare l'organicità e l'effettività di queste norme, è da sottolineare che con un coacervo di norme siffatte, che fanno sistema con la disciplina vigente nelle materie di intervento ed implicano una maggiore responsabilità politica dei vertici degli enti⁵³, si crea un clima nelle amministrazioni locali che potrebbe andare nella direzione opposta alla semplificazione e accelerazione dei pagamenti quando le iniziative assunte per soddisfare legittimamente i creditori degli enti possano riflettersi negativamente sull'equilibrio, invero sempre precario, dei conti degli stessi al cui

⁵² Il MEF, ai sensi del decreto, può disporre verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, oltre che nei casi previsti dalla legge, qualora un ente, anche sulla base dei dati SIOPE, evidenzii situazioni di squilibrio finanziario riferibili al ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, al disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio e alle anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi.

⁵³ Ove la Corte dei conti riconosca la responsabilità degli amministratori per danni cagionati con dolo o colpa grave nei cinque anni precedenti il dissesto finanziario, e questo sia diretta conseguenza delle azioni od omissione per le quali l'amministratore è riconosciuto colpevole, vi sono conseguenze sia sulla possibilità di ricoprire incarichi di natura politica (assessore) sia tecnica (revisore) in altri enti o organismi pubblici e privati per un decennio. Nel caso in cui dalle pronunce della Corte emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obblighi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio degli enti in grado di provocarne il dissesto e lo stesso non abbia adottato le misure correttive, gli atti sono trasmessi al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica; se perdura l'inadempimento dell'ente sulle misure correttive, il Prefetto assegna al Consiglio un termine di venti giorni, trascorso il quale nomina un commissario per la deliberazione del dissesto e dà corso alla procedura di scioglimento del Consiglio dell'ente (art. 6 del decreto legislativo).

mancato rispetto vengono, con questo provvedimento, connessi particolari profili di responsabilità⁵⁴.

7. La normativa contabile e le procedure di spesa

I fattori che concorrono ad aggravare il fenomeno dei ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione sono, come si è detto, molteplici, anche se si tende ad attribuire rilevanza preminente all'insufficienza dei fondi a disposizione delle amministrazioni. In realtà sussistono anche cause normative, procedurali e organizzative; vi sono poi sicuramente problemi di efficienza della spesa pubblica e carenze nell'attuazione di un efficace sistema di controlli di gestione, che ha una diversa incidenza, se si considerano l'amministrazione centrale dello Stato e le amministrazioni locali e soprattutto quelle, come le ASL, che sono le maggiori ordinatrici di spese per acquisto di beni e servizi. Questi aspetti, che coinvolgono anche il problema della struttura dei prezzi che le diverse amministrazioni sono in grado di spuntare (indagini periodiche segnalano prezzi diversi per gli stessi beni, soprattutto nel campo dei servizi sanitari, con aggravii evitabili per la finanza pubblica), meritano un successivo approfondimento.

Nello specifico della normativa contabile e delle procedure di spesa vanno considerate, con riferimento all'ultimo quindicennio, la gestione del bilancio dello Stato e le manovre di finanza pubblica attuate, volte al controllo dei flussi di cassa e al contenimento delle erogazioni per garantire il rientro nei parametri europei. Tali azioni hanno inciso solo parzialmente sugli impegni e non sono state accompagnate dalla riconsiderazione della legislazione sottostante. Ha prevalso la logica dei tagli lineari⁵⁵ che non fanno venire meno, in molti casi, l'obbligazione

⁵⁴ Tale responsabilità è estesa, nello stesso decreto, anche ai Ministri, fino alla sfiducia ai sensi dell'art. 94 della Costituzione, ove emergano problemi nel raffronto tra i fabbisogni dei programmi di spesa dello Stato e le spese effettivamente sostenute come risultanti dal bilancio consuntivo. Tale norma intende equiparare lo Stato agli enti territoriali nel percorso di convergenza della spesa verso i fabbisogni standard definiti dalla legge 111/2011, superando il criterio della spesa storica.

⁵⁵ I tagli lineari hanno costituito, più volte negli ultimi anni, lo strumento utilizzato per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Questa possibilità è stata inserita nella legislazione contabile, a partire dal decreto-legge n. 194/2002 (cosiddetto taglia-spese), convertito nella legge n. 246/2002, e recepita nella recente riforma della contabilità pubblica (legge n. 196/2009). Da ultimo, l'articolo 2 del decreto-legge n. 78 del 2010 (convertito nella legge n. 122/2010) ha disposto, a decorrere dal 2011, una riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie, iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente nell'ambito delle somme rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero, con l'esclusione delle risorse destinate al fondo ordinario delle università; all'informatica; alla ricerca; al 5 per mille del gettito IRE.

giuridica ma contribuiscono ad aumentare i residui passivi del bilancio⁵⁶) e ciò, anche considerando la riduzione dei termini di conservazione in bilancio, si traduce in un ulteriore ritardo dei pagamenti, laddove occorra procedere alla loro reiscrizione in bilancio che dipende dalla relativa procedura contabile e può essere condizionata dalla eventuale insufficienza dei fondi di bilancio,

Sulla materia è ora intervenuto il decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011 (convertito nella legge n. 111 del 15 luglio 2011). E' stata infatti nuovamente modificata la disciplina sui termini di perenzione dei residui e la procedura di ricognizione annuale degli stessi, abrogando norme che disponevano la conservazione in deroga dei residui di stanziamento. Modificando i primi tre commi dell'art. 36 del regio decreto n. 2440/1923, viene disposta la riduzione da tre a due anni del termine per la perenzione dei residui passivi propri di parte capitale, analogamente a quanto già previsto per i residui passivi di parte corrente⁵⁷. E' stata soppressa la norma che consentiva di tenere in bilancio per tre anni i residui di spese correnti riguardanti spese per lavori, forniture e servizi, per i quali vale quindi la regola dei due anni. Inoltre, si dispone che le

⁵⁶ I residui passivi rappresentano spese già impegnate e non ancora ordinate ovvero ordinate ma non ancora pagate. Possono comprendere anche somme che non corrispondono a debiti giuridicamente validi nei confronti di terzi, come ad esempio i residui di stanziamento per i quali non si è ancora avuta la fase di impegno. I tempi di mantenimento in bilancio dei residui variano a seconda della natura degli stessi. I residui passivi di parte capitale possono essere mantenuti in bilancio non oltre l'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, salvo che si tratti di disposizioni approvate nell'ultimo quadrimestre dell'anno (proroga di un anno). Gli stessi sono assoggettati ad una particolare procedura di conservazione che ne verifica la consistenza e la necessità di mantenimento in bilancio. In ogni caso, si intendono perenti se non pagati entro il settimo esercizio successivo a quello in cui sia stato iscritto il relativo stanziamento di bilancio (terzo esercizio, in base alla legge 244/2007, se relativi a importi che lo Stato abbia assunto l'obbligo di pagare per contratto o in compenso di opere prestate o di lavori o di forniture eseguite). I residui passivi di parte corrente (di funzionamento e di mantenimento) rimangono in bilancio per due esercizi successivi a quello in cui è intervenuto l'impegno, a meno che non si riferiscano a spese per lavori, forniture e servizi che possono essere mantenuti in bilancio fino al terzo esercizio successivo a quello cui si riferiscono; trascorso questo periodo sono considerati perenti ed eliminati dal bilancio. Ovviamente l'eventuale eliminazione dei residui e in alcuni casi la perenzione non fanno venire meno il diritto del creditore ad ottenere quanto dovuto, che determina la reiscrizione in bilancio delle relative somme che lo Stato si è obbligato a pagare, attingendo dal "fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti delle spese in conto capitale". Il problema dei residui ha molteplici cause, solo parzialmente superabili con il bilancio di cassa poiché dipendono dalle capacità concrete dell'amministrazione di tradurre in pagamenti quanto stabilito dalle leggi di spesa, dalla lentezza dei centri di spesa, dalla complessità delle diverse procedure dalla frammentazione delle responsabilità, dall'esecuzione di opere con pagamento differito, dalle esigenze di verifiche e controlli interni.

⁵⁷ Per effetto della modifica del secondo comma dell'art. 36, le somme stanziare per spese in conto capitale non impegnate alla chiusura dell'esercizio costituiscono economie di bilancio, ad eccezione degli stanziamenti iscritti in forza di leggi entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre, che possono esser mantenute in bilancio non oltre l'esercizio successivo.

economie di bilancio relative alla prima annualità di una autorizzazione di spesa pluriennale possono essere riscritte con la legge di bilancio per un solo esercizio finanziario, nella competenza dell'esercizio successivo a quello terminale della stessa autorizzazione (con l'eccezione delle autorizzazioni permanenti di spesa e dei fondi del personale, del fondo occupazione, del fondo opere strategiche e del fondo per le aree sottosviluppate)⁵⁸. Infine, a partire dal 2012, sono abrogate tutte le disposizioni che dispongono la conservazione nel conto dei residui di somme iscritte negli stati di previsione dei Ministeri, non impegnate al termine dell'esercizio precedente, ai fini del loro utilizzo nell'esercizio successivo.

Tra le altre disposizioni approvate è da segnalare quella stabilisce che il MEF, in presenza di scostamenti rilevanti rispetto agli obiettivi indicati dal Documento di economia e finanza, previa delibera del Consiglio dei Ministri, può disporre la limitazione all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato entro limiti percentuali determinati in maniera uniforme rispetto a tutte le dotazioni di bilancio, escluse le spese obbligatorie; tale misura può estendersi anche alle spese di funzionamento degli enti e organismi pubblici, anche con personalità di diritto privato, inclusi nell'elenco degli enti appartenenti al conto economico consolidato della pubblica amministrazione redatto dall'Istat ai sensi della legge n. 196/2009 (art. 1, comma 3), con esclusione degli enti territoriali e degli enti da questi vigilati, nonché degli organi costituzionali.

Saranno da valutare attentamente i riflessi sui ritardi di pagamento della nuova disciplina sui residui e sulla perenzione, che deve essere valutata in coerenza con quella volta a rilanciare l'attività di spending review contenuta sia nel provvedimento esaminato sia nel decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 che ha l'obiettivo di definire i fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali⁵⁹. Inoltre, deve considerarsi che le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli

⁵⁸ Vengono altresì introdotte norme sulla quantificazione degli stanziamenti in conto residui da eliminare a seguito del programma di revisione dei presupposti per il loro mantenimento in bilancio che era stato previsto dalla legge finanziaria del 2008. Viene introdotto un limite massimo del 50% all'ammontare degli stanziamenti da iscrivere in bilancio dopo la ricognizione, che dovranno essere iscritti in un fondo gestito dal MEF per nuovi programmi di spesa o per quelli già esistenti.

⁵⁹ Secondo la definizione data dalla legge n. 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale), il fabbisogno standard "valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica". Sulla base di tale espressa indicazione legislativa il fabbisogno standard appare dunque costituire il livello ottimale di un servizio valutato a costi standard. Inoltre, in attuazione di alcune disposizioni della legge delega n. 42 sul federalismo fiscale, è stato emanato il d. lgs. 26 novembre 2010, n. 216 sui fabbisogni standard degli enti locali che costituiscono i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica; ciò rappresenta uno dei punti fondamentali del nuovo assetto dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie locali disciplinato dalla legge delega sul federalismo fiscale, incentrato sull'abbandono del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a enti locali e regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale. Sulla difficoltà strutturale relativa alla determinazione dei costi standard e sul rilievo nelle funzioni di costo dei fattori legati al contesto territoriale si rinvia a M. Degni, A. Pedone, La finanza locale: struttura, finanziamento e regole, cit.

degli esercizi successivi, procedura che rimane condizionata dagli iter e dai tempi burocratici delle amministrazioni e dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica⁶⁰.

A ciò si aggiunge il fisiologico scarto tra gli impegni di bilancio e le erogazioni effettive, aggravato dal moltiplicarsi dei centri di spesa e dall'accreditamento dei fondi alla gestione di tesoreria, sulla quale si è poi agito limitando i prelevamenti per gli enti pubblici per finalità di contenimento del fabbisogno⁶¹ e "il progressivo spostamento, dal centro ai livelli regionali e locali di governo, di una molteplicità di competenze (a partire da quella cruciale di governo della sanità pubblica) senza che a tale operazione si accompagnasse una 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 il bilancio dello Stato è divenuto sempre meno significativo in quanto le risorse destinate ai livelli decentrati di governo prima di divenire spesa effettiva transitano sui conti di tesoreria. Il governo dei flussi di Tesoreria acquisisce un peso crescente nella procedura di controllo dei livelli di spesa finale, si accentuano le giacenze sui conti e, correlativamente, la

⁶⁰ Da rilevare infine che il comma 6 dell'art. 10 della legge in questione dispone l'abrogazione dell'articolo 8, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010, che recava disposizioni volte ad ottimizzare la spesa per consumi intermedi delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato al fine di conseguire una riduzione annua della medesima spesa in misura pari al 3 per cento nel 2012 e al 5 per cento a decorrere dal 2013 rispetto alla spesa del 2009, con possibilità di intervento in riduzione del 10% degli stanziamenti relativi alla predetta spesa da parte del MEF, nel caso in cui le amministrazioni e gli enti non avessero elaborato o comunicato i piani di razionalizzazione finalizzati a ridurre detta spesa nella misura richiesta. Si ricorda che, per quanto concerne gli impegni di spesa, l'articolo 34 della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità) prevede che le spese sono impegnate ed ordinate, nei limiti delle risorse assegnate in bilancio, dai dirigenti, nell'ambito delle attribuzioni ad essi demandate per legge. Formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate. Gli impegni assunti possono riferirsi soltanto all'esercizio in corso, salvo che non siano previsti nel bilancio pluriennale a legislazione vigente, ove ciò sia indispensabile per assicurare la continuità dei servizi e quando si tratti di spese continuative e ricorrenti, se l'amministrazione ne riconosca la necessità o la convenienza. Per gli impegni di spesa in conto capitale che prevedano opere o interventi ripartiti in più esercizi i relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

⁶¹ Questa situazione è aggravata "da un lato, dalla scarsa capacità di spesa di alcune amministrazioni e, dall'altro, dall'esplicita scelta del Governo di operare, sfruttando i vari passaggi (dalla competenza alla cassa, al versamento e al prelevamento effettivo dalla Tesoreria, la riduzione delle possibilità di trasformare le risorse disponibili in pagamenti effettivi, con scelte discrezionali, in funzione del contenimento dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione". G. Macciotta, *op. cit.*

dimensione dei ritardi nei pagamenti e del debito sommerso delle amministrazioni pubbliche⁶².

Nelle indagini sui ritardi di pagamento, tra i primi fattori che si considerano vi è quello dell'iter burocratico di spesa che si avvia, senza esaminare le fasi precedenti, con l'ordine di un determinato bene o l'appalto di un servizio⁶³. E' in questo frangente, nella decisione di ordinare una spesa, che dovrebbero essere presenti tutti gli elementi per avviare l'iter della stessa e in particolare vi dovrebbe essere lo stanziamento adeguato alla spesa da effettuare. Si tratta di una scelta determinante che l'amministrazione compie ma naturalmente non è così semplice poiché il "ciclo annuale di bilancio" non è così perfetto e automatico come potrebbe sembrare. Diciamo che non sempre questa coincidenza è rispettata poiché si possono ordinare spese, in un determinato periodo dell'anno, anche nella consapevolezza che lo stanziamento potrebbe non essere sufficiente per quella spesa e per quelle ordinate in precedenza. In questa discrasia vi sarebbe già in nuce la scelta dell'amministrazione di ritardare il pagamento, rinviandolo, ad esempio, in caso di esaurimento o di impegno nell'anno del relativo capitolo, al bilancio di assestamento o allo stanziamento del bilancio dell'anno successivo. Non è la regola ma è ciò che in più di qualche caso avviene in una sorta di "programmazione pluriennale della spesa"; il meccanismo del rinvio, una volta sperimentato, per ovvie ragioni tende poi inevitabilmente a riprodursi. L'effetto voluto è esattamente quello di programmare il ritardo di un pagamento essendo del tutto ovvio che si ordina un bene senza disporre di uno stanziamento sufficiente nell'anno. Ma questa può essere una patologia del sistema, che coinvolge da un lato problematiche di tipo amministrativo e dall'altro la responsabilità dirigenziale mentre dovremmo portare la nostra attenzione sull'iter ordinario di spesa, descritto nell'allegato 1.

Possiamo dire che, in assenza di problematiche particolari (stretta sul fabbisogno, inadeguatezza dello stanziamento per diverse e plausibili

⁶² G. Macciotta, *op. cit.*

⁶³ In realtà, per valutare l'efficienza di un'amministrazione pubblica e la sua incidenza sull'economia, occorrerebbe indagare l'iter di spesa a partire dallo stanziamento di una determinata somma in bilancio e dalla sua approvazione, dando per scontato che quella spesa sia stata deliberata perché utile e necessaria per l'amministrazione e per la collettività di riferimento, ragioni che sono alla base di quella che si definisce politica di bilancio. Ritardi nei pagamenti possono dipendere infatti anche dalla circostanza che si ordinano spese che non hanno adeguata copertura di bilancio nel presupposto che saranno poi, tramite l'accertamento dei debiti fuori bilancio, comunque pagate. Questa prassi non è corretta e la Corte dei conti, con deliberazione n. 3/2010 del 18 febbraio 2010, ha ribadito che il riconoscimento di debito non può essere utilizzato per eludere norme cogenti, ivi comprese quelle contabili, quali l'effettuazione di spese oltre la disponibilità di bilancio o in violazione dei principi di annualità e competenza.

ragioni come l'incremento dei prezzi o la necessità di acquisire una maggiore quantità di un determinato bene o servizio), sul rispetto dei tempi e delle procedure di spesa si misura una buona parte dell'efficienza dell'amministrazione ed è anche un banco di prova della riforma della pubblica amministrazione⁶⁴.

Sotto questo profilo è innanzitutto da sgombrare il campo da un equivoco e cioè che il ritardo nel pagamento da parte della pubblica amministrazione possa dipendere dalle procedure di erogazione della spesa pubblica e che la semplice rimozione di qualche ostacolo, che sicuramente tuttora sussiste nonostante le riforme attuate negli iter e negli strumenti di pagamento, possa non solo consentire il rispetto dei tempi di pagamento ma anche accrescere significativamente l'efficienza e l'economicità delle pubbliche amministrazioni.

E' tuttavia possibile migliorare quanto già fatto in materia di procedure di spesa e di sistemi di pagamento. In realtà, come argomentiamo nel paragrafo successivo, il sistema dei pagamenti in generale e in specie quello pubblico, sono stati, negli ultimi anni, al centro di un processo di innovazione e modernizzazione che ha dotato il paese di una infrastruttura fondamentale, attraverso il quale vengono regolati quotidianamente tutti i rapporti finanziari che si originano dagli scambi nell'economia reale, che pone l'Italia tra i paesi più avanzati per quanto riguarda l'utilizzo delle nuove tecnologie e delle reti telematiche, contribuendo per tale via alla competitività e alla crescita del paese.

Il terreno per una riforma innovativa delle procedure di spesa e degli strumenti di pagamento è stato preparato fin dagli anni novanta,

⁶⁴ La riforma (o piuttosto le riforme) della pubblica amministrazione italiana, che negli ultimi vent'anni hanno assunto la denominazione dei Ministri proponenti (tra le più importanti e ampie, le riforme Cassese, Bassanini e Brunetta) sono state improntate sostanzialmente al rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, che rappresentano la declinazione ed attuazione dell'art. 97 della Costituzione laddove si enuncia tra i principi fondamentali dell'agire della pubblica amministrazione il "buon andamento". In particolare, a partire dalla riforma Bassanini, un ruolo rilevante è attribuito alla semplificazione sia delle attività amministrative sia dei rapporti tra la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese (fino al 2005 le disposizioni erano contenute in una "legge annuale per la semplificazione e il riassetto normativo" prevista dal decreto legislativo n. 59/1997, e poi successivamente disseminate in molteplici provvedimenti di legge che si ponevano tale obiettivo strategico in funzione del rilancio della competitività e della crescita economica, intervenendo in diversi settori) e all'utilizzo, sempre più pervasivo dell'informatica e delle reti telematiche nell'attività della PA, sia all'interno sia nei confronti dell'utenza. Semplificazioni delle procedure amministrative, dematerializzazione e uso diffuso delle procedure informatiche rappresentano i presupposti per fronteggiare alcune delle problematiche che possono incidere sui ritardi nei pagamenti. In questo contesto può agire positivamente l'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. n. 82/2005, modificato con d. lgs. n. 231/2010).

nell'ambito dei provvedimenti di attuazione della riforma "Cassese". In quest'ambito ha fortemente inciso il DPR n. 367 del 1994, recante disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di spesa, che ha perseguito l'obiettivo di un intervento sistematico nella materia della contabilità pubblica, delineando lo scenario normativo per i successivi sviluppi in materia di informatizzazione dei pagamenti pubblici.

Il DPR n. 367, che contiene norme innovative sulla procedura di spesa, basate essenzialmente sull'utilizzo delle nuove tecnologie per semplificare l'iter di pagamento, era stato preceduto da disposizioni altrettanto importanti: 1) la legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, che ha disposto tra l'altro che l'attività amministrativa deve improntata al rispetto dei criteri di trasparenza, economicità e di efficacia e deve svolgersi sulla base del principio di responsabilità; 2) il decreto legislativo n. 29/93, che ha disposto rilevanti interventi sulla struttura organizzativa e gestionale della pubblica amministrazione, introducendo diverse innovazioni per un più efficace controllo della spesa pubblica (assegnazione di budget di spesa ai dirigenti che curano l'esecuzione dei programmi e progetti e attribuzione agli stessi di autonomi poteri di gestione e di spesa; 3) il decreto legislativo n. 39/93, che ha avviato l'informatizzazione dei pagamenti pubblici istituendo tra l'altro l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA, ora DigitPA).

La riforma delle procedure di spesa e degli strumenti di pagamento si collocò in questo ambito e rese improcrastinabile una revisione del sistema delineato dalle norme di contabilità di Stato risalenti agli anni '20 del secolo scorso, basate essenzialmente sul rispetto formale del principio di legalità in un contesto volto ad assicurare correttezza e imparzialità all'azione amministrativa ma che sostanzialmente trascurava il principio di "proficuità" della spesa pure previsto nel medesimo sistema normativo (legge e regolamento di contabilità di Stato e successive modificazioni)⁶⁵. La riforma si pose l'obiettivo di

⁶⁵ Come riportato nella relazione governativa al DPR n. 367, il procedimento di spesa si era venuto articolando in una moltiplicazione delle sedi di acquisizione e ponderazione degli interessi da valutare nel corso del procedimento e pertanto in un aumento dei centri di interferenza e di veto all'emanazione dell'atto conclusivo del procedimento stesso (titolo di spesa), centri nei quali possono annidarsi proprio quei pericoli di corruzione e clientelismo che si mirava a scoraggiare". Fin d'allora risultò evidente che la lungaggine delle procedure di spesa si traduceva in uno svantaggio per il privato poiché solo con l'emissione del titolo di spesa, il credito diventa certo, liquido ed esigibile e da quel momento il creditore può legittimamente richiedere gli interessi di mora e l'eventuale maggiore danno. Cosicché, come rilevava la stessa relazione, si determinava un effetto di "mercato" per cui i contraenti con la PA applicano sistematicamente condizioni più onerose di quelle che praticano ai privati, in

semplificare gli adempimenti contabili e gestionali, di assicurare speditezza ai procedimenti, di migliorare l'efficienza e la funzionalità degli uffici e quindi i servizi resi all'utenza. Per gli aspetti che qui interessano e senza dilungarci troppo, il provvedimento enunciò chiaramente i principi fondamentali che dovevano (dovrebbero) reggere le procedure di spesa: legalità, certezza, pubblicità, trasparenza, concentrazione e speditezza. È di tutta evidenza l'attualità di questi principi la cui puntuale applicazione costituirebbe di per sé un freno ai ritardi di pagamento della pubblica amministrazione (almeno per la parte imputabile all'iter burocratico). Tra i meriti del provvedimento è inoltre da segnalare l'avvio della fase di completa dematerializzazione del procedimento di spesa⁶⁶, la sottolineatura della responsabilità del dirigente⁶⁷ nel procedimento di spesa e la previsione dell'effettuazione del pagamento con titoli informatici da estinguere in via ordinaria sui conti bancari o postali dei beneficiari utilizzando le procedure interbancarie. Questa innovazione non solo ha determinato un elevato livello di efficienza e tempestività dei pagamenti, ma ha costituito l'architrave della successiva riforma del sistema dei pagamenti pubblici le cui procedure sono sempre più integrate in quelle del sistema bancario⁶⁸.

considerazione della scarsa tempestività del contraente pubblica amministrazione nell'adempimento delle obbligazioni assunte.

⁶⁶ L'art. 22 dispone infatti che gli atti dai quali deriva un impegno a carico del bilancio dello Stato e la relativa documentazione, gli elenchi, note, prospetti ed ogni altro documento contabile, i titoli di spese, ecc., previsti dalla legge e dal regolamento di contabilità di Stato, possono essere sostituiti, a tutti gli effetti, anche ai fini della resa di conti amministrativi o giudiziali, da evidenze informatiche.

⁶⁷ La responsabilizzazione del dirigente pubblico costituisce l'elemento di criticità forse più rilevante per il miglioramento del processo amministrativo delle pubbliche amministrazioni. Nonostante le molteplici e spesso eccessive innovazioni normative, la cultura dominante è tuttora fondamentalmente ancorata al rispetto di un principio di legalità formale che non riesce a coniugarsi con l'esigenza di imprimere efficacia ed efficienza allo svolgimento delle funzioni assegnate. Gli esempi sono numerosi: dal livello centrale, come la proliferazione degli stanziamenti di bilancio contrassegnati con l'asterisco ("*") in sede di attuazione della riforma del bilancio di cui alla legge 94 del 1997 (l'asterisco impediva lo spostamento tra unità previsionali dello stesso centro di responsabilità da parte del dirigente lasciando alla RGS il compito di allocare le risorse di bilancio); al livello periferico, come la mancata certificazione da parte delle aziende sanitarie delle prestazioni extra-tetto gravate da una pronuncia del giudice negativa per la pubblica amministrazione. Porsi in una posizione di permanente attesa, cautelarsi con la decisione di un livello superiore prima di compiere qualsiasi azione, produce una situazione di inerzia amministrativa. L'incapacità di esercitare il tasso di discrezionalità necessario è la causa principale dei ritardi e comporta anche un significativo spreco di risorse pubbliche.

⁶⁸ La prima applicazione importante realizzata sulla base del DPR n. 367 è stata quella del mandato informatico per la spesa pubblica centrale avviato nel 1999 con un collegamento telematico tra RGS e Banca d'Italia. Da quell'anno in poi sono state realizzate diverse procedure telematiche che hanno riguardato gli stipendi e le pensioni del personale statale e di quello gestito dall'Inpdap, nonché la spesa

In argomento, occorre infine segnalare le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 123 del 30 giugno 2011⁶⁹ con il quale si è proceduto, secondo i principi dettati dall'art. 49 della legge n. 196/2009, al riordino e rafforzamento, per finalità di controllo e valutazione della spesa, del sistema dei controlli preventivi di regolarità contabile e amministrativa e di quelli successivi e alla loro semplificazione nonché alla revisione dei termini attualmente previsti per il controllo, nonché a determinare i principi e le misure per il potenziamento delle attività di analisi e valutazione della spesa relativa alle amministrazioni centrali dello Stato. E' previsto, tra l'altro, che la Ragioneria Generale dello Stato - al fine di garantire la proficuità, la correttezza e la regolarità delle gestioni - concorra, con le amministrazioni interessate, alla revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle risorse in bilancio nell'ambito dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa, attività "sistematica di analisi della programmazione e gestione delle risorse finanziarie e dei risultati conseguiti dai programmi di spesa, finalizzata al miglioramento del grado di efficienza ed efficacia della spesa pubblica anche in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (art. 4)⁷⁰.

Premesso che sono assoggettati al controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile tutti gli atti dai quali derivino effetti finanziari, il decreto stabilisce che gli atti, contestualmente alla loro adozione, sono inviati all'ufficio di controllo che, entro 30 giorni, provvede all'apposizione del visto. Considerato questo termine e gli eventuali successivi adempimenti in caso di osservazioni dell'organo di controllo, la procedura non appare in linea con la scadenza prevista dalla nuova Direttiva europea sui pagamenti⁷¹. Invece, potrebbe incidere positivamente sulla tempestività dei pagamenti l'attività di verifica dei Nuclei per l'analisi e la valutazione della spesa che dovrà

periferica delle amministrazioni dello Stato gestite con gli strumenti delle contabilità speciali e degli ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati.

⁶⁹ Recante "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

⁷⁰ Tale attività si svolge mediante "l'elaborazione e l'affinamento di metodologie per la definizione dei fabbisogni di spesa, per la verifica e il monitoraggio dell'efficacia delle misure volte al miglioramento della capacità di controllo della stessa, in termini di quantità e qualità, nonché la formulazione di proposte dirette a migliorare il rapporto costo-efficacia dell'azione amministrativa...avvalendosi anche di metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica" (art. 4).

⁷¹ Nella previsione di controlli preventivi nell'art. 42 della legge 196/09, tra i principi e i criteri direttivi indicati nella delega per il passaggio al bilancio di cassa (lettera d) si possono leggere in controluce le "resistenze" all'innovazione prospettata dal legislatore. Non a caso nella novella attuata con la legge n. 39/11 è stata modificata la rubrica dell'articolo titolando la delega "Riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa".

riguardare anche le cause di formazione dei debiti pregressi delle amministrazioni centrali e le proposte di revisione delle correlate procedure di spesa⁷². Come è usuale in questi casi, le disposizioni sulla valutazione della spesa costituiscono, per le Regioni e gli enti locali, "principi di coordinamento della finanza pubblica" e potrebbero quindi far parte di protocolli d'intesa sottoscritti con le amministrazioni locali, in analogia con quanto è stato fatto per l'attuazione della riforma della pubblica amministrazione (legge n. 150/2009) e per la digitalizzazione delle strutture pubbliche (Codice dell'Amministrazione Digitale, d. lgs. n. 235/2010)⁷³.

8. I ritardi di pagamento nel settore della sanità: criticità e ipotesi di soluzione

Il ritardo dei pagamenti della PA si concentra nel settore della sanità, che rappresenta la principale competenza delle regioni. Le risorse destinate alla sanità sono ingenti, oltre 105 miliardi annui. L'ammontare viene definito attraverso una contrattazione nazionale tra stato e regioni, cui segue una contrattazione tra le queste ultime per il riparto dei fondi (successivamente le risorse vengono ulteriormente ripartite tra le aziende sanitarie ed ospedaliere, anello terminale della catena). I criteri di ripartizione si sono consolidati nell'ultimo decennio e si fondano principalmente sulla quota capitaria, corretta per una serie di parametri al fine di tenere conto del livello della anzianità della popolazione, della dimensione e delle caratteristiche del territorio. Lo squilibrio tra i ricavi (le risorse destinate in base alla quota capitaria corretta) e i costi di produzione del sistema ha assunto in molte regioni livelli rilevanti. Ciò ha portato alla stipula di piani di rientri, coordinati dal governo centrale e *advisor* contabili (indicati dal governo) nonché, nei casi più critici, alla nomina di commissari governativi (i presidenti delle regioni) e di sub-commissari (funzionari dell'amministrazione centrale) che di fatto

⁷² Le proposte di revisione da parte dei Nuclei dovranno tra l'altro favorire il contenimento della spesa attraverso la revisione della struttura e del numero dei programmi, degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione, anche attraverso l'accorpamento delle autorizzazioni di spesa. Inoltre, l'attività di revisione deve prevedere la verifica dell'efficacia, dell'efficienza, dell'attualità e della congruità delle singole autorizzazioni di spesa nonché un puntuale riesame delle spese in non rimodulabili e rimodulabili al fine, in particolare, di attribuire la qualifica di spese rimodulabili alle spese attualmente considerate non rimodulabili non correlate a diritti soggettivi e suscettibili di essere ridotte in via amministrativa attraverso appropriate scelte gestionali.

⁷³ Il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ha sottoscritto protocolli d'intesa con le Regioni, con diverse Province e Comuni e con altre amministrazioni allo scopo di dare attuazione, nel rispetto dell'autonomia di questi enti, ai piani per la digitalizzazione della PA e ai programmi di innovazione per l'azione amministrativa.

sovrintendono al sistema sanitario regionale. Attualmente le Regioni sottoposte a piani di rientro sono: Lazio, Campania, Sicilia, Sardegna, Abruzzo, Molise, Puglia, Calabria e Piemonte; le Regioni commissariate sono: Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Calabria. La classifica dei disavanzi strutturali mostra un quadro preoccupante: nel 2011, sulla base di dati della Corte dei Conti, si va dai 1.139 milioni del Lazio, ai 696,4 milioni della Campania, ai 420,8 della Puglia, ai 62,9 milioni dell'Abruzzo, ai 60 milioni del Piemonte, ai 56,1 della Sicilia, ai 49,3 milioni del Molise (che è un dato relevantissimo considerata la dimensione della regione). Ma il dato più preoccupante e forse quello della Calabria, di cui non si dispone di una documentazione sufficiente per quantificare il disavanzo, che ammonta a svariate centinaia di milioni di euro.

La situazione di squilibrio dei conti si riflette pesantemente sui pagamenti ai fornitori di beni e servizi, che scontano fortissimi ritardi. La causa unificante e principale dello squilibrio, che ovviamente risente anche di fenomeni locali, è la gestione inefficiente del sistema, essendo le risorse ripartite con un criterio uniforme sul territorio nazionale. Un aspetto cruciale di questa inefficienza (che in alcuni casi rende difficile anche avere le informazioni necessarie) è la scarsa capacità di gestire il ciclo passivo, su cui si innestano inappropriatezze, duplicazioni e corruzione. Il riequilibrio finanziario della sanità in queste regioni è quindi direttamente connesso alla riduzione di questo ritardo (oltre ovviamente alla garanzia dei livelli dei essenziali di assistenza e alla riduzione della pressione fiscale regionale). E' utile quindi analizzare le esperienze caratterizzate dalle maggiori criticità (Lazio e Campania), in confronto con una grande regione virtuosa (Lombardia) per individuare possibili soluzioni.

8.1 Il percorso della Regione Lazio

La gestione del debito

Di fronte all'incalzare dei disavanzi, la regione Lazio ha avviato fin dal 2003 una politica di cartolarizzazioni: l'operazione di *sales and lease back*, denominata Sanim, ha riguardato una grossa fetta del patrimonio immobiliare di proprietà delle aziende sanitarie: in totale, sono stati coinvolti 49 ospedali di 13 aziende sanitarie e ospedaliere. Con l'operazione di cartolarizzazione, le aziende sanitarie laziali hanno ceduto dietro corrispettivo (*sale*) a Sanim gli ospedali; Sanim ha quindi locato gli stessi immobili alle stesse aziende dietro il pagamento di un canone (*lease back*) ed ha provveduto a cartolarizzare sul mercato i canoni di fitto attraverso la società-veicolo Cartesio. La struttura dell'operazione

ha consentito di collocare titoli sul mercato internazionale per circa 1,2 miliardi di euro, suddivisi in cinque diverse *tranches*, per una vita media residua complessiva di 26 anni ad uno *spread* medio sull'euribor di +0,68 per cento. Vendendo gli ospedali alla Sanim, le aziende sanitarie regionali hanno rinunciato ai diritti di proprietà sugli stessi, accollandosi comunque gli oneri di manutenzione e gestione. L'operazione Sanim fu realizzata al fine di assicurare copertura ai disavanzi sanitari a tutto il 2000 senza ricorrere a nuovo indebitamento, poiché si temeva che un incremento del debito avrebbe avuto un impatto negativo sul merito di credito della Regione: l'ulteriore ricorso al mercato avrebbe infatti fatto salire l'indebitamento a 3,2 miliardi di euro dai 2 miliardi di inizio 2003.

Lo scopo dell'operazione Sanim, dare copertura ai disavanzi pregressi senza far salire l'indebitamento regionale, non è stato comunque raggiunto, poiché già dall'agosto 2003 S&P consolidava Sanim nel debito della Regione Lazio, seguita dal 2004 anche dalle altre due agenzie *Moody's* e *Fitch*. L'attivazione di queste operazioni, complesse dal punto di vista organizzativo e scollegate dalle contabilità delle aziende sanitarie, è stata effettuata per aggirare il divieto di indebitamento per spesa corrente, impossibile a partire dalla riforma costituzionale del 2001. Per alcuni anni, fino alla decisione di Eurostat del settembre 2006, ripresa dalla legge finanziaria nazionale per il 2007, in alcune regioni italiane sono state effettuate operazioni "*border line*", di dilazione di pagamento del debito commerciale, che in pratica lo trasformavano in debito finanziario senza formalmente classificarlo come tale.

Nonostante la contrarietà del Ministero dell'Economia e l'approccio delle agenzie di *rating*, che includeva nello *stock* tali operazioni (definendole *like-debt*), l'azione di finanza creativa si è dispiegata robustamente in diverse regioni, con il Lazio campione nella prospettazione delle soluzioni più fantasiose. Il meccanismo di queste transazioni si fondava sulla delegazione di pagamento alla Regione da parte delle aziende sanitarie e su una sorta di prelazione sul fondo sanitario corrente mensilmente trasferito dal centro, che pro-quota era ipotecato per il pagamento dei vecchi debiti. In questo modo il merito di credito della regione si sostituiva a quello delle aziende sanitarie, abbassando il costo delle operazioni, che restava comunque superiore al premio legato alla emissione di un *bond* sul mercato.

Nel 2005, al momento del cambio di maggioranza in Consiglio Regionale, il decisore non aveva cognizione dell'ampiezza del debito sanitario. L'incertezza era elevata per la non chiusura dei bilanci delle aziende, ma solo nel corso del 2006, a metà anno, si è cominciato a percepire l'impossibilità di coprire con le risorse del bilancio regionale lo squilibrio relativo agli anni 2004 e 2005, che complessivamente ammontava a circa 4 miliardi di euro. Un livello molto importante, ma che

rappresentava solo parzialmente lo squilibrio esistente. Dai bilanci delle aziende del 2005, in particolare dagli stati patrimoniali, che nessuno fino ad allora aveva mai analizzato, è poi emerso un ulteriore extra-debito di notevoli proporzioni. La riconciliazione prevista dal piano di rientro, e completata nel marzo 2008, ha quantificato, rispetto alle originarie stime di 3,7 miliardi, una sorte per 2,8 miliardi, da integrare con una stima per interessi pari a 300 milioni, per un totale di 3,1 miliardi. Transatto e non transatto formano insieme uno stock di dimensioni enormi: quasi 10 miliardi di euro.

Sulla base del Piano di Rientro, l'azione di risanamento si è dispiegata su due fronti. La prima azione è consistita nell'estinzione anticipata del debito transatto, attraverso un prestito del Tesoro alla Regione, da restituire in 30 anni, la cui rata è stata quantificata in 310 milioni annui. L'azione di estinzione, molto complessa, è stata attuata nel corso del 2008 e rifonde anticipatamente la quota residua di debito transatto, pari a circa 4,0 miliardi, mentre le quote in scadenza relative al 2006 ed al 2007, pari rispettivamente a 1 e 1,5 miliardi, sono state pagate dalla regione utilizzando risorse del fondo corrente successivamente reintegrate. La seconda azione consiste nella regolazione del debito non transatto, successivamente alla riconciliazione, utilizzando risorse appositamente dedicate: circa 800 milioni del prestito del Tesoro (pari complessivamente a circa 4,8 miliardi), 2,1 miliardi di risorse straordinarie erogate dallo stato con il decreto legge 23 del 2007 e ulteriori fondi, per circa 1 miliardo, relativi a trasferimenti statali, subordinati al conseguimento degli obiettivi del Piano.

La riconciliazione del debito non transatto e l'estinzione anticipata di quello transatto sono state procedure molto complesse, condotte con l'ausilio di *advisor* indicati dal Ministero dell'Economia e rappresentano un importante tassello dell'azione di risanamento seguita alla operazione trasparenza.

Recuperare lo scollamento tra competenza e cassa

La risposta della Regione al crescere dello squilibrio è stata, nella prima metà del decennio, da quando lo Stato centrale ha smesso il ripiano *ex-post* a piè di lista, di natura esclusivamente finanziaria. Prima la cartolarizzazione degli ospedali, attraverso l'operazione di *sales and lease back*, che ha, in cambio di cassa, vincolato 49 strutture fino al 2036 (oltre ovviamente all'appesantimento del conto corrente del bilancio per il pagamento delle rate di restituzione e dei relativi interessi). Successivamente 3 operazioni di dilazione di pagamento rispettivamente a 3, 5 e 10 anni (l'ultima nel 2005), che hanno prodotto un peso crescente sul fondo corrente disarticlando completamente il

rapporto tra competenza e cassa. A questo si è affiancato, per le strutture convenzionate, prima un sistema di fattorizzazione (fino al 2005) e successivamente (fino al 2008) un meccanismo di pagamento basato su procedure di acconto e saldo, rivelatosi particolarmente difficile da gestire sotto il profilo contabile. Lo squilibrio non poteva che aumentare finendo per compromettere il nesso tra la competenza e la cassa.

Durante le operazioni relative alla transazione ed al pagamento dei debiti 2005 e 2006, le aziende sanitarie avrebbero dovuto pagare i debiti correnti 2007 e 2008 con le risorse correnti. Tuttavia per effetto delle continue e corpose aggressioni giudiziarie e della lentezza con la quale i fondi relativi al Piano di Rientro sono stati veicolati, le aziende si sono trovate con i fondi correnti bloccati da montagne di pignoramenti e, pertanto, si è creato un ulteriore ingente ritardo sul pagamento dei debiti 2007 e 2008, con il proliferare del deficit, principalmente riconducibile agli oneri accessori ed alle spese legali.

Mentre si esplicava questo processo è stata data copertura ai disavanzi relativi agli anni 2006 - 2008 e sono state poste le premesse per la copertura di quelli relativi agli anni successivi. La copertura è stata realizzata attraverso l'incremento della imposizione fiscale, a partire dal 2006: l'addizionale regionale Irpef è stata portata al massimo livello, dallo 0,90 all'1,40, e l'aliquota regionale Irap è stata elevata dal 4,25 al 5,25, ferme restando le agevolazioni esistenti. L'elevazione automatica al livello massimo delle addizionali regionali, prevista dalla legislazione nazionale, era stata confermata nel passaggio di legislatura, affermando per la prima volta un vincolo stringente per stimolare il decisore regionale. Negli anni seguenti il vincolo è stato ribadito ed esteso: le regioni sotto Piano di Rientro che non riescono a conseguire gli obiettivi previsti vedranno l'incremento delle aliquote oltre il limite massimo⁷⁴; si prevede la possibilità del commissariamento (effettuato nel Lazio nell'agosto 2008); anche al Patto di stabilità interno viene applicato un meccanismo simile⁷⁵.

Nello stesso periodo, per pagare i debiti commerciali nell'arco dell'anno, viene attivata una nuova generazione di transazioni, relative alle fatture emesse rispettivamente nel 2006, nel 2007 e nel 2008, basate su procedure di liquidazione e certificazione relative al primo ed al secondo semestre dell'anno, la corresponsione di un indennizzo ai fornitori pari al tasso legale ed il pagamento in due *tranches*, entro l'anno successivo a

⁷⁴ Per due anni consecutivi, nel 2007 e nel 2008, viene concesso con legge alla Regione Lazio di fronteggiare il divario supplementare con risorse proprie di bilancio.

⁷⁵ Un riepilogo delle transazioni effettuate dalla Regione Lazio consente di rilevare 4.429,8 milioni di euro di somme relative agli anni 2006 - 2007, cui si aggiungono 735,5 milioni di pignoramenti, per un totale di 5.165,3 milioni.

quello di emissione. Procedure complesse che la regione coordina in modo abbastanza efficace, recuperando fiducia nei confronti delle aziende sanitarie, dei fornitori e del sistema bancario, che supporta le operazioni. Il tempo di pagamento regionale, indeterminato nel 2005, scende progressivamente, per attestarsi intorno ai 400 giorni dalla data di emissione della fattura. Il tempo di pagamento si differenzia con riferimento al fornitore ed al cessionario: per il primo, nel caso di acquisto pro-soluto, vale il momento della transazione che, con la garanzia (o altra forma di malleva) della regione, gli consente di considerare onorati i crediti (con i relativi riflessi sul bilancio aziendale); per il secondo rileva invece il momento del pagamento della azienda sanitaria (o della regione per suo conto), secondo i tempi predefiniti nell'accordo trilatero (azienda, fornitore, cessionario). Con l'acquisto pro-soluto il fornitore esce di scena e restano in campo l'azienda sanitaria (rectius regione) e il cessionario (banca o factor): a questo punto ulteriori ritardi di pagamento vengono contrattati tra i due soggetti e compensati con interessi che oscillano tra un minimo (costo del denaro) e un massimo (legislazione sul ritardato pagamento). Il factor può avere interesse, entro certi limiti, a concedere dilazioni, fino al punto in cui la sua esposizione non diventa a propria volta critica. In questi casi, se la regione non onora il debito, il factor potrebbe a sua volta cedere il debito: di cessione in cessione si restringono i margini di trattativa ed aumenta il costo del debito. Il factor di secondo o terzo livello può essere indotto a puntare sull'interesse stabilito dalla legge (che è, come si è detto, molto alto), anche perché questo percorso è in genere affiancato da procedure giudiziali tendenti ad ottenere il pagamento. Più si ritarda più aumenta l'onere per la finanza pubblica: alle spese per interessi si aggiungono ingenti spese legali e di giudizio. Talvolta si verificano fenomeni di inerzia anche successivamente alla condanna, quando non esiste più connessione tra debito e fornitura originaria e si pone solo un problema di esecuzione del pagamento, attraverso azioni di pignoramento.

Dopo tre anni di pagamenti effettuati con transazioni annuali si pongono le premesse per il riequilibrio tra la competenza e la cassa sul versante dei pagamenti. Si delinea infatti, a partire dal 2009, un "sistema centralizzato di pagamenti" sia dei fornitori di beni e servizi, sia delle strutture convenzionate, entro 180 giorni, e la liquidazione della fattura rispettivamente entro 120 e 60 giorni. Si tratta di una vera e propria rivoluzione delle metodologie adottate dalla Regione Lazio. Le fatture non sono più inviate direttamente alle ASL ma, in attuazione di accordi volontari tra queste e le strutture sanitarie, sono inserite in un portale e, via web, giungono ad un gruppo centrale regionale che giornalmente le invia telematicamente alle aziende. Da questo momento parte il conteggio dei giorni previsti per il completamento del processo di

liquidazione, che potrà essere monitorato dal fornitore e dal gruppo regionale che assiste l'azienda sanitaria. E' stata avviata la mappatura dei centri di liquidazione di ciascuna ASL per consentire un tempestivo intervento sulla liquidazione tecnica. I fornitori e le strutture accreditate, che si registrano sul web, indicano gli estremi dei contratti di fornitura e, insieme alle fatture, gli ordini di riferimento. I sistemi contabili delle ASL saranno messi in comunicazione con il portale: ciò consentirà il pre-caricamento della fattura e il rinvio al gruppo regionale del documento liquidato, con un'economia di tempi e una drastica riduzione degli errori.

A conclusione di tale rassegna delle procedure di controllo adottate dalla Regione Lazio⁷⁶, vale la pena di evidenziare che se un tale sistema fosse stato implementato qualche anno fa non si sarebbero probabilmente verificati i recenti episodi di fatturazione non corrispondente a prestazioni effettuate. Il portale dei pagamenti è un potente strumento per tracciare i flussi in uscita, nonché un raffinato ausilio per il monitoraggio dei fabbisogni e il controllo della correttezza e della appropriatezza delle azioni di acquisto dei beni e servizi e delle prestazioni.

Il sistema di gestione centralizzata dei pagamenti

Per avviare a soluzione il problema del ritardo nei pagamenti, particolarmente acuto nel settore della Sanità, in alternativa alla cartolarizzazione si è puntato alla costruzione di un Sistema Informativo per il supporto di un accordo dei Pagamenti della Sanità, finalizzato ad ottimizzazione i processi di pagamento all'interno delle aziende sanitarie della Regione e a monitorare i costi e le procedure. Il sistema si fonda sulla realizzazione dei seguenti interventi: introduzione diffusa degli ordini di acquisto elettronici con lo scambio e la raccolta dei dati degli ordini telematici generati dalle aziende sanitarie; introduzione dell'Invio telematico dei documenti di evasione ordine (bolle di consegna) dei beni, dei servizi e delle prestazioni sanitarie, ricevute dai fornitori a fronte degli ordini; trasferimento per via telematica delle fatture passive che i fornitori di beni, servizi e prestazioni predispongono a fronte degli ordini.

⁷⁶ Recentemente, la Regione Lazio ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con le maggiori imprese creditrici, con SACE e con le principali banche e certificherà i crediti delle imprese che potranno accedere a un fondo di rotazione di 500 milioni. I crediti certificati potranno essere ceduti dalle imprese alle banche aderenti al protocollo per ottenere il corrispettivo. Le imprese hanno tempo per aderire fino al 31.12.2012. Inoltre, con una recente delibera regionale, le ASL sono state invitate a chiedere uno sconto ai loro creditori, sia sulla parte capitale sia sugli interessi. Sarà data priorità nei rimborsi alle aziende disposte a rinunciare in misura maggiore a quanto loro dovuto in un arco di tempo che va dal 31 dicembre 2011 al mese di aprile 2013. Iniziative simili sono state proposte anche in altre regioni con forti criticità nei pagamenti.

La gestione delle informazioni del processo di liquidazione delle fatture resta alle aziende sanitarie, ma avviene attraverso l'introduzione diffusa dei mandati di pagamento elettronici che le aziende, la Regione o gli altri soggetti incaricati inviano alle banche per l'esecuzione dei pagamenti. Per garantire il funzionamento del processo sono previste procedure che consentono di monitorare, verificare e garantire la regolarità e puntualità nei pagamenti ai vari soggetti che intrattengono rapporti con il sistema sanitario.

Il sistema si basa sulla digitalizzazione e dematerializzazione della documentazione amministrativa e contabile del ciclo passivo delle aziende sanitarie; sulla ottimizzazione dei processi degli acquisti di beni e servizi e sul miglioramento dei sistemi informatici amministrativo-contabili delle stesse. Un sistema con queste caratteristiche è stato attuato con successo nella Regione Lazio, che presenta la peggiore situazione dei conti sanitari del paese e potrebbe essere esteso ad altre regioni.

Le nuove norme, attive dal mese di gennaio 2009, prevedono, come si è detto, la firma di un accordo tra il fornitore e le aziende sanitarie, tra i cui vincoli per i fornitori vi è l'invio delle fatture per via telematica al servizio centrale regionale. Il progetto sta realizzando alcune principali componenti infrastrutturali di fatturazione telematica nel settore della sanità ed attuando così un primo importante passo verso l'introduzione massiva della fatturazione elettronica nella pubblica amministrazione regionale. La procedura che ha richiesto per essere attuata un aspro confronto con burocrazie regionali, cartelli bancari e inefficienze amministrative, ha superato il brusco passaggio di legislatura e si sta consolidando come un elemento di stabilità del sistema (una *best practice* da esportare)⁷⁷

Il Sistema Accordo Pagamenti è stato sviluppato per il raggiungimento dei seguenti obiettivi: monitorare il ciclo passivo delle aziende sanitarie (fatturazione/liquidazione/ pagamento); attuare nuove procedure che consentano di monitorare, verificare e garantire la regolarità e puntualità nei pagamenti ai vari soggetti che intrattengono rapporti con il servizio sanitario regionale; digitalizzare e dematerializzare la documentazione amministrativa e contabile del ciclo passivo delle aziende sanitarie; introdurre la trasmissione elettronica di ordini, bolle, fatture e mandati di pagamento; ottimizzare i processi degli acquisti di beni e servizi delle

⁷⁷ Il problema che si pone attualmente, dopo tre anni di sperimentazione, è quello della presa in carico del sistema da parte della amministrazione. Ancora oggi l'intera gestione è affidata infatti ad una società esterna, con un costo di circa 100.000 euro mensili che, oltre a rappresentare un onere di una certa consistenza, si sovrappone eccessivamente alla struttura amministrativa. Il modo migliore per gestire questa funzione sarebbe, mutuando dall'esempio lombardo, l'istituzione di una società o, meglio ancora, di una agenzia regionale.

aziende sanitarie attraverso l'evoluzione dei sistemi informatici amministrativo-contabili a supporto; concorrere a realizzare un sistema di analisi della spesa sanitaria e *benchmarking* fra aziende; ridurre l'intermediazione finanziaria che caratterizza i sistemi con forti ritardi di pagamento riconducendo alla fisiologia il rapporto tra imprese fornitrici del sistema sanitario e sistema bancario; azzerare la spesa per interessi passivi che rappresentano un costo improduttivo per il sistema regionale ed eliminare il contenzioso per il recupero crediti che impedisce una gestione ordinata delle contabilità delle AS.

Il nuovo sistema di monitoraggio dei processi di acquisto, del ciclo passivo, e di analisi della spesa sanitaria, a regime intende realizzare l'introduzione diffusa degli ordini di acquisto elettronici con lo scambio e la raccolta dei dati degli ordini telematici generati dalle aziende sanitarie; l'invio telematico dei documenti di evasione ordine (bolle di consegna) dei beni, dei servizi e delle prestazioni sanitarie, ricevute dai fornitori a fronte degli ordini; il trasferimento per via telematica delle fatture passive che i fornitori di beni, servizi e prestazioni predispongono a fronte degli ordini; la gestione delle informazioni del processo di liquidazione delle fatture attuato dalle aziende; l'introduzione diffusa dei mandati di pagamento elettronici che le aziende sanitarie, la Regione o gli altri soggetti incaricati inviano alle banche per l'esecuzione dei pagamenti.

8.2 L'esperienza della Campania

Anche per la Campania, l'idea di base del Piano di Rientro era il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio mediante una politica di contenimento progressivo della spesa, associata ad un finanziamento straordinario (prestito a 30 anni) per chiudere i debiti al 31.12.2005 e al 31.12.2006. I debiti pregressi sarebbero stati così transatti (mediante rinuncia alle azioni legali in corso con relativi oneri maturati e maturandi) e pagati con detti fondi, mentre le rimesse correnti sarebbero state utilizzate per il pagamento dei debiti correnti.

L'affidamento a So.re.sa.⁷⁸ dei compiti di accertamento dei debiti presso le ASL, di transazione con i creditori e infine di pagamento dei debiti ha consentito, insieme con il sostegno da parte dello Stato, di accelerare la liquidazione dei debiti al 31.12.2005, riducendo drasticamente oneri del debito stesso e spese legali. I debiti al 31.12.2005 sono stati gestiti in due *tranches* con operazioni di cartolarizzazione: una prima tranche pari a 2.215 milioni di euro e una seconda di 591 milioni di euro. La prima operazione di cartolarizzazione è terminata il 31.03.2007; i pagamenti relativi sono stati perfezionati entro il primo semestre 2007. A partire dal luglio 2007 ha avuto inizio la seconda tranche di cartolarizzazione del debito 2005, in cui i debiti sono stati oggetto di accertamento, parziale transazione, parziale attestazione e parziale pagamento. È importante sottolineare che, in accoglimento del Piano di rientro, è stata regolamentata anche la gestione dei debiti al 31.12.2006.

Il prosieguo dell'operazione di emersione e liquidazione dei debiti, in linea con le indicazioni del Piano di Rientro, si è però scontrato successivamente con fattori frenanti, legati anche a un ritorno indietro da parte della Giunta regionale rispetto alla procedura di accertamento-transazione-pagamento originariamente attribuita per intero alla società. Il termine entro il quale terminare l'accertamento dei debiti oggetto del Piano di Rientro (2005 e 2006) era fissato al 31.12.2007. Tuttavia, solo a fine anno la Regione Campania ha fissato il regolamento quadro per procedere all'accertamento, alla transazione ed al successivo pagamento dei predetti debiti, impedendo di fatto il rispetto del termine previsto dal Piano di Rientro (31.12.2007). A ciò va aggiunto che, con inspiegabile miopia, la delibera in oggetto ha imposto una procedura di accertamento del debito particolarmente complessa, individuando So.re.sa. quale struttura amministrativa, ma per contro inibendo il pagamento centralizzato dei debiti accertati e transati, riservando tale adempimento alle aziende sanitarie.

Tale meccanismo, già di per sé contorto, si è sistematicamente arenato nel momento in cui le aziende hanno ricevuto i fondi, in quanto il monte dei pignoramenti giacenti presso le tesorerie delle singole aziende ha comportato l'accantonamento di tali fondi per il pagamento dei crediti azionati, con il risultato che i medesimi fondi sono stati utilizzati per

⁷⁸ La So.re.sa. è una società per azioni istituita con legge regionale del 2005 con capitale posseduto interamente dalla Regione Campania ed ha natura di ente strumentale della stessa; opera esclusivamente con la Regione sulla base di un proprio budget e di convenzioni che prevedono un corrispettivo adeguato alla copertura dei costi. Tra gli scopi della società rientra l'elaborazione e la gestione del progetto "finalizzato al compimento di operazioni di carattere patrimoniale, economico e finanziario, da integrarsi con gli interventi per il consolidamento ed il risanamento della maturata debitoria del sistema sanitario regionale e per l'equilibrio della gestione corrente del debito della sanità". La società gestisce inoltre in esclusiva le funzioni di acquisto e fornitura dei beni e attrezzature sanitarie delle strutture sanitarie regionali

pagare i debiti azionati (ed i relativi oneri accessori e spese legali) e non quelli transatti. Dunque i creditori che hanno rinunciato, per effetto della transazione curata da So.re.sa., agli interessi ed oneri accessori a fronte del pagamento della sola quota capitale sono rimasti non pagati, mentre i creditori che non hanno stipulato la transazione hanno percepito quota capitale, interessi e spese legali. La centralizzazione dei pagamenti in capo alla società ovvero alla Regione avrebbe certamente evitato o ridimensionato drasticamente il fenomeno.

In sintesi, mentre con la costituzione e l'attività di So.re.sa. la Regione aveva fatto un passo in avanti verso la razionalizzazione delle procedure di gestione e liquidazione dei debiti, la delibera di fine 2007 ha determinato il riaprirsi dello scollamento. E' da sottolineare che, a seguito della definizione del piano di pagamento dei debiti sanitari ai sensi della legge n. 122/2010, il Commissario *ad acta* della società ha recentemente emanato un decreto con il quale stabilisce le linee operative riguardanti il ripristino dell'ordinato svolgimento dei pagamenti ai creditori in modo da ottenere sensibili economie nei costi e la riconduzione dei tempi di pagamento a livello fisiologico (tra 90 e 180 giorni a seconda degli accordi che saranno stipulati con le diverse categorie di creditori). In tale ambito, particolare attenzione è dedicata al monitoraggio dell'andamento nel tempo del debito sanitario certificato e ceduto *pro-soluto* a banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente a seguito di accordi transattivi aventi ad oggetto anche la rimodulazione dei termini di pagamento. Sarebbe auspicabile che, anche in questo caso, come già avvenuto con la Regione Lombardia e con la Regione Lazio, si attuasse la centralizzazione dei pagamenti che, oltre ad evitare le problematiche sopra evidenziate, potrebbe consentire un'ulteriore razionalizzazione delle procedure e riduzione dei costi.

8.3 Il caso della Regione Lombardia

Le indagini sui ritardi nei pagamenti prese in esame hanno mostrato che vi è una forte disparità non solo tra Italia e altri paesi dell'Unione europea ma anche all'interno, tra le Regioni italiane (cfr. cap. 2). In particolare, la ricerca di Assobiomedica sui tempi medi delle strutture sanitarie pubbliche conferma che vi sono problemi specifici presso diverse Regioni (Calabria, Campania, Lazio, Puglia e Molise), legate al cronico maggior disavanzo nella sanità, segnalando peraltro l'esistenza di situazioni, come l'Emilia Romagna e il Veneto, che potrebbero migliorare, e sottolineando positivamente l'esperienza realizzata dalla Lombardia attraverso l'introduzione della "tesoreria unica regionale"

affidata alla Finlombarda⁷⁹. L'indagine sottolinea che già a fine dicembre 2010 la Lombardia aveva raggiunto i 108 giorni rispetto al dato Italia che era di 278 giorni, vicina alle Regioni più "virtuose" come il Friuli V.G. (73), il Trentino (75), le Marche (93), la Valle D'Aosta (105), ma molto distante da Calabria (848), Molise (763) e Campania (745)⁸⁰.

La soluzione adottata dalla Regione Lombardia per ottimizzare la gestione dei pagamenti ai fornitori del sistema sanitario si ispira alla logica del *cash pooling* e prevede la centralizzazione dei flussi finanziari di tutte le aziende sanitarie regionali; Finlombarda è l'unico soggetto pagatore nei confronti dei fornitori ed attinge da un fondo socio-sanitario alimentato direttamente dalla Regione le risorse necessarie, evitando i ritardi connessi all'assegnazione alle singole ASL. In pratica, è stato realizzato un meccanismo di pagamento diretto dei fornitori, con significativi impatti organizzativi e gestionali, che ha prodotto una drastica riduzione dei tempi medi di pagamento che alla fine del 2006, prima dell'avvio della sperimentazione, erano di 268 giorni. Il sistema informatico che è alla base delle nuove modalità operative comprende tutte le ASL e consente di interscambiare i flussi contabili (fatture e note di credito) in modo tempestivo e automatizzato. Recentemente, in sede di discussione del bilancio, la Regione ha manifestato l'intendimento di migliorare ulteriormente la performance della struttura regionale, dando indicazioni di ridurre ulteriormente, entro la fine del 2011, a 60 giorni i tempi di pagamento, in linea con le indicazioni contenute per il settore sanitario nella nuova direttiva europea.

L'esperienza della Regione Lombardia è frutto di un insieme di fattori: efficienza delle strutture, ottimizzazione organizzativa e gestionale, maggiore disponibilità di fondi rispetto ad altre Regioni ecc. Tuttavia, la stessa mostra che è possibile, pur in presenza di problematiche specifiche e di situazioni finanziarie non comparabili tra i servizi sanitari regionali, creare almeno le condizioni, di semplificazione burocratica, di utilizzo della tecnologia e di riduzione degli sprechi, che potrebbero contribuire a contrarre i tempi di pagamento, avvicinandoli quanto meno alla media italiana. Questa soluzione può essere quindi proposta come un *benchmark* anche per le altre Regioni; ne deriverebbero benefici sia per le imprese creditrici sia per le stesse strutture delle ASL che,

⁷⁹ Finlombarda è una finanziaria costituita nel 1971 su iniziativa della Regione Lombardia e delle principali banche operanti sul territorio regionale. Dal 1999, dopo una iniziale partecipazione al capitale per un terzo, la Regione ha acquisito la maggioranza delle quote fino a divenirne, alla fine del 2004, l'unico socio. Tra gli obiettivi della società vi è quello di fornire supporto alle politiche regionali di sviluppo economico-sociale del territorio lombardo, mediante strumenti ed iniziative di carattere finanziario e gestionale nonché quello di agire quale intermediario finanziario specializzato in ambito socio economico.

⁸⁰ *I tempi medi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche*, cit.

attraverso la centralizzazione del sistema di acquisto⁸¹ e di pagamento, verrebbero liberate dalle relative incombenze gestionali.

8.4 Il contenzioso

Un aspetto peculiare del ritardo dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche è costituito, con specifico riferimento ad alcuni comparti di spesa come la sanità, dalla crescita dei pignoramenti effettuati dai creditori presso le banche tesoriere⁸². In qualche caso (ad esempio, le ASL della Campania), il problema ha assunto toni drammatici poiché al pignoramento delle somme presso i tesorieri bancari è seguita l'impossibilità di pagare gli stipendi ai dipendenti che hanno dato luogo a manifestazioni di protesta. La situazione è frutto dell'exasperazione a cui può giungere, per le imprese creditrici, un fenomeno che andrebbe invece affrontato, come più volte sostenuto in questo lavoro, intervenendo con diverse azioni di programmazione che incidano su tutti gli aspetti (finanziario, gestionale, organizzativo, procedurale) che sono all'origine dei ritardi, anche se è evidente, nel caso in esame, che il problema principale è la insufficienza delle risorse destinate al settore sanitario (ma anche l'efficienza della spesa stessa) e la usuale sottostima del relativo fabbisogno.

La situazione di blocco conseguente alla notifica dei pignoramenti nei confronti delle ASL è stata oggetto di interventi legislativi con l'art. 2, comma 89 della legge finanziaria 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) la quale, intervenendo in un settore molto delicato e presidiato dalla disciplina civilistica, ha previsto la sospensione per 12 mesi di qualsiasi azione esecutiva, inclusi i pignoramenti già notificati, verso le ASL delle Regioni che hanno sottoscritto piani di rientro del debito sanitario⁸³. Le imprese, per i 12 mesi di blocco, hanno ricevuto solo gli

⁸¹ Per favorire il diffondersi di queste prassi, il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, stabilisce forme premiali a valere sulle risorse sanitarie del 2012 per le Regioni che istituiscano una Centrale regionale per gli acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi per un volume non inferiore a un importo che sarà determinato con decreto del MEF di concerto con il Ministro della Salute, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province Autonome.

⁸² Il fenomeno ha riguardato anche i pignoramenti nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato e notificati alla Banca d'Italia nella qualità di tesoriere. Negli ultimi anni si è incrementata sia la componente legata al risarcimento dei danni per l'ingiusta durata dei processi (c.d. "legge Pinto"), sia la parte che riguarda altre causali, connesse essenzialmente al ritardo nei pagamenti. Gli atti notificati alla Banca d'Italia sono quasi raddoppiati nell'arco di tempo che va da dal 2005 al 2010, passando da circa 8400 a oltre 16.000.

⁸³ Nella stessa prospettiva di una riduzione dei tempi di pagamento delle amministrazioni si collocava l'art. 9, comma 1bis del decreto-legge n. 78/2009,

interessi al tasso legale e non quelli più alti stabiliti dal d. lgs. n. 231/2002. L'articolo 17 del decreto-legge n. 98/2011, convertito nella legge 111/2011, ha differito dal 31 dicembre 2011 al 31 dicembre 2012 il termine finale di applicazione del divieto transitorio di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie ed ospedaliere sottoposte ai piani di rientro e in cui, alla data del 1 gennaio 2011, operi il *commissario ad acta*.

In merito, vi è da rilevare che il Tribunale di Napoli, con sentenza dell'11 luglio u.s., ha affermato che la sospensione delle azioni esecutive nei confronti delle ASL, non può trovare applicazione in Campania. Secondo il Tribunale, per potersi avvalere della sospensione delle azioni esecutive, la Regione avrebbe dovuto predisporre una dettagliata ricognizione dei debiti (che sono stimati in 5 mld. fino alla fine del 2010, cui si aggiungono quelli in corso di maturazione nel 2011) e un piano di pagamento dei crediti poiché la ratio della norma non è quella di autorizzare le ASL a non pagare bensì di consentire alle stesse di riorganizzarsi, mettendo ordine nei propri conti allo scopo di pagare. Invece la Regione ha proceduto solo ad individuare i debiti per macroaree senza indicarli dettagliatamente, relativamente alla fonte degli stessi, alla nascita e alla scadenza, all'interesse maturato e ai singoli creditori, né tantomeno un è stato approvato un piano dei pagamenti. Inoltre, il Tribunale ha ritenuto che la normativa incida anche sui principi comunitari della libertà di stabilimento e di libera circolazione dei capitali poiché dissuade altri imprenditori comunitari dall'investire i capitali o insediare stabilimenti produttivi nelle regioni

convertito nella legge 102/2009 il quale prevede che le somme dovute da una Regione commissariata ai sensi dell'art. 1, comma 174 della legge 311/2004 nei confronti di un'amministrazione pubblica, sono regolate mediante intervento del tesoriere con delegazioni di pagamento ai sensi degli articoli 1268 e seguenti del codice civile, che si determina automaticamente dal momento del riconoscimento del debito da parte dell'amministrazione, da effettuarsi entro 30 giorni dall'istanza dell'amministrazione creditrice. La norma, impugnata dalla Regione Campania, è stata dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte Costituzionale n. 156 del 28 aprile 2010 sulla base di motivazioni che assumono una valenza di carattere generale. La Corte ha rilevato che la norma impugnata "prevede modalità di pagamento delle spese dettagliate sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto l'aspetto procedurale. Essa trasforma il tesoriere in ordinatore del pagamento, modifica la sequenza delle fasi del procedimento di spesa e inserisce in questa un atto dell'amministrazione creditrice": regola quindi in modo esaustivo l'intera procedura, determinando sia obiettivi, sia strumenti, senza lasciare alcuna scelta alla Regione. Ne discende la violazione dell'art. 117, terzo comma Cost.". La Corte infine rileva che alla disciplina impugnata, che riguarda i rapporti tra Regioni commissariate e amministrazioni pubbliche, non si applica la Direttiva europea del 2000 (che comunque non contempla l'intervento del tesoriere) e che la disposizione impugnata, nel rendere più celeri i pagamenti tra amministrazioni pubbliche, "sottrae alle Regioni commissariate risorse finanziarie potenzialmente destinate a soggetti privati, con esito opposto a quello indicato dalla Direttiva comunitaria e rendendo, quindi, la norma anche irragionevole".

ove la legge agisce. Infine, poiché il mancato pagamento resta un illecito, quando cesserà la sospensione delle azioni esecutive, le ASL dovranno non solo restituire il capitale e gli interessi ma anche risarcire i danni. Pur trattandosi di una sentenza, per la quale la Regione ha annunciato ricorso in Cassazione, si tratta di un'indicazione di tipo giurisprudenziale che potrebbe influenzare il successivo contenzioso.

Il tema del contenzioso per le amministrazioni pubbliche assume in questa fase congiunturale un rilievo particolare e delicato poiché a esso è potenzialmente associabile un incremento del rischio reputazionale per il paese (che potrebbe riflettersi sui *rating*). Infatti, l'adozione della nuova direttiva europea sui ritardi di pagamento potrebbe fornire ai creditori delle amministrazioni pubbliche una base giuridica più solida per far valere le proprie pretese presso la Corte di Giustizia Europea.

Questa tendenza potrebbe essere amplificata dall'emergere di un nuovo fenomeno, rappresentato da quote crescenti di crediti commerciali vantati verso la pubblica amministrazione che sono acquistate da fondi di investimento internazionali i quali attuano una politica di recupero del credito più aggressiva rispetto agli operatori nazionali specializzati nel settore del *factoring*, più inclini alla ricerca di soluzioni non eccessivamente penalizzanti per la pubblica amministrazione.

9. Il sistema dei pagamenti pubblici

Nell'ambito del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, basato sui principi di *semplificazione*, dematerializzazione, efficienza e sull'utilizzo sempre più pervasivo delle tecnologie ICT, un ruolo peculiare ha avuto la riforma del sistema dei pagamenti pubblici. Come rileva F. Passacantando, "un più efficiente sistema di incassi e pagamenti pubblici è cruciale per l'economia italiana se si pensa che nel nostro paese è attribuibile alla PA il 27 per cento dei consumi nazionali. Come utente del sistema la PA può ottenere notevoli benefici in termini di riduzione dei costi avvalendosi di servizi di pagamento avanzati; come generatore di una massa critica di transazioni può agire da volano per la riduzione del contante e l'adeguamento agli standard SEPA"⁸⁴.

Avviata a partire dalla metà degli anni novanta, a seguito anche delle innovazioni che avevano interessato più in generale i sistemi di pagamento e regolamento interbancari, la riforma del sistema dei pagamenti pubblici è stata concertata tra Ragioneria Generale dello Stato, Banca d'Italia, la Corte dei conti e l'AIPA (poi divenuta CNIPA e

⁸⁴ *Verso un mercato più concorrenziale dei servizi di pagamento*, intervento alla Convention Nazionale Reti Amiche, Roma, 5 aprile 2011.

infine DigitPA) e si è concretizzata nella costituzione del Sistema Informatizzato dei pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA⁸⁵), che ha consentito, con il supporto decisivo delle strutture informatiche, di telematizzare progressivamente la quasi totalità dei pagamenti delle amministrazioni dello Stato⁸⁶.

Si è trattato di un obiettivo significativo che ha comportato non solo la semplificazione delle procedure, ma soprattutto una riduzione dei tempi di pagamento poiché si è intervenuti, in un primo momento, sulla fase di pagamento affidata alla Banca d'Italia e successivamente sulla revisione dei modelli organizzativi e sulle procedure interne alle amministrazioni di spesa, anche se persistono tuttora vischiosità e iter burocratici interni alle stesse amministrazioni che non consentono di cogliere pienamente i benefici della dematerializzazione e della informatizzazione.

I risultati ottenuti con la riforma del sistema dei pagamenti delle amministrazioni centrali dello Stato⁸⁷ dimostrano peraltro che per ridurre i tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche occorre agire simultaneamente sui modelli organizzativi, sul versante della tecnologia, sui processi amministrativi, sulla gestione delle risorse umane e in particolare sulla dirigenza. Sul versante del sistema dei pagamenti delle amministrazioni locali non si è avuto un analogo processo di innovazione nei modelli e negli strumenti di pagamento; persistono difficoltà e vischiosità procedurali, segnalate anche da una recente indagine della Banca d'Italia sull'informatizzazione degli enti

⁸⁵ Il SIPA si basa sull'interconnessione tra la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione - RUPA (oggi Sistema Pubblico di Connettività - SPC) e la Rete Nazionale Interbancaria. Tra i suoi obiettivi rientrano la diffusione delle procedure telematiche nella gestione della Tesoreria statale, la sostituzione dei titoli di spesa, degli atti e dei documenti per la rendicontazione previsti dalla Contabilità di Stato con evidenze informatiche, nonché l'utilizzo, in via ordinaria, dei circuiti bancario e postale per l'esecuzione dei pagamenti. Il SIPA ha posto le basi per un nuovo modello di Tesoreria statale in grado di accrescere l'efficienza operativa e di ottimizzare la gestione dei flussi finanziari e informativi relativi ai pagamenti pubblici. Attraverso l'eliminazione dei documenti cartacei nei procedimenti di spesa e di acquisizione delle entrate dello Stato e nella loro rendicontazione.

⁸⁶ "I benefici conseguiti grazie all'utilizzo di procedure telematiche per il servizio di tesoreria dello Stato e dai servizi di cassa per conto degli enti pubblici (Inps, Inpdap, Agenzie Fiscali) sono stati notevoli. Mentre nel 2000 venivano eseguiti oltre 47 milioni di pagamenti tutti basati su titoli di spesa cartacei, nel 2010 su quasi 65 milioni di operazioni (stipendi, pensioni, pagamenti a fornitori) solo 1,5 milioni venivano ancora effettuati con strumenti cartacei. Entro il prossimo anno nuove applicazioni consentiranno la progressiva estensione dei processi di informatizzazione anche al comparto delle amministrazioni periferiche dello Stato". F. Passacantando, intervento alla Convention Reti Amiche, *op. cit.*

⁸⁷ Il percorso e i risultati della riforma sono stati ricostruiti da P. Ferro, *L'utilizzo dell'ICT nel sistema dei pagamenti pubblici: prospettive per la Tesoreria dello Stato e degli enti locali*, intervento al Forum "Banche e PA 2010" organizzato dall'Associazione Bancaria Italiana, Roma, 18-19 febbraio 2010.

territoriali. L'indagine - che ha riguardato la totalità delle Regioni e delle Province, un numero significativo di Comuni di differenti dimensioni nonché le ASL dei soli capoluoghi di Regione - mostra che, pur in un contesto in cui agisce una forte spinta all'innovazione e alla dematerializzazione, permangono criticità nella gestione informatica dei pagamenti, con forti differenze sia tra aree geografiche che tra i diversi comparti; è tuttavia evidente, dal lato dell'efficienza del sistema dei pagamenti delle amministrazioni locali che si cominciano a scorgere effetti positivi nelle relazioni con i tesoreri e con i fornitori⁸⁸.

Sul fenomeno dei ritardi dei pagamenti può incidere tuttavia il ricorso a modelli e strumenti evoluti di pagamento che prevedono l'utilizzo di carte di pagamento, un segmento ancora poco sviluppato nel nostro paese, come indicano le indagini a livello europeo⁸⁹. Allo scopo di rendere più fluida la fase di pagamento delle spese di minore entità, che rappresentano circa i due terzi di tutti i pagamenti, con una incidenza sul totale della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi quantificabile nell'ordine del 10 per cento, è stata proposta l'adozione, anche in Italia, della Carta Acquisti per la Pubblica Amministrazione (CAPA)⁹⁰, prevista nella legge finanziaria per il 2007 che autorizzava il MEF, "anche in deroga alla normativa vigente, a sperimentare l'introduzione della carta di acquisto elettronica per i pagamenti di limitato importo relativi agli acquisti di beni e servizi"⁹¹. I pagamenti per i quali potrebbe essere utile

⁸⁸ Cfr. *La diffusione dell'ICT nei pagamenti elettronici e nelle attività in rete*. Banca d'Italia, Tematiche Istituzionali, marzo 2010

⁸⁹ In Italia, secondo i dati più recenti, ci sono circa 77 milioni di carte bancarie, in aumento del 4% rispetto al 2008, anche se siamo ancora indietro rispetto a Francia, Gran Bretagna, Spagna e Olanda sul fronte dei pagamenti elettronici. Sono cresciute le carte prepagate (+13%), mentre diminuiscono le *revolving* (-6%). Questo sistema di pagamento è diffuso soprattutto al Nord, dove si concentra il 57% delle carte in circolazione, contro il 22% del centro e il 21% di Sud e isole. Le carte attive, che hanno effettuato almeno un'operazione nel 2009, sono 52,4 milioni (68%): il 90% dei Bancomat, il 50% delle carte di credito, il 47% delle *revolving* ed il 90% delle prepagate. Nel 2009 le transazioni con carte di credito sono state oltre 40 milioni, per un totale di 120 miliardi di euro e 1,4 miliardi le transazioni su POS, per le quali sono state usate soprattutto Bancomat (57%). Lo scontrino medio complessivo è stato di 83 euro: la carta di credito è usata per importi medio-alti (95 euro), mentre Bancomat e prepagate per pagamenti più contenuti (rispettivamente 76 e 75 euro).

⁹⁰ Come rilevato da F. Passacantando, "un'evoluzione delle carte di pagamento in linea con i nuovi standard europei può fornire anche alle pubbliche amministrazioni ulteriori stimoli all'innovazione. Da più di dieci anni l'utilizzo di carte di pagamento da parte di funzionari pubblici ha permesso, specialmente in Inghilterra (dal 1997) e negli Stati Uniti (1999) di semplificare i processi di spesa attraverso il decentramento delle funzioni di acquisto di beni e servizi di ridotto ammontare e l'alleggerimento del sistema dei controlli." F. Passacantando, *Il mercato delle carte: concorrenza e sicurezza*, Intervento al convegno "Carte 2010", Roma, novembre 2010.

⁹¹ Tale sperimentazione non è stata ancora avviata anche se Consip aveva svolto, negli ultimi mesi del 2007, una consultazione di mercato finalizzata a raccogliere le opzioni disponibili per introdurre la CAPA. Vi è da rilevare inoltre che in ambito

l'utilizzo della carta sono circa 7 milioni, di cui 1,5 riguardano l'amministrazione centrale dello Stato. Con l'adozione della CAPA, il venditore di un bene alla pubblica amministrazione verrebbe liquidato entro pochi giorni dal soggetto che ha emesso la carta, che subentrerebbe nella posizione di creditore della PA che dovrebbe successivamente saldare il debito, subendo eventualmente gli oneri connessi al ritardo nel pagamento.

In generale, dalle esperienze internazionali⁹² si rileva che gli incrementi di efficienza collegabili all'introduzione di una *purchase card* per la PA derivano da un maggiore decentramento delle funzioni di acquisto di beni e servizi a dipendenti cui sono assegnate limitazioni di impiego e dalla semplificazione dei procedimenti amministrativi di ordinazione dei pagamenti nonché da una revisione del sistema dei controlli basato sulla responsabilizzazione di funzionari di livello più basso. Un ulteriore potenziale elemento di razionalizzazione può derivare dall'integrazione dei sistemi informativo-contabili della Pubblica Amministrazione⁹³, volta a favorire la gestione completamente automatizzata e dematerializzata dell'intero processo partendo proprio dalla gara d'appalto e includendo tutti gli strumenti di spesa e di pagamento, inclusa la fatturazione elettronica; si otterrebbe in tal modo una riduzione delle lentezze burocratiche e maggiore trasparenza delle procedure e degli atti.

La fatturazione elettronica è un sistema attraverso il quale le imprese scambiano tutte le informazioni riguardanti il pagamento a partire dall'acquisizione degli elementi per la fatturazione, all'invio della stessa, al

pubblico è previsto il rilascio a funzionari statali (in base alla legge n. 549/95) di una carta di credito di tipo *corporate* per determinate categorie di pagamenti di importo limitato (essenzialmente spese connesse alle missioni di lavoro, organizzazione e partecipazione a convegni, rappresentanza e "beni, lavori e servizi in economia").

⁹² Negli Stati Uniti dal 1999 tutti i pagamenti pubblici sono eseguiti con trasferimenti elettronici; ciò ha consentito di diffondere l'uso della *Purchasing Card* come modalità preferenziale per gli acquisti di importo inferiore a 2.500 dollari. Nel 2010 circolavano circa 256.000 carte per un ammontare totale di transazioni pari a poco più di 22 milioni e oltre 18 miliardi di dollari. In Gran Bretagna la *Government Procurement Card* circola dal 1997 con la finalità di ridurre i costi di approvvigionamento di beni e servizi; nel 2009, a fronte di 142.000 carte, sono state effettuate circa 6,6 milioni di transazioni per una spesa di 1 miliardo di sterline. In Francia, dopo una sperimentazione durata due anni, l'introduzione della *Carte d'achat* è avvenuta di pari passo con l'avvio della dematerializzazione delle fatture, in considerazione dei forti legami esistenti tra fatturazione elettronica e procedure innovative di pagamento. Alla fine del 2010 sono state effettuate circa 150.000 transazioni per un valore di 69 milioni di euro, riguardanti "l'acquisto di beni e servizi semplici e ricorrenti". Fonte: Lynkeus, La Carta di Acquisto per la PA, maggio 2011.

⁹³ Si fa riferimento, in particolare, al Sistema di Contabilità Gestionale finanziaria - SICOGE, al Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione - SIPA, al Sistema Informatizzato dei pagamenti degli Enti Pubblici (SIOPE) e, non ultimo, al Sistema di interscambio che l'Agenzia delle Entrate sta mettendo in piedi per dare attuazione alle norme sulla fatturazione elettronica nei confronti della PA centrale

pagamento, alla rendicontazione e conservazione sostituiva delle stesse emesse solo informaticamente. Tale innovazione è uno degli obiettivi più rilevanti per l'efficienza del sistema delle imprese e anche per la pubblica amministrazione.

Per questo motivo, allo scopo di dare impulso alla dematerializzazione e sviluppare l'integrazione nelle relazioni commerciali tra imprese e pubbliche amministrazioni, la legge Finanziaria per il 2008, dando attuazione ad una disposizione del 2004 che recepiva una Direttiva europea del 2001, ha disposto che debbono essere effettuate esclusivamente in forma elettronica "l'emissione, la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione delle fatture emesse nei rapporti con le amministrazioni dello Stato". Si ritiene a ragione che la fatturazione elettronica sia un importante volano di diffusione delle ICT⁹⁴) che potrà, avere importanti impatti sulla pubblica amministrazione; essa favorisce l'integrazione dei flussi commerciali e di pagamento ed evita a banche e imprese onerose operazioni di riconciliazione, stimolando l'efficienza dei servizi di pagamento. Per la pubblica amministrazione può costituire un ulteriore fattore di evoluzione dei sistemi informativi. Va sottolineato che il massimo vantaggio della fatturazione elettronica si ottiene se non ci si limita alla mera dematerializzazione degli originali cartacei, ovvero al trattamento digitale della stessa (dalla nascita all'archiviazione), che pure rappresentano fasi essenziali ma non risolutive, ma solo se si reingegnerizza l'intero processo che va dalla stipula del contratto al pagamento con modalità informatiche e con l'utilizzo di strumenti innovativi di pagamento. In questo modo, secondo indicazioni contenute in studi e analisi sia in ambito europeo, sia nazionale, si colgono benefici rilevanti sia sui costi gestionali (la fattura elettronica costa, considerando l'intero ciclo dall'emissione alla conservazione, un decimo di quella cartacea) sia in termini di riduzione dei tempi di pagamento nei confronti delle imprese,

La concreta applicazione della norma alle pubbliche amministrazioni è condizionata dall'emanazione di due decreti. Il primo, emanato il 21 aprile 2008, ha individuato nell'Agenzia delle Entrate il gestore del Sistema di interscambio che curerà il coordinamento con il Sistema informatico della fiscalità e con le basi dati per il monitoraggio della finanza pubblica (tra cui il SIOPE) e il controllo sulla gestione tecnica, affidata alla Sogei che dovrà tra l'altro sviluppare l'infrastruttura tecnologica e supportare le pubbliche amministrazioni nella fase di ricezione e trattamento delle fatture. Non è stato invece emanato il secondo decreto che dovrà definire, tra l'altro, le regole tecniche per la trasmissione delle fatture e le modalità di colloquio con il Sistema di interscambio (canali e standard), sulle quali è intervenuta anche una iniziativa della Commissione Europea, che è collegata alla realizzazione dell'Area Unica dei pagamenti europei (SEPA). Il portale dei pagamenti sanitari, di cui si è detto nel precedente paragrafo, rappresenta una importante area di applicazione del processo di dematerializzazione in atto, di cui

⁹⁴ La Banca d'Italia, nell'ambito delle indagini effettuate periodicamente per verificare lo stato di avanzamento dell'innovazione nel sistema dei pagamenti, ha rilevato un buon livello di diffusione della fatturazione elettronica che interessa quasi la metà delle imprese, con una netta prevalenza delle fatture ricevute (passive) dalle grandi imprese fatturatrici. Nell'analisi dell'indagine si sottolineano i rilevanti vantaggi organizzativi, tecnologici e di riduzione dei costi che anche la pubblica amministrazione avrebbe dall'avvio della fatturazione elettronica obbligatoria. Cfr. *La diffusione dell'ICT nei pagamenti elettronici e nelle attività in rete. Banca d'Italia, Tematiche istituzionali*, marzo 2010.

costituisce in qualche modo una anticipazione e dal quale potrebbe avere ulteriore alimento.

Anche la carta elettronica istituzionale si colloca tra gli strumenti di pagamento in grado di semplificare e modernizzare i processi amministrativi e le procedure di spesa delle amministrazioni statali; la carta è prevista dall'art. 4 del decreto-legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, al fine di favorire l'ulteriore efficienza nei pagamenti e nei rimborsi da parte delle pubbliche amministrazioni a cittadini e utenti. Nonostante le aspettative suscitate e i contatti avviate tra le amministrazioni competenti per la sua introduzione, la carta non è stata ancora varata.

In un'ottica di efficienza dei sistemi gestionali, le amministrazioni pubbliche potrebbero anche sperimentare l'utilizzo di strumenti finanziari innovativi con il ricorso al *reverse factoring* o *factoring* indiretto con operatori specializzati del settore in cui è il debitore ceduto PA che, mediante accordo stipulato con una banca o con un intermediario finanziario, promuove le operazioni di cessione dei debiti verso i propri fornitori, i quali ricevono il pagamento direttamente dalla società di *factoring*, che anticipa, in tutto o in parte, il corrispettivo della cessione. Con la cessione dei crediti derivanti da appalti, la PA si confronterebbe con un operatore specializzato (il *factor*) per la gestione dei crediti, controparte unica per la gestione dei debiti verso la molteplicità di fornitori, con vantaggi nella semplificazione dei rapporti e dei controlli.

Il processo di razionalizzazione e informatizzazione dei pagamenti della PA potrebbe avere, in prima approssimazione, effetti negativi sul debito pubblico, nella misura in cui non sarebbe più possibile utilizzare i ritardi nel procedimento contabile e amministrativo come freno della spesa. Ma, di contro, la completa tracciatura del ciclo passivo, dalla decisione programmatica al pagamento della fattura, si configura come un potente strumento di razionalizzazione della spesa che, oltre a ridurre sprechi e inefficienze, può esplicare anche un effetto calmierante sui prezzi (che tendono ad incorporare il ritardo di pagamento).

10. La programmazione delle attività e dei flussi di cassa nella pubblica amministrazione

Il contenimento dei ritardati pagamenti e lo smaltimento dei debiti pregressi è connessa in modo particolare al miglioramento della programmazione economico-finanziaria complessiva delle attività amministrative, nonché della programmazione delle attività e dei flussi

di cassa delle singole amministrazioni e delle loro articolazioni interne. Fondamentali sono anche l'efficacia nell'attuazione di quanto programmato e il raccordo tra i diversi livelli di programmazione. Sotto questi aspetti, disposizioni importanti sono contenute in due recenti provvedimenti legislativi: il d.lgs. n. 150/2009 (cd. "legge Brunetta") e la legge n. 196/2009 di riforma della contabilità e finanza pubblica.

Per migliorare la programmazione e l'esecuzione delle attività all'interno delle singole amministrazioni, il decreto n. 150 ha disciplinato un "ciclo di gestione della performance", nell'ambito del quale opera un "sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale". Il ciclo di gestione della performance, previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 150, consiste in un processo di controllo direzionale, non dissimile da quelli adottati comunemente anche nelle aziende private, articolato nelle seguenti fasi: programmazione; formulazione dei budget; svolgimento dell'attività e misurazione; *reporting* e valutazione. Si tratta di un processo circolare, che si svolge a cadenza annuale, nel quale l'ultima fase di un ciclo alimenta la prima fase del ciclo successivo. E' evidente che, finché il bilancio sottostante rimane quello per competenza giuridica e non ci sono adeguati vincoli sulla cassa, l'innovazione legislativa rischia di risolversi in un mero esercizio di stile, ma i decreti legislativi sulla armonizzazione dei bilanci (sia il decreto 168 del 2010, emanato in attuazione della legge 42 del 2009, sia l'analogo schema di decreto per le amministrazioni centrali) pongono esplicitamente l'obiettivo di integrare le metodologie dei bilanci pubblici con quelle dei bilanci aziendali. Una ulteriore spinta in questa direzione era stata data dall'art.50 della legge 196, che prevedeva, con una delega triennale, il passaggio ad un bilancio di sola cassa. Purtroppo la riforma del 2010 (legge 39), si è mossa sul punto in direzione opposta.

Nelle pubbliche amministrazioni il processo di controllo direzionale ha inizio con la predisposizione di un documento programmatico, chiamato "Piano della performance", con il quale sono individuati gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi, definiti gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione e stabiliti gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori (art. 10, d.lgs. 150/2009). Il piano, che nelle amministrazioni statali include la direttiva annuale del Ministro, deve essere strettamente coordinato con il ciclo della programmazione economico-finanziaria e di bilancio⁹⁵. Si

⁹⁵ Il principale strumento di collegamento tra i due livelli di programmazione sono le note integrative allegate ai vari stati di previsione della spesa. Al riguardo la delibera Civit n. 112/2010 mette in evidenza la necessità che vi sia piena coerenza tra gli obiettivi contenuti nel piano della performance e quelli contenuti nelle note integrative al bilancio di previsione. Per garantire tale coerenza è necessario che i calendari dei due processi di programmazione siano allineati, che l'attività degli attori coinvolti sia coordinata e che gli strumenti di supporto e i sistemi informativi siano integrati. In

tratta di un principio di fondamentale importanza poiché la possibilità di raggiungere gli obiettivi indicati nel piano, ivi compreso l'eventuale obiettivo dello smaltimento dei debiti pregressi verso i fornitori delle pubbliche amministrazioni, dipende dalla coerenza tra le risorse effettivamente disponibili e le azioni da porre in essere per il loro raggiungimento.

Il grado di raggiungimento dei singoli obiettivi indicati nel Piano della performance, dipende non solo dalla coerenza tra questi ultimi, le attività e le risorse, e tra programmazione a livello di amministrazione e programmazione economico-finanziaria e di bilancio, ma anche, entro certi limiti, dal peso loro attribuito dalla amministrazione, dal funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance delle strutture e del personale e da quanto il connesso sistema di premi/sanzioni sarà in grado di incentivare i dirigenti verso il raggiungimento dei loro obiettivi. Naturalmente obiettivi connessi con lo smaltimento dei debiti pregressi e il corretto adempimento delle obbligazioni pecuniarie passive della pubblica amministrazione riguardano principalmente i dirigenti di spesa, cioè gli organi che all'interno dell'amministrazione si occupano di disporre i pagamenti. In proposito, va ricordata la delibera della CIVIT n. 115 del 10 novembre 2010 con la quale, con accordi convenzionali che coinvolgono tra gli altri la Ragioneria Generale dello Stato e DigitPA, è stato varato un programma di sostegno a progetti sperimentali e innovativi volti, tra l'altro, a diffondere e uniformare le metodologie della valutazione tra le amministrazioni centrali e gli enti territoriali, anche tramite la definizione di modelli da pubblicare sulla rete internet.

Tra i progetti approvati figura quello relativo alla "individuazione e sperimentazione di una metodologia per la rilevazione ed il confronto dei ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e la valutazione delle relative conseguenze". In questo ambito potrebbero essere definiti una serie di indicatori finanziari riguardanti: a) il ritardo del pagamento rispetto alla data di trasmissione della fattura o altro documento equivalente; b) gli adempimenti dei dirigenti responsabili della spesa nei diversi passaggi, anche temporali, della procedura di spesa e dei controlli; c) il grado di soddisfazione delle imprese che forniscono beni e servizi alle pubbliche amministrazioni nei confronti dei comportamenti delle amministrazioni stesse. Inoltre, come suggerito dalla Confindustria

particolare, fermo restando il calendario della programmazione finanziaria e di bilancio è necessario che il Piano della performance sia definito, nei suoi contenuti principali, entro la fine di settembre o al massimo la prima metà di ottobre. Con riguardo agli strumenti di supporto e ai sistemi informativi, inoltre, la Civit auspica che le amministrazioni utilizzino, nell'ambito di un sistema informativo integrato, un unico modello di scheda "obiettivi" e un unico modello di scheda "indicatori", per predisporre sia il Piano della performance che la Nota integrativa al bilancio.

“va introdotto il pagamento dei fornitori quale elemento vincolante per valutare - nell’ambito dei meccanismi di *benchmark* previsti dal decreto sul fisco regionale - la virtuosità o meno delle Regioni e, quindi, per definire i meccanismi premianti o sanzionatori nella distribuzione delle risorse”⁹⁶.

Le pubbliche amministrazioni e i loro dirigenti di spesa, oltre ad essere destinatari delle menzionate norme, saranno fortemente coinvolti dall’attuazione della legge n. 196/2009 che, oltre a istituzionalizzare la riforma della struttura del bilancio dello Stato per programmi e progetti⁹⁷, introduce una nuova modalità di gestione della liquidità dello Stato. Il Ministero dell’Economia e delle finanze e la Banca d’Italia, in attuazione dell’art. 47 della legge di contabilità e finanza pubblica, hanno di recente sottoscritto una nuova convenzione per la gestione della liquidità depositata sul conto disponibilità del Tesoro, che prevede un saldo massimo remunerato e l’avvio di una complessa attività di *cash management* volta a stabilizzare il saldo del conto a fine giornata a un livello prossimo al citato saldo.

La nuova operatività renderà necessario migliorare le previsioni dei flussi di cassa che transitano per il conto disponibilità e per fare ciò dovrà essere migliorata sensibilmente la qualità della programmazione di breve-medio periodo affinché le previsioni giornaliere dei flussi di cassa delle singole amministrazioni che transitano attraverso la tesoreria statale siano sempre più precise e consentano di determinare con un buon margine temporale l’importo delle operazioni di impiego della liquidità eccedente il saldo stabilito da effettuare sui mercati a tassi remunerativi. Per questo motivo l’art. 46, comma 1, della legge n. 196/2009, recentemente modificato dall’art. 22 del decreto-legge n. 98/2011, (convertito nella legge n. 111/2011), prevede che “le amministrazioni statali, incluse le loro articolazioni, e le amministrazioni pubbliche titolari di conti accesi presso la Tesoreria dello Stato,

⁹⁶ Confindustria, Audizione sulla proposta di legge *Norme per la tutela della libertà d’impresa. Statuto delle imprese*, Commissione Industria del Senato, 24 maggio 2011.

⁹⁷ Con la classificazione del bilancio per missioni e programmi, questi ultimi diventano le nuove unità di voto parlamentare. La gestione è maggiormente orientata al perseguimento delle politiche pubbliche e alla valutazione dei risultati di ciascun programma affidato a un unico responsabile. In questo contesto, riforma del bilancio e della dirigenza, programmazione della spesa, valutazione della performance (delle amministrazioni e dei singoli dirigenti), controlli interni di gestione e sulla gestione (affidati alla Corte dei conti), rappresentano altrettanti tasselli di un disegno unitario e coerente nell’ambito della più ampia riforma della pubblica amministrazione: ci sono i presupposti affinché questo circuito virtuoso possa dare buoni risultati anche per quanto attiene la tematica dei ritardi di pagamento, quantomeno nella corretta individuazione delle responsabilità gestionali, degli atti posti in essere (oppure omessi) dalle amministrazioni e nella ricerca di soluzioni adeguate al problema nell’ambito dei piani per la performance di cui ciascuna amministrazione si deve dotare.

comunicano telematicamente al Ministero dell'Economia e delle Finanze la stima dei flussi di cassa giornalieri con le scadenze e le modalità previste con decreto del Ministero delle Finanze⁹⁸. Il decreto del MEF, emanato il 13 luglio 2011, ma già in fase di predisposizione sulla base della precedente disposizione, dispone in sostanza che i dirigenti responsabili della spesa attuino un programma dei pagamenti, che dovrà essere necessariamente coerente con quanto previsto dal Piano della performance dell'amministrazione, nel quale dovranno essere indicati, per ciascuno dei giorni compresi nel periodo di riferimento, i pagamenti che saranno effettuati e il loro ammontare. Il programma ha una cadenza annuale per i pagamenti previsti nell'anno successivo, aggiornato ed eventualmente rimodulato entro il giorno 10 di ciascun mese con la comunicazione telematica della distribuzione giornaliera dei pagamenti per il mese in corso e quello successivo. Pur riguardando importi che cumulativamente nel mese superano i 50 milioni di euro per singolo capitolo di spesa, ovvero pagamenti aventi la medesima natura economica, è evidente che la novità delle disposizioni esaminate sta nel sottolineare con forza l'esigenza della programmazione della spesa, che non potrà non riguardare l'intero spettro di attività delle pubbliche amministrazioni e quindi anche i pagamenti in esecuzione di obbligazioni giuridiche e per acquisti di beni e servizi che, per importo, potrebbero non rientrare nell'obbligo di comunicazione al MEF.

Naturalmente ciò non costituirà una garanzia della qualità delle informazioni contenute nel programma che verrà comunicato. Affinché la qualità della programmazione dei flussi di cassa sia adeguata è necessario che la valutazione della performance dei dirigenti di spesa avvenga anche sulla base di indicatori relativi alla corrispondenza tra i *cash flows* previsti e quelli realizzati; il secondo comma dell'art. 46 prevede una sanzione amministrativa pari al 5 per cento della retribuzione di risultato, a carico del dirigente titolare del centro di responsabilità competente a predisporre il programma, in caso d'inadempimento all'obbligo di comunicazione. In definitiva una corretta attuazione di queste norme potrà essere di grande utilità non solo ai fini di una migliore gestione del debito e della liquidità dello Stato, ma anche per l'attuazione dei programmi di smaltimento dei debiti verso i fornitori e per garantire che i fornitori delle pubbliche amministrazioni ricevano il dovuto in tempi coerenti con la nuova Direttiva europea. In

⁹⁸ Con riferimento agli enti territoriali diversi dallo Stato viene disposto che il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica svolgano con cadenza annuale, entro 90 giorni dalla chiusura di ciascun esercizio, un'attività di monitoraggio degli scostamenti dei dati effettivi rispetto a quelli comunicati. In sede di Conferenza permanente saranno altresì adottati gli interventi necessari per migliorare la previsione giornaliera dei flussi e eventualmente ridefinire le sanzioni in caso di mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione.

questo contesto, nel quale opera una forte responsabilizzazione della dirigenza pubblica, sarebbe possibile impostare un programma di progressivo smaltimento, sotto il vincolo delle risorse disponibili, dei pagamenti arretrati.

Le previsioni di liquidità e la programmazione dei flussi di cassa presentano importanti punti di contatto con il passaggio al bilancio di cassa, previsto dall'art. 42 della legge n. 196/2009, come modificato dalla legge 7 aprile 2011, n. 39⁹⁹ e con la riforma della pubblica amministrazione. Con il passaggio al bilancio di cassa, in vista del quale dal 2011 sarà avviata una sperimentazione biennale che coinvolgerà ministeri particolarmente complessi quali la Difesa e gli Interni, assumeranno particolare rilievo i profili di responsabilità organizzativa delle amministrazioni che, nelle intenzioni del legislatore, dovranno attuare una serie ordinata di azioni indirizzate verso la programmazione delle attività di assunzione delle obbligazioni sulla base delle quali i dirigenti responsabili ordinano e pagano le spese¹⁰⁰.

⁹⁹ La legge n. 39/2011 prevede che il Governo è delegato ad emanare un decreto legislativo, entro quattro anni dall'approvazione della legge, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi, il cui rispetto potrebbe avere riflessi anche sulle iniziative da avviare per fronteggiare i ritardi dei pagamenti: a) razionalizzazione della disciplina dell'accertamento delle entrate e dell'impegno delle spese nonché di quella relativa alla formazione e gestione contabile dei residui attivi e passivi, al fine di assicurare trasparenza e semplificazione; b) potenziamento del bilancio di cassa anche con il raccordo tra autorizzazioni di cassa del bilancio e gestione di tesoreria; c) previsione dell'obbligo, a carico del dirigente responsabile, di predisporre il piano finanziario sulla base del quale ordina e paga le spese; d) revisione del sistema dei controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente, tenendo conto di quanto detto alla precedente lettera c). Sul ruolo del bilancio di cassa si veda anche B. D'Offizi, *Bilancio di cassa e Tesoreria statale*, audizione presso la Commissione 5^a del Senato della Repubblica, dicembre 2010. La legge 39/2011 rappresenta, rispetto al passaggio al bilancio di cassa disposto dalla legge 196/2009, un arretramento, dovuto principalmente alle resistenze della tecnostruttura del Tesoro, che aveva espresso perplessità anche nella fase di approvazione della riforma del 2009. La ragione è evidente: attraverso la gestione dei residui la RGS massimizza il controllo sulla gestione del bilancio. Un controllo di natura contabile finalizzato all'obiettivo del saldo finanziario, che prelude in caso di scostamento al taglio lineare e contrasta in radice sia con la *spending review*, sia con le norme di valorizzazione dell'*accountability* del dirigente pubblico.

¹⁰⁰ Come rileva la Corte dei conti, anche nella nuova formulazione della legge n. 39 del 2011, che pure soprassiede al passaggio ad un bilancio di sola cassa, si prevede il significativo rafforzamento del ruolo, soprattutto programmatorio e gestionale, del bilancio di cassa in un sistema misto "competenza e cassa". Viene infatti confermato l'obbligo, a carico del dirigente responsabile, di predisporre un piano finanziario dei pagamenti a carattere pluriennale sulla base del quale ordinare e pagare le spese, tenendo conto della fase temporale di adempimento delle obbligazioni. Si tratta di un documento che, anche nel nuovo sistema, costituirà uno dei principali strumenti di gestione e programmazione finanziaria. Esso mira a rafforzare il ruolo della cassa, anche attraverso un più stretto raccordo tra l'autorizzazione di cassa del bilancio e la gestione di tesoreria". Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2010*, parte prima, *I conti pubblici e le politiche di bilancio nel 2010*.

Per questo motivo il decreto ministeriale che ha avviato la sperimentazione prevede che i dirigenti responsabili della spesa predispongano, per ciascun capitolo/piano di gestione, "un piano finanziario dei pagamenti, ad estensione pluriennale che, tenuto conto della fase temporale di assunzione ed adempimento delle obbligazioni, indica l'importo ed il termine del pagamento". Prevede, inoltre, che il dirigente responsabile della spesa adotti "appositi atti di cui il piano finanziario dei pagamenti dà riferimento, i quali costituiscono presupposto per la determinazione dell'entità e dei termini dei pagamenti indicati nel piano finanziario medesimo". Il piano finanziario, quindi, costituirà il principale strumento di gestione dei dirigenti di spesa, sulla base del quale, nei limiti delle autorizzazioni di cassa, saranno graduati nel tempo i pagamenti.

Queste innovazioni, se efficacemente attuate, avranno riflessi significativi anche sulla riforma del conto Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria presso la Banca d'Italia. E' ragionevole ritenere che le informazioni che le amministrazioni invieranno al MEF in forma telematica dovranno essere coerenti con il piano finanziario dei pagamenti e con le informazioni contenute nella scheda informatica approntata dalle stesse ai fini della redazione del bilancio di cassa nonché con gli atti conseguenti adottati dal dirigente responsabile della spesa; tali atti costituiranno i presupposti per la determinazione dell'entità e dei termini di pagamento della spesa.

Il sistema che si va delineando nella prassi amministrativa - attuazione del bilancio di cassa e programmazione dei flussi finanziari ai fini della gestione ottimale della liquidità del Tesoro sul conto disponibilità - pone l'accento sul miglioramento della capacità di programmazione dei dirigenti che dispongono le spese e sui connessi profili di responsabilità. Sotto questo aspetto la riforma del bilancio appare strettamente collegata con la riforma della pubblica amministrazione, delineata dalla legge n. 15/2009 e dal decreto legislativo n. 150/2009 e in particolare con il sistema di valutazione delle performance che deve guidare le amministrazioni e i loro dirigenti verso lo svolgimento di un'efficace programmazione finanziaria. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit) è già intervenuta stabilendo parametri e modelli di riferimento per misurazione e valutazione dell'attività delle amministrazioni e dei singoli dirigenti, richiedendo che si attui il raccordo e l'integrazione degli stessi con il nuovo processo di redazione dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio delineato dalla legge n. 196. Su questo punto sarebbe auspicabile che, in occasione della concreta attuazione dei sistemi di misurazione e valutazione, le singole amministrazioni pongano la giusta enfasi sulla qualità della programmazione dei flussi di cassa svolta dai responsabili della spesa. Sarebbe altresì importante che i sistemi di premi e sanzioni siano in grado di indirizzare i dirigenti verso comportamenti virtuosi.

Con il decreto 8 agosto 2010 il MEF¹⁰¹ ha imposto alle amministrazioni statali di predisporre, tramite i dirigenti responsabili della spesa, un programma dei pagamenti previsti nell'anno. Nel programma, da aggiornare in corso d'anno, dovranno essere indicati tutti i pagamenti previsti, quindi non solo quelli derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, regolarmente contabilizzate e formalizzate al sistema informativo come atti di impegno, ma

¹⁰¹ Il decreto è attuativo dell'art. 9 comma 1-ter del D.L. n. 185/2008 (sull'analisi e la revisione delle procedure di spesa) e dell'art. 9 del D.L. n. 78/2009 (recante la regolamentazione della procedura di controllo degli impegni di spesa).

anche quelli che deriveranno da obbligazioni ancora da assumere. Il decreto prevede l'obbligo, per il dirigente responsabile della spesa, di segnalare il rischio che le previsioni di spesa indicate nel programma non siano garantite e pone a carico dello stesso dirigente una responsabilità disciplinare e amministrativa in caso di mancata segnalazione. Questo tipo di responsabilità dovrebbe valere anche nel caso in cui il dirigente avvii lavori o ordini forniture senza la necessaria copertura finanziaria, contando poi sulla dilazione dei pagamenti e sulla sistemazione successiva.

11. Suggerimenti e conclusioni

L'analisi svolta sui ritardi dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche ha posto in evidenza che siamo di fronte ad una problematica complessa, sulla quale incidono diversi fattori che, se presenti simultaneamente (carenze di risorse e vincoli del Patto di stabilità, necessità di fronteggiare le misure di contenimento del deficit, inefficienza delle strutture, procedure di spesa caratterizzate da eccessiva burocrazia, mancato controllo sui costi, scarso ricorso alla tecnologia e alle innovazioni come la fatturazione elettronica, inadeguatezza del sistema di pagamenti, non adeguata responsabilizzazione della dirigenza ecc.), sono in grado di determinare slittamenti anche sostenuti dei tempi di pagamento. Dalle esperienze trattate nel documento, è possibile desumere alcune indicazioni, non sempre coerenti, per suggerire soluzioni che possano consentire al sistema Italia di approssimare, in un arco ragionevole di tempo, la situazione di normalità nella gestione dei pagamenti della pubblica amministrazione che diventerà obbligatoria quando, dal prossimo anno, sarà recepita la nuova direttiva europea in materia.

1. Destinare risorse adeguate per smaltire l'arretrato di pagamenti nel medio lungo termine; in particolare, riportare verso la normalità il meccanismo che si è instaurato di mancata corrispondenza tra esercizio corrente e relativi stanziamenti, che vengono utilizzati per regolare i pagamenti pregressi, mentre quelli di nuova formazione sono differiti agli esercizi successivi.
2. Rendere effettiva una riforma volta a razionalizzare e a programmare adeguatamente la spesa, soprattutto quella per consumi intermedi, recuperando margini di efficienza con la piena attuazione della riforma delle strutture pubbliche; si potrebbe in tal modo in parte fronteggiare le politiche di contenimento della spesa pubblica. Potenziare il processo di armonizzazione dei bilanci degli enti della PA dando piena attuazione alle disposizioni recentemente approvate: il bilancio di cassa deve diventare il punto di riferimento principale di questa trasformazione ed avere preminenza rispetto a quello di competenza.

3. Superare la logica dei ritardi dei pagamenti utilizzati come strumento di regolazione delle esigenze di cassa.
4. Rendere possibile per le imprese compensare pro quota, in una prospettiva pluriennale resa coerente con gli equilibri annuali del bilancio, i crediti nei confronti delle amministrazioni pubbliche con i debiti di natura fiscale e contributiva. Tale facoltà è già prevista dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010 (art. 31, comma 1bis) la quale dispone che i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti delle Regioni, degli Enti locali e degli enti del servizio sanitario nazionale per somministrazione forniture e appalti possono non essere compensati con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo. Per l'attuazione di questa norma manca il decreto con il quale il MEF avrebbe dovuto garantire anche il rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica.
5. Certificazione obbligatoria dei crediti e cessione alla Cassa Depositi e Prestiti, ovvero agli enti creditizi e finanziari specializzati nel settore factoring. In questa direzione si inserisce ora l'art. 13 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012) il quale ha disposto che le Regioni e gli Enti locali, sono obbligati (in precedenza erano solo facoltizzati) a certificare, nel rispetto del Patto di stabilità interno, se il credito è certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire la cessione *pro soluto* a favore di banche o intermediari finanziari. E' previsto un potere sostitutivo della Ragioneria territoriale dello Stato che può, ove del caso, nominare un commissario *ad acta* con oneri a carico dell'ente locale. La certificazione non può essere rilasciata dagli enti commissariati ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo n. 267/2000 e dalle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari. Un decreto ministeriale da emanarsi entro 90 giorni dovrà disciplinare le modalità di attuazione di queste disposizioni. Gli enti locali potranno prevedere, nelle convenzioni di tesoreria, l'obbligo per il tesoriere di accettare, su istanza del creditore, crediti *pro soluto* certificati sulla base della nuova disciplina.
6. Costituzione presso la Cassa Depositi e Prestiti di una società veicolo denominata "impresa sicura" per la gestione dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni.
7. Revisione delle procedure di spesa e ricorso a strumenti semplificati per la verifica della regolarità contabile e amministrativa insieme alla effettiva attuazione dei controlli di gestione.
8. Completamento dell'informatizzazione delle fasi di ordinazione della spesa e dematerializzazione dei pagamenti, partendo dalla completa digitalizzazione delle procedure di gara anche sopra soglia.
9. Attuazione delle disposizioni sulla fatturazione elettronica obbligatoria per tutte le amministrazioni pubbliche.

10. Istituzione di un fondo temporaneo alimentato dal risparmio postale, con il concorso degli intermediari finanziari e alimentato anche con emissioni di titoli di debito sul mercato.
11. Istituzione di un fondo finalizzato ad estinguere i debiti pregressi contratti dalle amministrazioni su un arco di tempo pluriennale.
12. Introduzione delle carte di pagamento elettroniche.
13. Responsabilizzazione della dirigenza, anche attraverso la definizione di indicatori di comportamento e finanziari, individuando anche nel bilancio gli opportuni elementi di aggancio e riferimento. Gli indicatori potrebbero riguardare: a) il ritardo del pagamento rispetto alla data di trasmissione della fattura o altro documento equivalente; b) gli adempimenti dei dirigenti responsabili della spesa nei diversi passaggi, anche temporali, della procedura di spesa e dei controlli; c) il grado di soddisfazione delle imprese che forniscono beni e servizi alle pubbliche amministrazioni nei confronti dei comportamenti delle amministrazioni stesse. Inoltre, potrebbe prevedersi il pagamento dei fornitori quale elemento vincolante per valutare - nell'ambito dei meccanismi di *benchmark* previsti dal decreto sul fisco regionale - la virtuosità o meno delle Regioni e, quindi, per definire i meccanismi premianti o sanzionatori nella distribuzione delle risorse. A questo proposito va ricordato il decreto legislativo di attuazione del federalismo fiscale n. 149 del 6 settembre 2011 il quale introduce il "fallimento politico" per gli amministratori che si rendano responsabili di gravi dissesti dei conti degli enti; oltre alla decadenza automatica, è prevista l'ineleggibilità per dieci anni a tutte le cariche pubbliche elettive e il divieto di nomina in organi o enti a tutti i livelli.
14. Intervento delle imprese di assicurazione e della SACE (SACE-Fact) nella prestazione delle garanzie finalizzate ad agevolare la riscossione dei crediti; in particolare, la SACE ha stipulato un accordo in base al quale le Poste distribuiranno Reverse Factoring PA, un prodotto che consentirà alle imprese fornitrici della PA di attivare un sistema di "pagamento garantito" delle fatture in scadenza. Le imprese correntiste di Bancoposta possono richiedere agli sportelli Posteimpresa lo sconto dei crediti certificati dagli enti della PA convenzionati con SACE Fact.
15. Istituzione di un fondo rotativo presso le Camere di commercio al quale accedrebbero le imprese in sofferenza per il ritardo nei pagamenti della PA.
16. Applicazione di sanzioni automatiche per i ritardi di pagamento.
17. Allentamento del Patto di stabilità almeno per gli enti "virtuosi", limitatamente alla quota di debiti per investimenti, escludendo le risorse comunitarie dalla base di calcolo del Patto per le Regioni del Mezzogiorno.

18. Maggiore ricorso alla compensazione orizzontale e verticale in ambito regionale.
19. Riprendere le operazioni di cartolarizzazione.
20. Centralizzazione della gestione degli acquisti di beni e servizi e dei pagamenti delle fatture, così come realizzato in alcune Regioni, anche riducendo drasticamente il numero delle stazioni appaltanti (17.000) operanti attualmente.

Sotto il profilo gestionale le innovazioni normative recenti e le esperienze analizzate suggerirebbero due tipologie di intervento, strutturalmente antitetiche:

- a) La soluzione finanziaria (punti 5, 6, 10, 14, 15 e 19).
- b) La soluzione organizzativa (punti 2, 7, 8, 9, 12, 13, 16, 20).

La prima da sola non porta molto lontano poiché deresponsabilizza gli amministratori, rinvia il problema del pagamento, produce oneri ulteriori per la pubblica amministrazione (a vantaggio di banche e intermediari finanziari). Non può, ovviamente, essere del tutto esclusa ma, come si è cercato di argomentare, sarebbe da coordinare con le altre iniziative e si dovrebbe inserire in un contesto di scelte equilibrate ed efficaci.

La seconda è la via maestra: molto difficile da implementare nel sistema italiano, centrato sul controllo formale e preventivo, è tuttavia indispensabile per recuperare efficienza nella PA (l'esperienza concreta dimostra che anche nelle situazioni peggiori, come nel caso del Lazio, si possono ottenere buoni risultati: ovviamente, bisognerebbe guardare con maggiore attenzione all'esperienza della Regione Lombardia).

Una situazione intermedia, in cui utilizzare proficuamente la Cassa Depositi e Prestiti e gli intermediari finanziari, potrebbe essere quella relativa allo smaltimento dell'arretrato (punti 1 e 11). A ciò si è recentemente aggiunta la disposizione sulla certificazione obbligatoria dei crediti da parte di Regioni ed enti locali, contenuta nell'art. 13 della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (punto 5). La premessa generale per affrontare il problema sta nel superamento della logica basata sul vincolo ai pagamenti per esigenze di cassa (punto 3). Con grande cautela, per non allentare lo sforzo amministrativo e l'*accountability*, va evitato l'eccessivo ricorso a soluzioni flessibili e a compensazioni (punti 4, 17 e 18).

Un'azione di smaltimento dell'arretrato va effettuata tenendo conto dell'impatto sul debito pubblico: va quindi attivata con gradualità e in una fase ascendente del ciclo economico. Va inoltre subordinata, anche se è possibile un certo parallelismo, alla riorganizzazione profonda del ciclo passivo degli enti della PA, per evitare che si accumuli una nuova massa inevasa. A regime un ruolo di utile cuscinetto può essere esercitato dagli intermediari finanziari.

Allegato

Il procedimento della spesa

Ai sensi dell'art. 269 del R.D. n. 827/1924 "sono spese dello Stato quelle alle quali si deve provvedere a carico dell'erario a norme di leggi, decreti, regolamenti o altri atti di qualsiasi specie, e quelle, in genere, necessarie per il funzionamento dei servizi pubblici che dipendono dalle amministrazioni dello Stato". Si tratta, in sostanza, delle erogazioni effettuate per adempiere alle obbligazioni pecuniarie passive assunte per l'acquisizione dei fattori produttivi, per gli investimenti finanziati direttamente dallo Stato e per i trasferimenti ad altri enti pubblici, famiglie e imprese.

Tutte le spese hanno un fondamento giuridico in un preesistente atto normativo, diverso dalla legge di bilancio. La legge di bilancio, tuttavia, autorizza l'effettuazione delle spese e pone dei limiti all'attività di spesa delle amministrazioni. L'esistenza di un bilancio sia di cassa che di competenza fa sì che i limiti siano di due tipi: limiti all'impegno e limiti al pagamento. L'erogazione delle spese avviene attraverso un particolare procedimento, volta ad assicurare il rispetto, da parte delle amministrazioni, degli obiettivi e dei vincoli fissati dal bilancio.

Le fasi in cui si articola il procedimento di spesa sono: l'impegno; la liquidazione; l'ordinazione e il pagamento.

L'impegno

La fase dell'impegno è quella in cui una somma stanziata nel bilancio di competenza viene vincolata a una determinata destinazione attraverso uno specifico atto di impegno. Dall'impegno deriva, per l'amministrazione, un vincolo giuridico a non utilizzare la somma per destinazioni diverse da quelle indicate nell'atto d'impegno.

Di solito l'obbligazione pecuniaria passiva alla quale è connesso l'atto di impegno si perfeziona prima o quantomeno contestualmente all'assunzione dell'impegno. A seconda della natura della fonte dell'obbligazione, gli impegni si dividono in: legislativi, se la spesa viene disposta dalla legge; contrattuali, quando l'obbligazione pecuniaria passiva nasce da un contratto; amministrativi, quando l'obbligo di effettuare la spesa nasce da un atto amministrativo; giudiziali, quando lo Stato è condannato a pagare una certa somma con una sentenza passata in giudicato.

Gli atti di impegno sono soggetti a un controllo preventivo, contabile e di legalità della spesa, svolto dagli uffici centrali di bilancio (UCB) e dalle

ragionerie territoriali dello Stato (RTS)¹⁰². Solo le risultanze del controllo contabile, tuttavia, possono impedire all'atto di acquistare efficacia. Ai sensi dell'art. 11 del D.P.R. 367/1994, infatti, la registrazione dell'impegno non può avere luogo solo in caso di spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo di bilancio, di spesa da imputare a un capitolo diverso da quello indicato, oppure quando la spesa sia riferibile ai residui anziché alla competenza, o viceversa. In tali casi, l'UCB o la RTS deve restituire l'atto all'amministrazione, con l'indicazione delle ragioni che ne impediscono l'ulteriore corso¹⁰³.

L'UCB e la RTS sono tenute a registrare l'impegno nel termine di 15 giorni. Gli atti di impegno acquistano efficacia trascorsi 10 giorni dalla registrazione. Entro tale termine gli UCB e le RTS possono preannunciare all'amministrazione l'invio di osservazioni circa la legalità della spesa, che dovranno essere comunicate entro i successivi 10 giorni.

Il controllo di legalità riguarda i profili di stretta aderenza degli atti alle leggi che li disciplinano, ed esclude ogni tipo apprezzamento dell'interesse pubblico perseguito nonché il sindacato sulle scelte discrezionali dell'amministrazione e qualunque tipo di verifica riguardante l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa¹⁰⁴. Le eventuali osservazioni relative alla legalità della spesa, tuttavia, non hanno effetto impeditivo dell'efficacia dell'atto. Il dirigente responsabile della spesa, infatti, può comunque decidere di emettere l'ordine di pagamento informando l'UCB o la RTS competente¹⁰⁵.

La liquidazione

Nella fase della liquidazione viene determinato l'esatto ammontare della spesa (nei limiti della somma impegnata), nonché il soggetto creditore. La liquidazione avviene sulla base di titoli e documenti idonei a comprovare il diritto acquisito dal creditore. In genere la liquidazione è effettuata dallo stesso organo amministrativo che ha promosso l'impegno di spesa.

¹⁰² Ai sensi dell'articolo 11, comma 4 del d.P.R. n. 367/1998 ove l'atto o il provvedimento sia soggetto anche al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti esso deve essere inviato all'Ufficio Centrale del bilancio o alla Ragioneria Territoriale dello Stato e alla Corte dei conti. La documentazione che accompagna l'atto viene inviata alla Corte dei conti per il tramite dell'UCB o della RTS. Gli eventuali rilievi dell'UCB o della RTS sono trasmessi all'amministrazione che ha emanato l'atto e alla Corte dei conti. Le controdeduzioni dell'amministrazione sono parimenti trasmesse sia all'UCB o alla RTS che alla Corte dei conti.

¹⁰³ Si tratta delle medesime fattispecie in cui, ai sensi dell'art. 25 del R.D. 1214/1934, non è ammessa la registrazione con riserva da parte della Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità su atti.

¹⁰⁴ Cfr. circolare RGS n. 69/1998. Prima della riforma recata dal D.P.R. 38/1998, invece, gli atti di impegno erano assoggettati ad un vero e proprio controllo preventivo di legittimità a carattere impeditivo dell'efficacia degli atti.

¹⁰⁵ Teoricamente le osservazioni circa la legalità della spesa, preannunciate e comunicate all'amministrazione dall'UCB o dalla RTS, possono solo influenzare (in senso negativo) ma non impedire al dirigente responsabile di dare esecuzione all'atto. Tuttavia, nella realtà, è poco probabile che l'organo di amministrazione attiva decida di agire disattendendo completamente le osservazioni ricevute.

L'ordinazione

È la fase in cui le amministrazioni, attraverso l'emissione di un titolo di spesa, danno ordine alla tesoreria dello Stato o al tesoriere bancario di pagare le somme liquidate. Secondo l'art. 54 della legge di contabilità generale dello Stato, il pagamento delle spese può avvenire sulla base di: mandati di pagamento; ruoli di spesa fissa; ordini di accreditamento.

Si distingue, pertanto, un'ordinazione diretta, quando il dirigente di spesa impartisce direttamente alla tesoreria l'ordine di effettuare il pagamento, da una ordinazione indiretta, che si ha quando l'ordinatore principale della spesa dispone un ordine di accreditamento a favore di un funzionario delegato (in sostanza una apertura di credito presso il tesoriere) il quale provvederà poi a disporre il pagamento attraverso ordinativi su ordine di accreditamento o a pagare in contanti, dopo avere prelevato le somme necessarie attraverso buoni emessi a proprio favore.

I mandati di pagamento possono essere individuali o collettivi a seconda che il beneficiario del pagamento sia unico o che il mandato abbia una pluralità di beneficiari. I ruoli di spesa fissa, invece, sono assimilabili a mandati permanenti, attraverso i quali si dispone il pagamento in via continuativa determinate somme. Vengono utilizzati per il pagamento degli stipendi, delle pensioni, dei fitti e delle altre spese di importo e scadenze determinati.

La fase dell'ordinazione ha raggiunto un elevato livello di informatizzazione. Dal 1999 è attivo il sistema di pagamento denominato "mandato informatico" in base al quale l'ordinazione della spesa avviene attraverso titoli dematerializzati, inviati per via telematica alla Banca d'Italia tramite il sistema pubblico di connettività (SPC). Attualmente circa il 10% per cento dei mandati emessi dalle amministrazioni centrali dello Stato, che rappresentano tuttavia oltre il 70% della spesa pubblica, sono telematici. Sono dematerializzati anche gran parte dei ruoli di spesa fissa. È in via di attuazione, invece, la telematizzazione degli ordinativi su ordine di accreditamento che rappresentano la spesa eseguita dagli organi periferici dello Stato: si tratta di circa 1 milione di titoli di spesa per i quali i meccanismi di emissione e pagamento possono tuttora comportare ritardi nei pagamenti, che saranno superati con il prossimo avvio graduale di una procedura completamente informatizzata. In alcuni casi, previsti dall'art. 50 della legge di contabilità, la fase dell'ordinazione coincide con quella dell'impegno (e della liquidazione).

Il pagamento

Nell'ultima fase del procedimento di spesa, la tesoreria provvede ad effettuare il pagamento delle somme con le modalità indicate dalle amministrazioni. Su questa fase ha fortemente inciso la riforma attuata dalla Banca d'Italia d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, volta a telematizzare la fase di scambio delle informazioni e di pagamento attraverso gli strumenti messi a disposizione dal sistema interbancario (bonifici bancari e postali). Sono stati semplificati e velocizzati tutti i pagamenti delle amministrazioni centrali dello Stato.

Bibliografia

1. ANIE, *I ritardi nei pagamenti per le imprese ANIE. I risultati dell'indagine rapida*, anno 2010.
2. Assobiomedica, *La posizione associativa in materia di ritardati pagamenti*, marzo 2011.
3. Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici, *Relazione sul 2009*.
4. Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. *Determinazione n. 5 del 27 marzo 2002*
5. Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2010*, maggio 2011.
6. Banca d'Italia. *La diffusione dell'ICT nei pagamenti elettronici e nelle attività in rete*, Tematiche Istituzionali, marzo 2010.
7. M. Bellofiore, *I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, in *Le obbligazioni*, Tomo 1, Giuffrè 2008.
8. Centro Studi Assobiomedica, *I tempi medi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche: dati 2010 e anni precedenti*.
9. R. Clarizia, *Il decreto legislativo sui ritardati pagamenti e l'impatto sul sistema*, in *Studi in onore di Cesare Massimo Bianca*, Giuffrè 2006.
10. Commissione Europea, *Raccomandazione del 12 maggio 1995 sui termini di pagamento nelle transazioni commerciali (95/198/CE)*. Comunicazione 97/C 216/07, *Relazione sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*.
11. Comitato economico e sociale europeo, *Parere del 17 dicembre 2009*.
12. Confindustria, *Audizione sulla proposta di legge Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*, Commissione Industria del Senato, 24 maggio 2011.
13. Corte dei conti, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2011.
14. Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2010*, parte prima, *I conti pubblici e le politiche di bilancio nel 2010*.

15. Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, parte prima, I conti pubblici e le politiche di bilancio nel 2010*, giugno 2011.
16. V. Cuocci, *Brevi note sulla direttiva comunitaria relativa ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e sulle sue attuazioni in Germania*, in F. Galgano e M. Bin, *Contratto e Impresa*, Cedam 2006.
17. M. Degni, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, Ediesse, 2004
18. M. Degni, A. Pedone, *La finanza locale: struttura, finanziamento e regole*, Franco Angeli, 2010.
19. B. D'Offizi, *Bilancio di cassa e Tesoreria statale*, audizione presso la Commissione 5^a del Senato della Repubblica, dicembre 2010.
20. European Payment Index, *Intrum Justitia*, 2011.
21. P. Ferro, *L'utilizzo dell'ICT nel sistema dei pagamenti pubblici: prospettive per la Tesoreria dello Stato e degli enti locali*, intervento al Forum "Banche e PA 2010" organizzato dall'Associazione Bancaria Italiana, Roma, 18-19 febbraio 2010.
22. I-Com, Istituto per la competitività, *I ritardi dei pagamenti della PA: una stima del fenomeno e dei suoi effetti sul sistema economico italiano*, realizzato da maggio 2011.
23. G. Macciotta, *Il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni: quale dimensione e quale soluzione*. Rapporto elaborato per il Tavolo TAIIS - Sindacato dei lavoratori, presentato al convegno CNEL su "Qualità degli appalti e ritardi di pagamento, un anno dopo", Roma, 2 dicembre 2010.
24. R. Marzulli, G. Mele e G. Micarelli, *Gli effetti dei ritardi di pagamento sulla concorrenza negli appalti pubblici*, in *Concorrenza, bene pubblico*, Confindustria, 2006.
25. F. Passacantando, *Il mercato delle carte: concorrenza e sicurezza*, Intervento al convegno "Carte 2010", Roma, novembre 2010.
26. F. Passacantando, *Verso un mercato più concorrenziale dei servizi di pagamento*, intervento alla Convention Nazionale Reti Amiche, Roma, 5 aprile 2011.

27. E. Pintus, *Il procurement nelle aziende sanitarie pubbliche*, Ricerca Astrid su *Public Procurement e modelli Consip*, 2010.
28. Scotti, *Cause e impatto della patologia dei ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni*, Intervento al convegno CNEL del 2 dicembre 2010 su "Qualità degli appalti e ritardi di pagamento, un anno dopo".
29. F. Tumino, *Pa, imprese e ritardo dei pagamenti: verso una soluzione europea?*, in *Facility management Italia*, n. 9/2010.
30. S. Villani, *I ritardi nei pagamenti delle PP.AA. e la riforma federalista*, Giannini Editore, giugno 2009