

Il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni: quale dimensione e quale soluzione

di Giorgio Macciotta – 15 settembre 2010

1. Il tema dell'accumulo di residui di bilancio e di giacenze sui conti di Tesoreria (che nella fase attuale ha come fenomeno rilevante quello dei ritardi della Pubblica Amministrazione nei pagamenti dei debiti commerciali) non è nuovo: esso discende sia dalla oggettiva vischiosità delle regole della contabilità pubblica sia, soprattutto, 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 decisione politico-parlamentare e azione politico-amministrativa del Governo. La normativa di contabilità determina scarti oggettivi tra le dimensioni delle risorse esposte in bilancio in termini di competenza (autorizzazioni ad impegnare) e di quelle che, nello stesso bilancio, sono disposte in termini di cassa (autorizzazioni a pagare). È del tutto fisiologico, infatti, uno scarto tra il livello degli impegni che si è autorizzati ad assumere in un determinato esercizio e i pagamenti che, in correlazione ai suddetti impegni, si prevede di effettuare. Un ulteriore scarto è stato determinato dal fatto che, a partire dagli anni, '70, con la piena operatività delle regioni a statuto ordinario e con un primo rilevante trasferimento di competenze agli Enti Locali (senza l'attribuzione a nessuno di tali livelli di governo di fonti di finanziamento adeguate a far fronte a tali nuove competenze), si sono moltiplicati i centri di spesa la cui provvista finanziaria doveva essere garantita, dunque, da trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. La procedura per la realizzazione di tali trasferimenti (costituita dallo stanziamento in bilancio delle risorse determinate, in termini di competenza e di cassa, dal trasferimento di tali risorse su conti, aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato, intestati ai soggetti beneficiari) determinava un ulteriore scarto fisiologico tra risorse trasferite e quelle prelevate a carico di detti conti. Si trattava di una gestione articolata su quattro livelli che consentivano di sommare agli scarti fisiologici quelli patologici, ovvero, da un lato, la scarsa capacità di spesa di alcune amministrazioni e, dall'altro lato, l'esplicita scelta del Governo di operare, sfruttando i vari passaggi (dalla competenza alla cassa, al versamento e al prelievo)

effettivo dalla Tesoreria), la riduzione della possibilità di trasformare le risorse disponibili in pagamenti effettivi, con scelte politiche discrezionali, in funzione del contenimento dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione.

2. Già all'inizio degli anni '70 del secolo scorso, valutando le politiche di spesa di alcuni ministeri (aggregati tra loro)¹ rilevava come, nella media d'anno, rispetto alle risorse disponibili in termini di competenza, i loro pagamenti variassero tra il 77% (ministeri economici²) e il 96% (Ministeri militari³). Lo scarto era determinato dal fatto che la provvista di risorse finanziarie destinate ad alimentare la spesa disposta da specifici provvedimenti di legge era realizzata, attraverso l'emissione dei corrispondenti titoli del debito pubblico, in tempi, e quantità, compatibili con la realizzazione di equilibrati saldi di bilancio. Caffè concludeva come fosse “pertanto incomprensibile”, per spiegare il fenomeno, chiamare “in causa le «dentezze e i ritardi» degli attuali ordinamenti” e non “la mancanza della «volontà politica»”. Una simile politica di controllo del disavanzo complessivo attraverso il controllo dei flussi di cassa, praticabile senza eccessivi problemi sino all'inizio degli anni '70, diviene, successivamente, assai più complessa per l'approvazione di norme che, nel decennio che si conclude con gli anni '80, determinano un incremento delle poste di spesa legate all'attivazione di diritti dei cittadini, immediatamente esigibili, il cui peso quantitativo muta in misura irreversibile gli equilibri all'interno del bilancio tra poste di “spesa obbligatoria” e poste “manovrabili”. L'indicizzazione delle pensioni, l'impetuoso sviluppo della scolarizzazione di massa e la liberalizzazione degli accessi universitari, l'istituzione del Sistema Sanitario Nazionale, determinano un'espansione della spesa che è determinata dalla maturazione di condizioni e di scelte soggettive dei cittadini

¹ Il confronto è ancor più significativo se si considera che i due aggregati sono caratterizzati da tipologie di spese sostanzialmente simili e che i “Ministeri economici” sono coinvolti, nel periodo esaminato, dall'esigenza di “forzare” la spesa in relazione ai problemi della ricostruzione mentre le spese per la Difesa, ovviamente rilevanti nel periodo terminale della guerra, avrebbero dovuto ridursi nel periodo successivo. Una simile dinamica non è riscontrabile e, anzi, nei 24 esercizi considerati, le spese “militari” superano normalmente quelle “economiche” salvo che in 5 esercizi (tra il 1946 e il 1948, nel 1965 e nel 1967) in termini di competenza e in un solo esercizio (nel 1947) in termini di cassa (Tabella 1).

² Si riferisce alle spese relative ai Ministeri dei Lavori Pubblici, Trasporti, Marina mercantile, Agricoltura e Foreste, Industria e Commercio.

³ Si riferisce alle spese oggi aggregate nel Ministero della Difesa caratterizzate da ridotti pagamenti per il personale (per la gran parte garantito, all'epoca, da contingenti di leva) e alti costi di investimento anche se, per convenzione internazionale, classificati come spesa corrente.

(il diritto alla pensione, all'iscrizione alla scuola media di primo e di secondo grado e all'Università, alla tutela della salute) e di cui non è possibile graduare l'erogazione senza un'esplicita modificazione delle norme sottostanti. Nello stesso senso (il trasferimento della decisione di spesa dal Governo centrale ad una molteplicità di soggetti istituzionali infra statuali) opera l'espansione della spesa regionale e locale conseguente all'operatività delle Regioni ordinarie e ai trasferimenti di competenze agli Enti Locali (DPR 616/1977). Proprio sul finire degli anni '70 per far fronte ai pagamenti delle Amministrazioni locali esuberanti rispetto alle stime preventive (e ai corrispondenti trasferimenti di bilancio) è necessario ricorrere, ripetutamente, a decreti legge per ripianare i deficit a pie' di lista. La spesa delle Pubbliche Amministrazioni giunge nel 1980 (con una crescita nel decennio di oltre 10 punti) sino al 41,4% del PIL (nel 1981 sarà il 45,3) mentre le entrate si attestano al 34,4% (stesso valore nel 1981) aprendo quella forbice che conduce all'accumulo di debito pubblico che ancora oggi caratterizza negativamente la finanza pubblica italiana.

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

4. Così non è stato. La legge finanziaria, caricata, sin dalla originaria proposta del Governo, di una miriade di provvedimenti microsettoriali, non si è rivelata strumento adeguato a garantire che i saldi di bilancio si muovessero in un percorso di risanamento, ha distolto l'attenzione dall'esame degli stati di previsione dei ministeri, eludendo l'esigenza di un attento

esame degli stock di spesa storica, ha, implicitamente, favorito un'ulteriore divaricazione tra stanziamenti di competenza e autorizzazioni di cassa. Come ha recentemente osservato la Corte dei Conti, infatti, la gestione politica delle decisioni di bilancio ha evitato un trasparente confronto sulla definizione di limiti di impegno sostenibili nel tempo e ha preferito puntare al contenimento del disavanzo di bilancio attraverso la definizione dei saldi di cassa e il contingentamento dei prelevamenti dai conti di Tesoreria. È derivata da una simile scelta la conseguente anomala crescita dei residui di bilancio, persino in decisivi comparti di spesa corrente, cui si è accompagnata una non meno anomala crescita delle giacenze sui conti di tesoreria.

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

6. Anche tale nuova impostazione normativa non realizzava i risultati sperati. L'assenza di un'adeguata regolamentazione parlamentare circa l'esame del Bilancio a Legislazione vigente e dei provvedimenti collegati e l'urgenza di introdurre misure correttive del disavanzo pubblico, la cui dimensione continuava ad eccedere quella della crescita nominale del PIL, comportava

l'anomala concentrazione della gran parte delle misure innovative previste nei disegni di legge collegati alla finanziaria nel cosiddetto "collegato di sessione", da approvare prima della legge finanziaria, in quanto determinante per la definizione dei saldi, e i cui contenuti erano non dissimili da quelli della finanziaria "omnibus", che si sarebbe voluta superare.

7. Si aggiungeva, a determinare ulteriori elementi di tensione, il progressivo spostamento, dal centro ai livelli regionali e locali di governo, di una molteplicità di competenze (a partire da quella cruciale 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 della Pubblica Amministrazione il bilancio dello Stato diveniva sempre meno significativo in quanto le risorse destinate ai livelli decentrati di governo prima di divenire spesa effettiva transitavano sui conti di Tesoreria. Il governo dei flussi di Tesoreria acquisiva un peso crescente nella procedura di controllo dei livelli di spesa finale, si accentuavano le giacenze sui conti e, correlativamente, la dimensione dei ritardi nei pagamenti e del debito sommerso delle Amministrazioni pubbliche.

8. L'esigenza di ricondurre il disavanzo pubblico entro i limiti stabiliti dal trattato di Maastricht per l'adesione all'euro comportava, alla metà degli anni '90, una rivisitazione complessiva dei residui di bilancio e delle giacenze Tesoreria al fine di riportarle a dimensione fisiologica. L'azione amministrativa ha consentito interventi anche radicali in relazione alle risorse destinate ad enti strumentali dell'Amministrazione centrale ma non ha potuto, naturalmente, incidere sui fondi la cui titolarità era riconducibile ai livelli decentrati di Governo. In questi casi il controllo dei flussi concreti di pagamento è stato realizzato mediante il patto di stabilità. I vincoli sempre più stringenti che, attraverso tale politica, si sono introdotti nella spesa delle Regioni e degli Enti Locali (vedi da ultimo il DL 112/2008 e il DL 78/2010), nella difficoltà di rinviare le spese per il personale e quelle destinate direttamente ai servizi per i cittadini, hanno determinato, in particolare, oltre a forme di indebitamento finanziario particolarmente preoccupanti (di cui si dirà) il rinvio dei pagamenti per la fornitura di beni e servizi, ed una conseguente, progressiva, crescita del debito sommerso. 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 rilevante ai fini del patti di stabilità e crescita.

9. Sono questi i motivi per cui, malgrado la dichiarata volontà di introdurre correzioni normative volte a riportare entro limiti fisiologici lo scarto temporale tra la maturazione dell'obbligazione e il suo pagamento, il debito commerciale è venuto crescendo in particolare in capo a quei soggetti istituzionali (Regioni, Province, Comuni) verso i quali andavano spostandosi competenze crescenti non accompagnate da adeguati trasferimenti di risorse nonché alle ASL i cui costi crescevano nel tempo più dei flussi di finanziamento per l'evoluzione della composizione della popolazione e per la cresciuta domanda di tutela della salute.

La valutazione quantitativa della situazione attuale non è facile. Le motivazioni dell'occultamento di una simile forma di indebitamento sono molteplici. Si va dalla volontà di occultare un ulteriore peggioramento della dimensione complessiva del debito pubblico del Paese alla scelta di molte istituzioni decentrate di non evidenziare una tale tipologia di obbligazioni per poter operare, con le risorse di bilancio disponibili, scelte ritenute più paganti sul terreno della soddisfazione dei cittadini e, in sintesi, del loro consenso.

Le stime esistenti nascono da indagini settoriali delle istituzioni di controllo e delle organizzazioni d'impresa. Particolarmente significativa la valutazione dei debiti delle ASL e delle Aziende ospedaliere al 31 dicembre 2006 compiuta dalla Corte dei Conti in occasione del referto sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario (sostanzialmente coincidente con analogo rilevazione operata dalla Confindustria, che la integra con i dati delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome) che evidenzia una situazione pesante con una dinamica ancor più preoccupante⁴. La rilevazione della Corte dei Conti ha un arco temporale quadriennale e consente di compiere qualche valutazione sulla dinamica. Essa, inoltre, include

⁴ Se ai valori rilevati ai valori rilevati dalla Corte dei Conti, limitatamente alle Regioni a Statuto ordinario, al 31 dicembre 2006 si aggiungono i valori per le Regioni a Statuto speciale e le Province Autonome per il medesimo anno si ha un risultato sostanzialmente identico (37,256 miliardi per la Corte dei Conti, 37,796 miliardi per la Confindustria). Confronta in allegato la Tabella 2 (con i dati di sintesi della Confindustria) e la Tabella 3 (con l'evoluzione nel quadriennio 2003-2006 tratta dal referto della Corte dei Conti).

in questa partita anche gli “altri debiti” (pari, alla stessa data, a 16,455 miliardi) “*la maggior parte dei quali rivenienti da ristrutturazione e cessione di debiti sanitari*” che “*comportano un mutamento di allocazioni in bilancio in quanto i soggetti creditori, a seguito di cessione [in genere pro soluto], non sono più i fornitori ma di volta in volta creditori sono le banche, gli intermediari, i prenditori di titoli*”.

Ipotizzando nel quadriennio 2007-2010 una evoluzione del fenomeno analoga a quella del precedente quadriennio la sola esposizione debitoria delle ASL e delle Aziende ospedaliere supererebbe i 50 miliardi di euro. Ipotizzando per il complesso delle altre amministrazioni pubbliche una esposizione pari al 40% di quella degli enti sanitari si perviene ad un valore di maggior debito della Pubblica Amministrazione pari a circa 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.

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

risorse necessarie per realizzare la transizione. La definizione di un tale tragitto non può prescindere da un'attenta ricognizione della situazione in essere.

11. Da qui l'esigenza di collocare le questioni dell'indebitamento finanziario, nelle sue diverse forme, e di quello commerciale delle Pubbliche Amministrazioni, all'interno del processo di ricognizione funzionale sia al rispetto del Patto di stabilità e crescita in sede di Unione europea e di accordi Ecofin, sia alla emanazione dei decreti delegati previsti dalla legge 42/2009 e anche, per i profili in materia di coordinamento della finanza pubblica, dalla legge di riforma della contabilità (196/2009).

12. Rispetto ad analoghi tentativi di ricognizione, attuati anche nel recente passato, il tema si pone oggi in termini differenti. Nella precedente prospettiva (da ultimo il decreto legge, 29 gennaio 2008, n. 185 convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive integrazioni e modificazioni) la ricognizione dei debiti “certi, liquidi ed esigibili” della Pubblica amministrazione verso le imprese fornitrici di beni e servizi era funzionale a favorire una accelerazione dei pagamenti consentendo all'impresa “*la cessione pro soluto a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente*” del credito da lei vantato verso la Pubblica Amministrazione. Si trattava, in ogni caso, di una possibilità conferita all'istituzione infra statale di utilizzare una parte delle risorse spendibili nell'esercizio, entro gli stretti vincoli posti alla finanza regionale e locale dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 come convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, per procedere ad alcuni pagamenti. Si trattava, dunque, di un'opzione nel quadro delle politiche di bilancio dell'amministrazione e, non a caso, si prevedeva che la “certificazione”, “*su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti*” fosse una “facoltà” dell'amministrazione. Non si trattava, nella sostanza, di una ricognizione esaustiva della situazione finanziaria dell'Ente ma di una mera diversificazione delle modalità di pagamento. In relazione alle nuove esigenze la ricognizione deve consentire, invece, una ricostruzione della situazione dell'indebitamento commerciale, funzionale a ricostruire le effettive esigenze dell'Ente e a determinare, a regime, le risorse necessarie ai livelli di governo regionali e locali per “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”. In regime di “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” una errata individuazione del progresso rischia non solo di porre problemi per far fronte al debito sommerso (o di

determinare situazioni di surplus per alcuni enti) ma di determinare una base di calcolo delle risorse necessarie a regime che non sarà semplice modificare in un secondo tempo e che segnerà il corso della successiva gestione di quella istituzione. Si tratta, dunque, di separare nettamente il problema della ricostruzione del debito delle istituzioni regionali e locali da quello dei pagamenti conseguenti anche se è evidente che una esatta individuazione della dimensione dell'indebitamento commerciale è la premessa per elaborare una soluzione corretta volta a garantire la fluidità dei pagamenti. Nello stesso senso andrebbero considerati i problemi posti ai livelli decentrati di governo dalle modalità innovative di indebitamento finanziario le cui condizioni, non sempre negoziate con adeguata consapevolezza dei rischi, espongono le istituzioni regionali e locali a rischi gravi di instabilità finanziaria. Si tratta, dunque, di affrontare il problema del debito commerciale (e di quello finanziario) da una prospettiva del tutto differente da quella precedente: una prospettiva di ricostruire le condizioni di equilibrio delle singole istituzioni locali. I vantaggi che da una simile ricostruzione della situazione possono derivare alla conoscenza della reale dimensione del debito commerciale e le ipotesi circa le possibili strategie di superamento di tale indebitamento hanno una loro autonomia.

13. Qualsiasi ipotesi di soluzione deve avere alla base la conoscenza della dimensione quantitativa del fenomeno, della sua evoluzione nel tempo, delle sue origini. È, infatti, evidente che, ai fini di delineare una possibile soluzione, rilevano non solo la quantità complessiva dei debiti cumulati ma anche l'incidenza, in termini di disavanzo annuo (complessivo e per la singola istituzione) e le motivazioni che stanno alla base del debito.

- Per quanto riguarda la dimensione complessiva è intuitivo che, per un Paese con un debito consolidato superiore alla dimensione del PIL (e in crescita, anche secondo le previsioni del Governo, ancora per qualche esercizio), costituisce problema di grande delicatezza far emergere nuovo debito (sia pur come esplicitazione di debito esistente e sinora sommerso). Se l'operazione non avesse caratteristiche tali da rendere esplicita la "definitività" dell'accertamento le ricadute sul rating del Paese e sul differenziale tra i tassi sui nostri titoli pubblici e quelli tedeschi (già oggi preoccupante) potrebbe essere devastante. Diversa potrebbe essere la valutazione se, invece, fosse chiaro non solo che si tratta di realizzare una operazione di piena

“trasparenza” sul debito italiano ma che le condizioni per il futuro non solo eviteranno il ripetersi di simili fenomeni e anzi creeranno le condizioni per un miglioramento, a regime, della finanza pubblica italiana (anche per il venir meno delle penalizzanti e automatiche clausole di rivalutazione del debito a trenta giorni dalla sua maturazione⁵), potrebbe ottenersi un rimbalzo positivo, con ricadute sul costo complessivo del nostro debito.

- Per quanto riguarda la ricostruzione della tempistica della formazione del debito commerciale essa ha un riflesso sulla prospettiva di equilibrio del bilancio complessivo della Pubblica Amministrazione e di quello delle singole istituzioni indebitate. Un debito che risultasse generato in un numero consistente di esercizi richiederebbe, per recuperare gli equilibri di bilancio, al netto della sistemazione del pregresso, interventi più semplici di quelli che sarebbero necessari per correggere tendenze all’indebitamento di dimensione complessiva anche inferiore ma concentrate in un più stretto arco temporale.
- Ma rilevanti per elaborare ipotesi coerenti di fuoruscita dal debito, sono anche le motivazioni circa l’origine del fenomeno. È infatti evidente che diverse sono le responsabilità istituzionali, ma anche dei cittadini e/o dei soggetti imprenditoriali a seconda che la situazione di indebitamento dipenda da carenze strutturali di risorse necessarie per affrontare spese volte ad assicurare l’esercizio “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (con oneri, in questo caso, a carico dello Stato, anche attraverso il fondo perequativo), da scelte discrezionali (e non corrette) della singola amministrazione nei politiche di impegno e/o di pagamento (in tal caso alla sanzione degli amministratori è inevitabile che si accompagni una qualche ricaduta a carico dei cittadini tenuti a rispondere, almeno parzialmente, di una cattiva amministrazione dei loro eletti), da costi dei beni e delle prestazioni di servizi superiori a quelli

⁵ In base a quanto disposto dal d.lgs. 231 del 2000, decorsi 30 giorni dalla scadenza del termine delle obbligazioni, scatta la mora automatica del 7% cui va aggiunto il tasso corrente di interesse.

standard (con un costo del programma di rientro a carico degli imprenditori che avessero lucrato su tali contratti).

14. Naturalmente una simile ricognizione, proprio per le caratteristiche di chiusura di un passato (largamente garantito dalla responsabilità di ultima istanza del debitore Stato) e di fondamento del regime futuro (coerente con l'ipotesi di responsabilità politico contabile degli amministratori coinvolti in eventuali dissesti), non può fondarsi sulle sole dichiarazioni dei soggetti interessati e/o su procedure di controllo affidate alla decisione insindacabile dello Stato. Proprio perché essa (puntando a far emergere la realtà dei costi pregressi delle diverse istituzioni) costituisce, nella sostanza, la base per la valutazione dei costi e dei fabbisogni standard (ma anche delle politiche necessarie per rispettare il Patto di stabilità e crescita) sarà necessario prevedere misure per determinare l'emersione e la definizione della dimensione dell'indebitamento individuando modalità che abbiano il filtro di una sede tecnico-politica (la "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica" di cui all'articolo 5 della legge 42/2009) alla quale gli enti interessati debbano entro un termine prefissato (sei mesi?) notificare l'esistenza e la dimensione dei debiti. Ma la centralità di una simile operazione rispetto al futuro regime di autonomia finanziaria giustifica anche la previsione che gli amministratori responsabili, qualora dovessero emergere debiti non dichiarati (o fossero indicati debiti inesistenti) siano sanzionati a norma dell'art. 17, comma 1, lettera e), della legge 42/2009 (sino alla loro ineleggibilità). La dimensione del debito è decisiva per determinare in modo equilibrato la compatibilità dei costi, dei fabbisogni e, a valle, il nuovo regime di entrate. È anche indispensabile per calibrare la tipologia degli interventi necessari per riassorbire progressivamente il debito pregresso.

15. Gli interventi da realizzare devono consentire sia di superare l'attuale situazione di indebitamento sia di evitare che essa si riproduca. La ricognizione dovrà, dunque, tenendo conto della articolazione delle modalità di copertura delle diverse funzioni previste dalla legge 42/2009, individuare in modo dettagliato l'origine dei diversi debiti della P. A. distinguendo in primo luogo in che misura essi siano determinati da inadeguatezza permanente delle risorse disponibili per far fronte alle funzioni assegnate (a costi e fabbisogni standard) o da interventi

straordinari. Occorrerà poi determinare quanti dei debiti siano derivanti dall'esercizio di funzioni la cui copertura integrale è garantita a norma dell'articolo 117, comma 2, lettere m) e p), della Costituzione, dalla gestione del trasporto pubblico locale e dall'esercizio di altre funzioni. In relazione alle possibilità di far fronte ai debiti derivanti da spese di investimento mediante forme di indebitamento occorrerà anche distinguere tra tali debiti e quelli determinati da spese correnti.

16. Concluso il procedimento di accertamento e definito il regime delle entrate (e delle spese) idoneo a far fronte (a costi, fabbisogni e prelievi standard) alle funzioni assegnate (e a garantire equilibri di bilancio, della Pubblica Amministrazione nel suo complesso, ma anche delle singole istituzioni, coerenti con il Patto di stabilità e crescita) si apre il problema di come superare l'attuale situazione. L'articolata ricostruzione della dimensione, della tempistica, e delle motivazioni dell'indebitamento consentiranno di ripartire in modo adeguato i costi dell'operazione di rientro. È evidente che ciascuna tipologia determina una diversa attribuzione dei costi dell'operazione di rientro.

17. In ogni caso si dovrà prevedere che le amministrazioni interessate forniscano ai creditori un attestato contenente la certificazione del debito e la relativa classificazione. Si tratterebbe di modificare la già prevista "facoltà" di certificazione del debito (D.L. 185/2008) in "obbligo" delle Amministrazioni.

18. I debiti così "certificati" dovrebbero, da un lato, nella misura in cui derivino da inadeguatezza strutturale delle risorse, essere considerati ai fini della quantificazione delle entrate tributarie per consentire la "autonomia di entrata e di spesa", al fine di evitare che nel futuro si riproducano forme di indebitamento sommerso e, dall'altro, per quanto riguarda il passato dovrebbe essere definito un ventaglio di ipotesi per determinare il loro riassorbimento.

19. In primo luogo dovrebbero poter essere utilizzati pro quota (in una misura che dovrebbe essere definita in valore assoluto, e in una prospettiva pluriennale in sede di legge finanziaria e, più in generale, nei corrispondenti documenti di bilancio di ciascun livello di governo) per compensazioni relative ad adempimenti tributari e/o contributivi relativi al livello di governo cui il credito si riferisce. In relazione al fatto che una quota rilevante dei crediti è

relativa alle amministrazioni regionali e locali potrebbe prevedersi che i tesoreri degli enti, in relazione alle scadenze del piano di rientro, siano tenuti a scontare il controvalore dei titoli di credito in corrispondenza con l'accreditamento delle entrate (compartecipazioni, entrate proprie, quote del fondo perequativo). Occorrerebbe prevedere una regola complessiva per la definizione di tali piani pluriennali di rientro e le modalità per accertarne e sanzionarne l'eventuale mancato rispetto.

20. Per i casi di indebitamento determinati da inefficienze amministrative e/o da eccessi nella gestione si dovrebbero determinare le modalità attraverso le quali esso dovrebbe essere riassorbito a carico dell'ente.

21. Per i debiti la cui dimensione risulti, in tutto o in parte, determinata da costi delle prestazioni o dei beni eccedenti quelli medi rilevati in sede di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard la concessione della suddetta "certificazione" dovrebbe essere subordinata alla rideterminazione della dimensione dell'indebitamento sulla base dei costi standard.

22. Si potrebbe poi stabilire, per la quota di crediti il cui pagamento sia prevedibile in esercizi successivi al primo, la possibilità per l'azienda creditrice di realizzare una "*cessione pro soluto a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente*". In tale quadro potrebbe collocarsi, in relazione al suo ruolo di fondamentale intermediario finanziario degli Enti Locali, anche l'intervento della Cassa Depositi e Prestiti, magari prevedendo che essa intervenga come cessionario di ultima istanza, allorché condizioni di *credit crunch* rendessero impossibile o troppo oneroso la cessione del credito a banche o altri intermediari privati. L'intermediario finanziario subentrerebbe al soggetto cessionario nella riscossione del credito sulla base delle scadenze del piano pluriennale approvato dall'Amministrazione debitrice. In relazione alle motivazioni sottostanti l'origine del debito dovrebbe definirsi la ripartizione pro quota dei costi finanziari dell'operazione tra lo Stato (per quei debiti derivanti da inadeguati finanziamenti strutturali e/o da vincoli sui tempi di pagamento), l'Amministrazione debitrice (per la quota di debito derivanti da inefficienze e/o da scelte discrezionali a le imputabili), la stessa azienda creditrice (per le forniture di beni e servizi con costi unitari superiori, a parità di prestazioni, a quelli medi di mercato).

23. Il meccanismo di cui al punto precedente potrebbe, a regime, scattare, su richiesta dell'azienda interessata ogniqualvolta i pagamenti non avvenissero nei tempi contrattualmente previsti.

24. Per accelerare i programmi di rientro si potrebbe prevedere per i cosiddetti comuni “virtuosi” la possibilità di allentare i vincoli del patto di stabilità, limitatamente alla quota di debiti per investimenti e, più in generale, si potrebbero escludere le risorse comunitarie dalla base di calcolo del patto di stabilità per le regioni del Mezzogiorno.

25. La proposta di lavoro in precedenza formulata parte dall'ipotesi di una piena attuazione delle leggi 42 e 196 del 2009. Bisogna, invece, considerare che così non è accaduto.

26. Non ha sinora trovato attuazione la disposizione, contenuta nella legge 42/2009 sulla base della quale (articolo 5, comma 1, lettera a) spetta alla Conferenza per il coordinamento permanente della finanza pubblica concorrere “alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento”, e, a valle, concorrere “alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi”. Ancora una volta la manovra di finanza pubblica è stata decisa con decreto legge (D. L. 78/2010) e alle istituzioni regionali e locali sono stati caricati oneri non solo non concordati preventivamente, come la legge prevederebbe, ma sui quali non è stato possibile aprire un reale confronto.

27. Le caratteristiche del Decreto legge 78/2010 sono tali da prefigurare largamente il contenuto decisionale dei fondamentali strumenti di decisione della manovra finanziaria annuale e pluriennale prevista dalla nuova legge di contabilità (196/2010): la “Decisione di finanza pubblica” (articolo 10), la “legge di bilancio” e la “legge di stabilità” (articolo 11). È stato rilevato come i tempi di presentazione e di discussione dei due documenti siano talmente ravvicinati da rendere implausibile che la Risoluzione parlamentare di approvazione del primo documento (la DFP) abbia quel ruolo di orientamento per gli altri due che la legge le attribuisce. Ancor più difficile si rivela il compito assegnato nella discussione della manovra alle istituzioni regionali e locali. La legge 196/2010 prevede, però che “entro il 15 luglio il Governo, tenendo

conto delle determinazioni assunte in sede di definizione del Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 51, comma 3, della presente legge, (avrebbe dovuto inviare) alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi di cui al comma 2, lettera e), del presente articolo. Entro il medesimo termine del 15 luglio le linee guida sono trasmesse alle Camere. Alle Camere è altresì trasmesso il parere di cui al primo periodo.” La discussione sulle linee guida avrebbe consentito di affrontare la discussione sulla situazione economico-finanziaria, prospettando, nel quadro dei complessivi equilibri di bilancio, le soluzioni per i temi di specifico interesse, ivi compresi quelli relativi all’indebitamento commerciale. Le “linee guida” non sono state presentate. È significativo che nessuna visibile protesta sia stata sollevata in sede parlamentare e nelle sedi rappresentative delle autonomie regionali e locali.

28. Non meno preoccupanti i primi passi in materia di contenuti e procedure dei decreti legislativi previsti dalla legge 42/2009. Per limitare le osservazioni all’essenziale si può osservare che il cespite individuato come base dell’autofinanziamento comunale determina tali squilibri e tali esigenze di redistribuzione da poter difficilmente essere configurato come un tributo da assegnare alla disponibilità degli Enti Locali. È più probabile che, come è emerso in qualche estemporanea dichiarazione, esso costituisca la base di una provvista finanziaria per il governo centrale da ripartirsi secondo logiche che poco hanno a che fare con l’autonomia e la responsabilità connaturata al federalismo fiscale, e che ci riportano al modello dei trasferimenti sia pur ancorandoli ad un tributo i cui cespiti sono facilmente localizzabili.

29. Le considerazioni che precedono indicano l’esigenza di una forte iniziativa che, recuperando lo spirito delle leggi 42 e 196 del 2009 (la decisione comune degli obiettivi e degli strumenti di finanza pubblica) crei anche gli spazi per affrontare strutturalmente il tema dell’indebitamento commerciale dei vari livelli dell’amministrazione pubblica.

Tabella 1 - Le politiche di spesa dei Ministeri “economici” e “militari” (aggregati): 1944-1967

	Ministeri economici			Ministeri militari			7	8
	1	2	3	4	5	6		
	Stanziamiento	Spesa	Percentuale	Stanziamiento	Spesa	Percentuale	4/1	5/2
1944	43	21	49	71	74	104	165	352
1945	125	58	46	127	117	92	102	202
1946	286	151	53	154	161	105	54	107
1947	345	266	77	273	247	90	79	93
1948	399	237	59	303	276	91	76	116
1949	236	251	106	333	310	93	141	124
1950	201	207	103	435	335	77	216	162
1951	355	220	62	465	450	97	131	205
1952	354,8	317,5	89	545,9	482,1	88	154	152
1953	311,2	306,6	99	518,1	497,4	96	166	162
1954	338,5	347,2	103	520,4	493,7	95	154	142
1955	420,3	329,9	78	520,8	542	104	124	164
1956	366,6	461,8	126	566,7	573,5	101	155	124
1957	498,9	396	79	612,8	632,5	103	123	160
1958	443	431,5	97	625,3	605,1	97	141	140
1959	635,2	450,9	71	682,6	673,1	99	107	149
1960	650,7	543,4	84	730,1	699,6	96	112	129
1961	713,8	538,5	75	781,5	740,1	95	109	137
1962	790	606,5	77	897,7	881,7	98	114	145
1963	817,5	577,9	71	1030,2	1015	99	126	176
1964	401,3	379,6	95	585,6	575,7	98	146	152
1965	1245,6	926,1	74	1207,7	1159	96	97	125
1966	1202,4	823	68	1285,4	1234	96	107	150
1967	1742,4	1137	65	1332	1214	91	76	107
totale	12922,2	9984		14603,8	13989			
Media annua	538,43	416,02	77	608,49	582,86	96	113	140

Fonte: Federico Caffè, Teorie e problemi di politica sociale, Laterza, 1970.

Tabella 2 – Debito verso Fornitori (ASL e Aziende Ospedaliere) (dati in milioni)

Regioni	Totale debiti	Di cui verso fornitori	Di cui altri debiti
PIEMONTE	3.696	1.417	2.279
VALLE D'AOSTA	72	19	53
LOMBARDIA	5.633	3.505	2.128
TRENTINO-ALTO ADIGE	432	187	244
VENETO	3.683	2.313	1.370
FRIULI-VENEZIA GIULIA	359	228	131
LIGURIA	1.214	765	449
EMILIA-ROMAGNA	4.791	3.230	1.561
TOSCANA	2.516	1.344	1.171
UMBRIA	424	273	151
MARCHE	1.152	631	522
LAZIO	13.618	11.032	2.585
ABRUZZO	2.041	1.805	236
MOLISE	190	172	18
CAMPANIA	9.238	5.557	3.681
PUGLIA	1.953	1.071	882
BASILICATA	231	149	82
CALABRIA	1.805	1.033	772
SICILIA	4.438	2.523	1.914
SARDEGNA	804	540	264
NORD	19.880	11.665	8.215
NORD-OVEST	10.614	5.706	4.908
NORD-EST	9.265	5.959	3.307
CENTRO	17.709	13.280	4.429
MEZZOGIORNO	20.700	12.852	7.848
TOTALE ITALIA	58.288	37.796	20.492

Fonte: Elaborazione e stima Confindustria sui bilanci degli enti sanitari (2006)

Tabella 3 - Debito verso Fornitori (ASL e Aziende Ospedaliere) (Dati in miliardi)

Regione	2003	2004	2005	2006
PIEMONTE	1,06	1,36	1,60	1,42
LOMBARDIA	3,45	3,12	2,92	2,97
VENETO	1,52	1,66	2,04	2,31
LIGURIA	0,43	0,51	0,62	0,77
EMILIA ROMAGNA	1,19	2,00	2,57	3,23
TOSCANA	0,97	1,11	1,54	1,34
UMBRIA	0,18	0,22	0,22	0,27
MARCHE	0,45	0,50	0,50	0,63
LAZIO	5,09	6,63	9,71	11,03
ABRUZZO	0,81	1,09	1,43	1,80
MOLISE	0,17	0,21	0,27	0,17
CAMPANIA	3,93	5,28	4,05	5,56
PUGLIA	0,77	0,72	0,77	1,07
BASILICATA	0,11	0,11	0,12	0,15
CALABRIA	0,51	0,61	0,82	1,03
TOTALE	20,65	25,13	29,19	33,76

Fonte: Corte dei conti - Referto Regioni a statuto ordinario - Esercizi 2006-2007

APPENDICE

**RIFERIMENTI NORMATIVI DELLA DISCIPLINA DEI PAGAMENTI NEI
CONTRATTI PUBBLICI DI FORNITURE E SERVIZI**

La disciplina dei pagamenti nei contratti pubblici di forniture e servizi è riportata nella Determinazione n. 4 del 7 luglio 2010 dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. Se ne riassumono i contenuti più rilevanti.

Direttiva dell’Unione europea 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Decreto legislativo 231 del 9 ottobre 2002 che ha dato attuazione all’articolo 26 della legge comunitaria 1 marzo 2002 n. 39, che delegava il Governo ad attuare la Direttiva 2000/35/CE.

La disciplina, nell’intento di arginare il fenomeno dei ritardati pagamenti, prevede in sintesi:

- a) la **decorrenza automatica degli interessi moratori** dal giorno successivo **alla scadenza del termine di pagamento, che è fissato, in assenza di diverso accordo, in trenta giorni**, senza bisogno di un atto scritto di messa in mora;
- b) la **determinazione legale degli interessi moratori** in misura pari al saggio di interesse del principale strumento di rifinanziamento della BCE, applicato alla sua più recente operazione di rifinanziamento principale, effettuata il primo giorno di calendario del semestre in questione maggiorato di sette punti percentuali, salvo patto contrario;
- c) il **risarcimento dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte**, salva la prova del maggior danno;
- d) la **nullità di un accordo sulla data del pagamento o sulle conseguenze del ritardato pagamento che risulti gravemente iniquo per il creditore**;
- e) il potere del giudice di **dichiarare d’ufficio la nullità dell’accordo e di modificare il contenuto del contratto applicando i termini legali o riconducendolo ad equità**, avendo riguardo all’interesse del creditore, alla corretta prassi commerciale ed alle circostanze previste;

La **facoltà di deroga (art. 4)** prevede che **‘le parti, nella propria libertà contrattuale, possono stabilire un termine superiore rispetto a quello legale di cui al comma 3 a condizione che le diverse pattuizioni siano stabilite per iscritto e rispettino i limiti concordati nell’ambito di accordi sottoscritti’**.

L’articolo 7 disciplina la **nullità dell’accordo sulla data del pagamento o sulle conseguenze del ritardato pagamento**, sancendo che tale accordo è nullo **“se, avuto riguardo alla corretta prassi commerciale, alla natura della merce o dei servizi oggetto del contratto, alla condizione dei contraenti ed ai rapporti commerciali tra i medesimi, nonché ad ogni altra circostanza, risulti gravemente iniquo in danno del creditore”**.

A livello nazionale, anche recentemente, la problematica in esame è stata oggetto di **ripetuti interventi legislativi nazionali**: l. 28 gennaio 2009 n. 2 di conversione del d.l. 29 novembre

2008 n. 185, e l. 3 agosto 2009 n. 102 di conversione del d.l. 1 luglio 2009 n. 78, volte a conseguire una maggiore efficienza nella programmazione degli impegni di spesa da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare, l'**art. 9, d.l. n. 78/2009** ha introdotto una disciplina tesa a garantire **il sollecito pagamento di quanto dovuto dalle pubbliche amministrazioni al fine di prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie**, nonché di rilevare i residui passivi ed i debiti già in essere alla data di entrata in vigore del decreto citato. Da ultimo la legge di conversione del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, prevede disposizioni per la modernizzazione dei pagamenti effettuati dalle pubbliche amministrazioni.

È opportuno rammentare che **è in via di approvazione una proposta di modifica della direttiva 2000/35/CE**, al fine di contribuire all'attuazione dello "*Small Business Act*" e nell'ambito delle misure prospettate dal piano europeo di ripresa economica. La proposta di direttiva (COM(2009)0126) mantiene sostanzialmente immutate le disposizioni della direttiva 2000/35/CE, ma **introduce prescrizioni specifiche sui pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni che vanno nel senso di un inasprimento delle misure in caso di mancato rispetto dei termini, con particolare riferimento all'elevazione del tasso di mora.**