

# SUDDITI

UN PROGRAMMA PER I PROSSIMI 50 ANNI



a cura di  
**NICOLA ROSSI**

# SUDDITI

Un programma per i prossimi  
50 anni

a cura di Nicola Rossi



## Capitolo 10

---

### Non ti pago!

di Giampaolo Galli

*Nel rapporto con lo Stato, l'impresa è spesso gravata da oneri che non sembrano trovare giustificazione nell'obiettivo della tutela dell'interesse generale. Classico esempio di un rapporto deviato è quello delle transazioni commerciali tra Pubblica amministrazione, sia essa centrale e locale, e imprese. In tale campo la distorsione si manifesta in particolare nella forma di ritardi di pagamento che hanno oramai assunto dimensioni intollerabili in sé e nel confronto internazionale.*

#### **Un cliente pericoloso**

Le cronache degli ultimi anni sono piene di casi di imprenditori falliti o a un passo dal fallimento a causa dei ritardati pagamenti della Pubblica amministrazione. Sono storie di imprese, soprattutto piccole e medie, che operano in settori in cui ci sono poche alternative rispetto al cliente pubblico. Un cliente che non opera secondo logiche di mercato e che può imporre prezzi e condizioni, sentendosi poi libero di non rispettarle. Un cliente che è tutelato da norme di ogni sorta e quando arriva il momento di pagare ha la forza di imporre le proprie condizioni, compresa la rinuncia agli interessi di mora o addirittura a parte del credito.

Le imprese sostengono i costi di produzione, pagano il personale, vendono alla PA e poi aspettano. Aspettano che arrivino i fondi nella cassa del tesoriere dell'amministrazione debitrice, che sia effettuato il collaudo del bene

o vengano esplicate tutte le procedure formali di controllo precedenti il pagamento.

Tempi di solito lunghi. Per far fronte alle esigenze di liquidità occorre rivolgersi alle banche che anticipano il credito, *pro soluto* ovvero *pro solvendo*, generando nuovi costi per interessi. Ma poi i ritardi aumentano, si rischia di scontrarsi con i limiti di affidamento definiti dalle banche in relazione alla valutazione del merito di credito delle singole imprese e si generano ulteriori tensioni di liquidità. Si attiva così una spirale perversa che porta dallo squilibrio finanziario a quello economico generando l'impossibilità di proseguire nello svolgimento dell'attività.

Può capitare che le aziende creditrici delle amministrazioni pubbliche – dunque, in ultima analisi, dello Stato – e da lungo tempo in attesa di ricevere quanto loro dovuto siano costrette a rinviare il pagamento di imposte e contributi a favore di quello stesso Stato del quale sono debentrici. E allora sono guai.

Alle aziende non in regola con il pagamento dei contributi non viene rilasciato il documento unico di regolarità contributiva (DURC) necessario per partecipare a gare di appalto pubbliche, avere benefici contributivi e ottenere dalla PA il pagamento delle forniture di beni e servizi.

Alle imprese in ritardo con i versamenti delle imposte può capitare che l'Agenzia delle entrate ipotechi i beni aziendali o, addirittura, proceda al sequestro conservativo. Questi atti ingenerano nei finanziatori dell'impresa sospetti di insolvenza e inducono le banche a richiedere il rientro dei finanziamenti già erogati. Un vortice di azioni non sempre proporzionali all'interesse da tutelare, che può costringere a chiudere l'azienda, danneggiando i soci proprietari, ma anche i dipendenti, i fornitori, i clienti con sperpero di quel patrimonio di conoscenza ed esperienza di cui ogni impresa è portatrice.

### Il debito sommerso

Lo Stato non sa quale sia l'ammontare dei suoi debiti

verso i fornitori. Questo è un problema in sé. Non conoscere l'entità dei propri debiti significa non aver affrontato nel corso degli anni molte questioni di rilevanza cruciale. Non aver individuato e messo a regime principi e meccanismi contabili uniformi per classificarli. Non aver agito sul fronte delle regole e delle procedure organizzative per assicurare, da un lato, la conoscenza dell'ammontare dei debiti contratti e, dall'altro, un'efficiente gestione di tale monte debitorio.

L'attuale normativa sul procedimento di spesa,<sup>1</sup> per quanto già ampiamente semplificata, rende di fatto possibili impegni di spesa anche se nel bilancio non ci sono risorse adeguate. In teoria esistono deterrenti che agiscono sul fronte della responsabilità dei dirigenti pubblici imponendo loro precisi obblighi di comunicazione sugli impegni assunti; si tratta però di strumenti che non hanno sinora prodotto, a dispetto delle sanzioni previste, i risultati sperati.

È in ogni caso evidente che un settore pubblico minimamente efficiente, con i dirigenti soggetti a normali criteri di responsabilità, non avrebbe permesso il formarsi negli anni di debiti per centinaia e centinaia di milioni di euro in molti Enti locali. Non avrebbe tollerato casi come quello che è emerso nel commissariamento della sanità calabrese e cioè la totale assenza di documenti contabili. E ciò a distanza di vent'anni dalla riforma sanitaria del 1992 che imponeva ad aziende sanitarie locali e ospedali la contabilità economica e patrimoniale.

### Qualche numero a tentoni

Dato che il debito è sommerso, per stimarne l'entità si deve andare a tentoni. Un po' di luce emerge da un'analisi della Corte dei conti secondo cui, nel comparto della sanità, nel 2008 e nel 2009, i debiti verso fornito-

1. Il procedimento di spesa è disciplinato dal regio decreto n. 2440 del 18 novembre 1923 e suo regolamento attuativo (regio decreto n. 827 del 23 maggio 1924); la materia è stata poi disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 367 del 20 aprile 1994 (che prevede la semplificazione dell'iter anche attraverso l'implementazione della telematica) e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 38 del 20 febbraio 1998; legge n. 196 del 31 dicembre 2009.

ri ammontavano a circa 45 miliardi, 15 dei quali relativi a debiti commerciali ceduti a operatori finanziari.<sup>2</sup>

Questo dato conferma le indicazioni di uno studio di Confindustria<sup>3</sup> sui bilanci delle ASL dal quale è emerso che al 31 dicembre 2007 i debiti degli enti sanitari verso le imprese fornitrici avevano superato i 40 miliardi di euro. A differenza di quanto si potrebbe immaginare, tale fenomeno riguarda tutto il territorio nazionale: oltre 12 miliardi al Nord e circa 14 sia al Centro che nel Mezzogiorno.

Dallo studio emerge un altro dato rilevante. Nel 2007 lo *stock* dei debiti verso le imprese fornitrici era notevolmente aumentato rispetto al 2003 segnando un più 68,9 per cento. È dunque ragionevole ipotizzare che negli ultimi anni la situazione non sia migliorata.

Per i settori diversi dalla sanità non esistono studi analitici. Quando uscì lo studio della Corte dei conti, Confindustria provò a ipotizzare che il totale dei debiti della PA fosse nell'ordine dei 65-70 miliardi. Ciò nell'assunto che la sanità rappresenti circa il 60-70 per cento dell'ammontare dei crediti delle imprese verso Stato, Regioni ed Enti locali. Questo dato, mai smentito da fonti ufficiali, è divenuto semi ufficiale. Di recente, fonti del Ministero dello sviluppo economico hanno parlato di cifre maggiori, nell'ordine dei 100 miliardi. Queste cifre si confrontano con una spesa totale per acquisti di beni e servizi da parte della PA che nel 2010 era pari a 137 miliardi di euro, l'8,9 per cento del PIL.

La verità è che sappiamo ben poco se non che i pagamenti arrivano con grandi ritardi. Secondo uno studio di una società di *credit management*,<sup>4</sup> nel 2011 la durata media dei pagamenti della PA è di 180 giorni. Più che in Grecia, Spagna e Portogallo. In Francia la durata media è di 64 giorni, in Germania e in Svezia di 35. Dallo stesso

2. Corte dei conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizi 2008-2009*, 4 agosto 2010.

3. Comitato tecnico sanità di Confindustria, *Il fabbisogno e il finanziamento della sanità - Anni 2000-2008*, luglio 2009.

4. Intrum Iustitia, impresa multinazionale attiva nel campo del *credit management*, con sede legale in Svezia e sedi operative in tutta Europa inclusa l'Italia.

studio risulta che, mentre i paesi più virtuosi hanno ridotto i tempi rispetto al 2009, l'Italia li ha aumentati del 41 per cento, più di tutti gli altri.

**Tabella 1.**  
**Durata media in giorni dei pagamenti dalla PA alle imprese**

	2009			2011		
	Durata base	Ritardo	Durata totale	Durata base	Ritardo	Durata totale
Italia	76	52	128	90	90	180
Grecia	95	70	165	60	108	168
Spagna	88	51	139	87	66	153
Portogallo	57	72	129	57	82	139
Belgio	45	31	76	45	27	72
Francia	48	22	70	44	20	64
Austria	29	11	40	30	19	49
Irlanda	36	15	51	35	14	49
Olanda	27	22	49	26	21	47
Regno Unito	29	20	49	29	18	47
Danimarca	25	13	38	25	12	37
Germania	25	15	40	25	10	35
Svezia	28	7	35	28	7	35
Finlandia	20	4	24	20	4	24

Nota: i paesi sono ordinati per durata totale nel 2011  
Fonte: elaborazioni CSC su dati Intrum Justitia, *European Payment Index - Report 2011*

Quelli sopra riportati sono dati medi, ma conta anche la varianza. In alcuni settori e territori la situazione è ben più grave. Secondo un'indagine di Assobiomedica,<sup>5</sup> a febbraio 2012 i tempi medi di pagamento alle imprese per la fornitura di dispositivi medici ammontavano in media a 315 giorni. Sono ben dodici le Regioni in cui si sono superati i 200 giorni, di cui cinque con tempi superiori a 300 giorni. Le situazioni peggiori sono quelle di Calabria (988), Molise (864), Campania (801) e Lazio (401); ma certo non confortano i dati relativi a Regioni

5. *Osservatorio crediti*, febbraio 2012.

di norma considerate virtuose come Emilia Romagna (303), Piemonte (294), Veneto (292) e Toscana (274).

Un'analoga indagine di Farmindustria<sup>6</sup> sui ritardi di pagamento degli enti del servizio sanitario nazionale nei confronti delle imprese farmaceutiche mostra che, nel quarto trimestre 2011, i tempi medi di pagamento ammontavano a 247 giorni: anche in questo caso i tempi maggiori si sono registrati in Calabria (687), Molise (686), Campania (386) e Lazio (332).

### Il groviglio delle norme

In teoria è tutto semplice e chiaro. In attesa che l'Italia recepisca la nuova direttiva comunitaria "*Late Payments*", la materia è regolata dal decreto legislativo n. 231 del 9 ottobre 2002 che, recependo la direttiva 2000/35/CE, tratta in modo indistinto i rapporti commerciali a prescindere dal fatto che siano intrattenuti tra imprese ovvero tra imprese e amministrazioni pubbliche.

Il decreto definisce i ritardi di pagamento come «l'inosservanza dei termini di pagamento contrattuali o legali». Esso lascia le parti libere di definire i tempi massimi di pagamento e di individuare un saggio degli interessi moratori diverso da quello individuato dal decreto stesso, ma introduce tutele precise per il creditore. È infatti previsto che *a*) gli interessi moratori decorrano automaticamente dal giorno successivo alla scadenza del termine contrattuale, *b*) in assenza di termine contrattuale gli interessi decorrano comunque in via automatica e senza necessità di costituzione in mora a partire da 30 giorni dalla data, a seconda dei casi, di ricevimento della fattura o di richiesta di pagamento equivalente, di ricevimento delle merci o prestazione del servizio, di accettazione o verifica della conformità della prestazione, *c*) sono nulli accordi sul termine di pagamento ovvero sulle conseguenze del suo ritardo che risultino gravemente iniqui per il creditore e *d*) il creditore ha diritto al risarcimento dei costi di recupero

6. Farmindustria, *Rilevazione dei dati relativi ai ritardi di pagamento delle aziende sanitarie locali e ospedaliere del SSN aggregate per Regione*, quarto trimestre 2011.

delle somme che non gli siano state tempestivamente corrisposte.

Dunque un impianto normativo strutturato per consentire l'autonomia negoziale delle parti, bilanciandola però con garanzie e limiti volti a evitare abusi nelle relazioni commerciali. Come abbiamo visto, la realtà è diversa. La PA paga come e quando vuole. E qualche volta scrive per se stessa anche norme speciali. Qualche esempio.

*Il blocco delle azioni esecutive.* È questo il caso del blocco delle azioni esecutive delle imprese creditrici nei confronti delle aziende sanitarie e ospedaliere operanti nelle Regioni firmatarie dei piani di rientro dal disavanzo sanitario. Una fattispecie giuridica non ipotizzabile nei rapporti fra privati e che sta tuttora ponendo le imprese in una vera e propria condizione di sudditanza e determinando gravissime difficoltà legate all'impossibilità di smobilizzare adeguatamente, anche presso il sistema bancario, i crediti.<sup>7</sup>

*Le compensazioni.* Buon senso vuole che le imprese che vantano crediti nei confronti dello Stato possano compensarli con i debiti. E che ciò valga quantomeno all'interno della materia fiscale. Invece, la compensazione tra crediti commerciali verso la PA e debiti di imposta iscritti a ruolo, prevista dal decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, è rimasta lettera morta perché il decreto attuativo non è mai stato emanato.<sup>8</sup> Va aggiunto, peraltro, che le imprese attendono tempi lunghi anche quando sono creditrici di imposta verso l'erario, poiché l'amministrazione rimborsa le imposte con tempi sempre più dilatati e mai, direttamente, per l'intero im-

7. Il blocco è stato introdotto per l'anno 2010 con la legge n. 191 del 23 dicembre 2009. Successivamente, l'intervento delle associazioni imprenditoriali era riuscito a contenerlo: il decreto legge n. 194 del 30 dicembre 2009 (cosiddetto decreto mille proroghe) ne aveva, infatti, previsto la riduzione da 12 a 2 mesi. Ma con il decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010 tale riduzione è stata abolita e il blocco è stato ripristinato per tutto il 2010. Hanno completato l'opera la legge n. 220 del 13 dicembre 2010 e il decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011 che hanno esteso il blocco, rispettivamente, al 2011 e al 2012.

8. Cfr articolo 31, comma 1-bis, del decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010.

porto. Se si tratta, poi, di crediti d'imposta per importi significativi, le imprese si vedono precluse anche la possibilità di compensarli con altri debiti di imposta o debiti contributivi, poiché la soglia annua di compensazione è ferma a 516.456,90 euro.<sup>9</sup> Il decreto legge n. 78 dell'1 luglio 2009 prevedeva che fosse elevata a 700.000 euro,<sup>10</sup> ma la norma non è mai stata attuata. La difficoltà di smobilizzare i crediti di imposta accresce il circolo vizioso e mette a rischio – in molti casi senza possibilità di rimedio – la gestione finanziaria delle imprese, specie quelle di dimensioni medio/piccole, la cui struttura può risentire maggiormente dei tempi con i quali i rimborsi di imposta vengono accreditati.

*Solve et repete.* Se lo Stato fa attendere quando è debitore, i "suoi" soldi, invece, li vuole subito quando è creditore anche se la pretesa creditoria non è stata definitivamente accertata da un giudice.<sup>11</sup> È quello che consegue dalla riforma della riscossione del 2010 che consente all'agente della riscossione di aggredire il patrimonio dell'impresa anche prima che il giudice tributario si sia pronunciato – in via cautelare – sulla fondatezza della pretesa erariale.<sup>12</sup> La riforma ha introdotto un periodo di 180 giorni di sospensione "legale" durante i quali non è possibile procedere all'espropriazione e ha assegnato al giudice un termine di 180 giorni entro cui decidere sulla istanza di sospensione. Tale coordinamento normativo è irreprensibile sulla carta, ma non garantisce affatto il contribuente dal rischio di dover anticipare somme che successivamente dovessero risultare non dovute. Il termine assegnato al giudice è un termine meramente ordinatorio, il cui mancato rispetto non è sanzionato in

9. Il limite è previsto dall'articolo 25 del decreto legislativo n. 241 del 9 luglio 1997, come modificato dall'articolo 34 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000.

10. Cfr. articolo 10, comma 8, lettera b) del decreto legge n. 78 dell'1 luglio 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 2 del 28 gennaio 2009.

11. Si veda il capitolo 3 (*Paga e taci*) di Serena Sileoni) di questo volume.

12. Cfr. articolo 29 del decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 30 luglio 2012, e articolo 47 del decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992 come modificato dall'articolo 7, lettera g) del decreto legge n. 70 del 13 maggio 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 12 luglio 2011.

alcun modo. Dalla Relazione annuale sul contenzioso tributario sul 2010<sup>13</sup> emerge che le richieste di sospensione accolte nel primo grado di giudizio sono il 50,7 per cento con tempi medi di decisione di 180 giorni. Su 103 Commissioni tributarie provinciali, solo 15 decidono in più di 180 giorni,<sup>14</sup> ma va anche detto che il lavoro presso le Commissioni tributarie è destinato ad aumentare sia per effetto della nuova disciplina sulla riscossione tributaria sia per effetto delle cause di incompatibilità introdotte con la manovra del luglio 2011 che hanno determinato una drastica riduzione del numero di giudici in servizio.

*La certificazione.* Il minimo che ci si possa attendere dal debitore è che ammetta di avere un debito in modo che il creditore possa scontarlo in banca. Questo è ciò che accade di norma per i debiti privati, ma non per quelli dell'amministrazione.

Per rimediare a questa stortura, con il decreto legge n. 185 del 29 novembre 2008 è stata prevista la possibilità per Regioni ed Enti locali di certificare, su richiesta dell'impresa creditrice e limitatamente al 2009, i crediti in termini di certezza, liquidità ed esigibilità, al fine di consentire al creditore la cessione *pro soluto* a favore di banche o intermediari finanziari. Successivamente è stato eliminato qualsiasi limite temporale all'applicazione della disposizione.

È stato evidente da subito che i limiti dello strumento risiedevano nel fatto che si trattasse, per Regioni ed Enti locali, di una facoltà e non di un obbligo e che escludesse il settore della sanità, cioè il settore che ne aveva più bisogno. Per risolvere il problema della sanità il decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010 ha esteso la norma

13. Dipartimento delle finanze-Direzione della giustizia tributaria, *Relazione di monitoraggio sullo stato del contenzioso tributario e sulle attività delle commissioni tributarie – anno 2010*, [http://www.finanze.it/export/download/novitaanno2011/Relazione\\_monitoraggio\\_contenzioso\\_2010\\_definitiva.pdf](http://www.finanze.it/export/download/novitaanno2011/Relazione_monitoraggio_contenzioso_2010_definitiva.pdf).

14. Si tratta di Catania 582,6 gg; Catanzaro 238,8 gg; Cosenza 247,6 gg; Crotone 366 gg; Enna 422,7 gg; Massa Carrara 180 gg; Messina 292,1 gg; Napoli 273,7 gg; Oristano 199 gg; Palermo 258,8 gg; Reggio Calabria 277,1 gg; Sassari 331 gg; Siracusa 474 gg; Trapani 208 gg; Vibo Valentia 217 gg.

agli enti del Servizio sanitario nazionale prevedendo però un provvedimento di attuazione. Il provvedimento non è stato mai emanato e, in attesa, le disposizioni sulla certificazione sono state nuovamente modificate dalla legge di stabilità per il 2012 (legge n. 183 del 12 novembre 2011) che ha eliminato la possibilità di certificare i crediti relativi al settore della sanità.

La stessa legge ha trasformato la facoltà di certificazione in un obbligo introducendo poteri sostitutivi *ad hoc* in caso di inadempienza. È stato anche previsto, limitando di nuovo la portata delle disposizioni, il divieto per Enti locali commissariati e per Regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari di rilasciare certificazioni. L'obbligatorietà della certificazione è rimasta tuttavia solo sulla carta: manca infatti il necessario provvedimento attuativo. Nell'attesa restano in vigore le norme precedenti che, sino a oggi, non hanno però prodotto un effetto significativo. Le amministrazioni hanno usato lo strumento in modo molto limitato.

### Ne usciremo?

L'Italia deve recepire la direttiva comunitaria "*Late Payments*", approvata a marzo 2011, il cui impianto è ben più incisivo rispetto a quello della direttiva precedente. La nuova direttiva fa salve le libere pattuizioni negoziali tra imprese, che nello schema precedente erano la regola generale, ma introduce forti limitazioni nei rapporti tra PA e imprese. In particolare, mentre per i rapporti tra imprese i termini massimi di pagamento possono essere oggetto di libera contrattazione, per i rapporti tra imprese e PA tali termini vengono fissati, inderogabilmente, in massimo 60 giorni.

La direttiva andrà recepita entro il marzo 2013, ma il nostro paese giunge impreparato a questa sfida. Il tempo stringe: le pressioni delle imprese, dei mercati e dell'Europa stanno aumentando e le istituzioni nazionali devono valutare seriamente gli effetti di un prossimo recepimento che rischia però di deflagrare nel no-

stro assetto istituzionale e nel bilancio pubblico. Se non si riuscirà a mettere la PA – in tutte le sue articolazioni – in condizioni di ottemperare ai vincoli della direttiva, sarà inevitabile caricare quest'ultima di nuove spese per interessi e per rimborsi di spese legali, derivanti dai mancati pagamenti dei debiti commerciali.

Vanno dunque affrontati rapidamente complessi problemi organizzativi, intervenendo sulle procedure e attuandone la piena informatizzazione così da consentire rapidità e trasparenza dei pagamenti. Contestualmente, va affrontato il tema dell'enorme debito pregresso. Per ripristinare condizioni minime di civiltà, è quanto meno necessario:

- attuare le recenti disposizioni sulla certificazione dei crediti, estendendole anche al settore della sanità;
- modificare le regole sul patto di stabilità interno in modo tale che gli Enti locali virtuosi, con i conti in regola e che abbiano disponibilità di cassa possano pagare i propri debiti commerciali e quelli relativi agli investimenti;
- rimuovere il blocco delle azioni esecutive relative ai debiti commerciali nei confronti delle aziende sanitarie operanti nelle Regioni firmatarie dei piani di rientro e/o commissariate;
- dare attuazione alla disposizione sulla compensazione tra crediti verso la PA e debiti iscritti a ruolo;
- innalzare il limite annuo per le compensazioni tributarie;
- in campo tributario, riaffermata l'incostituzionalità del principio del *solve et repete*, già dichiarata dalla Corte costituzionale nel 1961, modificando di conseguenza le norme presenti nella riforma della riscossione del 2010.

Ma per il debito pregresso è necessario, prioritariamente, realizzare un'azione di trasparenza sull'esatto ammontare del debito commerciale esistente a livello centrale e territoriale. Una volta fatto questo bisognerà



stipulare un patto tra Stato, Regioni e imprese per definire un piano graduale di smaltimento del debito.

Nel complesso si tratta di una sfida enorme per il nostro paese, ma che va accettata e che potrà portare indubbi benefici. Il mancato pagamento dei fornitori non potrà più essere una delle leve da utilizzare per fare politiche di bilancio e le risorse pubbliche saranno impiegate in modo più trasparente ed efficiente.

Le imprese potranno forse emanciparsi un po' dalla condizione di sudditi. Ma bisognerà essere consapevoli che, riducendosi le distorsioni dei mercati e aumentando il livello di trasparenza, scompariranno alcune nicchie che si sono create in questi anni e che hanno permesso il mantenimento di rapporti contrattuali inefficienti con il pubblico; aumenterà inoltre il grado di concorrenza con l'ingresso nel mercato delle forniture pubbliche italiane di molte imprese, soprattutto straniere. Cambierà dunque la struttura del mercato. Di certo, nel medio periodo, ne beneficerebbero i cittadini e l'economia nel suo complesso.