



L'Italia bloccata

IL MALESSERE DELLE IMPRESE

Le alternative

L'ultimo provvedimento arriva dopo una lunga serie di interventi su certificazione dei crediti e compensazioni

Il mosaico delle regole sblocca-pagamenti

L'utilizzo delle «vecchie» procedure continuerà ad essere decisivo per chi ora non sarà liquidato

Amedeo Sacrestano

La manovra proposta dal Governo col decreto legge 35 non intende semplicemente immettere liquidità nel sistema - mediante la soddisfazione diretta dei creditori dello Stato e delle sue differenti amministrazioni - ma ha la più ardua (e difficoltosa) finalità di perfezionare e rendere (finalmente) funzionante un complesso sistema di norme messe in capo per porre rimedio ai ritardi dei pagamenti.

In ogni caso, già l'articolo 9 del D.L. n. 78/09 - con il fine di prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie della pubblica amministrazione - ha introdotto, tra l'altro, una specifica responsabilità disciplinare e amministrativa dei funzionari pubblici chiamati ad adottare provvedimenti che comportano impegni di spesa, laddove questi non accertino preventivamente la conformità del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio. Con obiettivi di certo più ambiziosi, poi, con l'articolo 9, comma 3-bis, del D.L. n. 89/2013, è stata introdotta la cd "disciplina della certifi-

missario ad acta, su nuova istanza del creditore, qualora, allo scadere del termine previsto, l'amministrazione non abbia provveduto alla certificazione. Il meccanismo della certificazione dei crediti è stato esteso anche agli enti del Sud dal D.L. 52/2012 e, alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali, dall'articolo 12 del D.L. 2 marzo 2012, n. 16. In un primo momento, la certificazione veniva rilasciata solo in forma cartacea. Dall'inizio dello scorso anno è obbligatorio, invece, l'utilizzo di un'apposita piattaforma elettronica che, tra l'altro, ha il vantaggio che le cessioni dei crediti certificati in modalità telematica avvengono al requisito della forma per atto pubblico e all'obbligo di notificazione all'amministrazione ceduta.

Le tappe evolutive

Gli strumenti a disposizione delle imprese per ottenere il pagamento dei crediti vantati con le pubbliche amministrazioni

TIPOLOGIA DI PROVVEDIMENTO	EFFETTI SUI DEBITI DEGLI ENTI LOCALI	EFFETTI SUI DEBITI DELLE REGIONI	EFFETTI SUI DEBITI DELLA SANITÀ	EFFETTI SUI DEBITI DELL'ESTATO CENTRALE
PAGAMENTI CON TEMPI CERTI Direttiva 2011/7/UE, recepita con il Dlgs 192/2012	La norma ha effetto su tutte le pubbliche amministrazioni e influisce sul loro comportamento di "gestire il debito". Essa stabilisce - per tutti i pagamenti scaturenti da transazioni commerciali - il termine ordinario di trenta giorni, derogabile nell'ambito delle transazioni tra imprese con propria pattuzione. Se, però, il debitore è una pubblica amministrazione, il prolungamento del termine di pagamento oltre i trenta giorni deve sempre risultare espressamente e, in ogni caso, non può superare i sessanta giorni. Gli interessi moratori decorrono automaticamente alla scadenza del termine e sono determinati nella misura di quelli legali di mora - finora stabiliti al 7 per cento in più rispetto al tasso fissato dalla Bce per le operazioni di rifinanziamento - aumentate all'8 per cento.			
TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI Articolo 9, Dl 78/2009	Obbligo per le pubbliche amministrazioni, rientranti nel conto economico consolidato, di adottare, entro il 31 dicembre 2009, le opportune misure organizzative atte a garantire il tempestivo pagamento da parte delle Pa delle somme dovute. Previsione della responsabilità disciplinare e amministrativa dei funzionari pubblici chiamati ad adottare provvedimenti che comportano impegni di spesa, laddove questi non accertino preventivamente la conformità del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio.			Predisposizione del cosiddetto cronoprogramma dei pagamenti.
PAGAMENTI DELLA PA Dl 95/2012	Introdotta la disciplina della certificazione dei crediti, anche ai fini della cessione pro-soluto dei medesimi crediti nei confronti di banche o intermediari. La procedura prevede che, su istanza del creditore, le regioni e gli enti locali certificano, nel rispetto delle norme sul patto di stabilità interno, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile. Il termine per la certificazione è stato originariamente fissato in 60 giorni dalla data di ricezione dell'istanza.			
CERTIFICAZIONE DEI CREDITI Articolo 5, Dlgs 123/2011	Questa situazione non fa bene al "sistema" di leggi sinora adottate per lo sblocco dei debiti della Pa che non può - visti i numeri - reggersi solo sulle immissioni di liquidità garantite dal D.L. 35. In altri termini, tutti gli strumenti disponibili per utilizzare i crediti verso la Pa devono essere resi efficacemente disponibili, soprattutto perché le imprese che non saranno "soddisfiate" (o non lo saranno per intero) in questa tornata di pagamenti potranno continuare a fare affidamento solo sugli strumenti alternativi sinora esistenti.			Assoggettamento degli atti al controllo di regolarità amministrativa e contabile. È prevista l'apposizione di un "visto" da parte dell'ufficio competente
VALUTAZIONE DELLA SPESA Articolo 9, comma 3-bis, del Dl 185/2008	Ha modificato la normativa in questione introducendo la previsione secondo la quale, scaduto il termine di sessanta giorni, su nuova istanza del creditore, provvede alla certificazione la Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio, la quale, ove necessario nomina un commissario ad acta con oneri a carico dell'ente territoriale.			
CERTIFICAZIONE: COMMISSARIO Legge di stabilità per il 2012 (articolo 13, legge 183/2011)	Il termine per la certificazione dei crediti da parte degli enti territoriali viene ridotto da sessanta a trenta giorni. Inoltre, viene resa obbligatoria - e non più eventuale - la nomina di un commissario ad acta, su nuova istanza del creditore, qualora, allo scadere del termine previsto, l'amministrazione non abbia provveduto alla certificazione.		Estensione del meccanismo della certificazione dei crediti per somministrazioni, forniture e appalti anche agli enti del Servizio sanitario nazionale.	Ha esteso l'istituto della compensazione con le somme dovute iscritte a ruolo anche ai crediti vantati nei confronti dello Stato e degli enti pubblici nazionali.
CERTIFICAZIONE E COMPENSAZIONI Dl 52/2012	Regole per la certificazione dei crediti da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Certificazione ordinaria e certificazione elettronica in alternativa tra loro			Estensione della certificazione dei crediti per somministrazioni, forniture e appalti anche agli Enti pubblici
CERTIFICAZIONE DEI CREDITI Articolo 12, Dl 16/2012	Regole per la certificazione dei crediti da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Certificazione ordinaria e certificazione elettronica in alternativa tra loro			
CERTIFICAZIONE DEI CREDITI Decreto 25/07/2012, Integrato dal Dm economia 19/10/2012	Regole per la certificazione dei crediti da parte di Regioni, enti locali e Ssn. Certificazione ordinaria e certificazione elettronica in alternativa tra loro			
CERTIFICAZIONE DEI CREDITI Decreto 22/05/2012 (modificato dal Dm economia 24/09/2012)	Consente la compensazione dei crediti, non prescritti, certi, liquidi ed esigibili e certificati secondo la procedura, maturati nei confronti delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale con somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo.			Ogni ministero predispone un elenco dei debiti scaduti - in ordine cronologico con l'indicazione dei relativi importi - per l'estinzione dei debiti per obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, maturati a fine 2012. Per il 2013, il Fondo di cui all'articolo 50 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, è incrementato di 500 milioni
COMPENSAZIONE DEI CREDITI Articolo 31, Dl 78/2010	Sblocco del patto di stabilità: obbligo di richiesta degli spazi finanziari in capo ai responsabili finanziari, con sanzioni in caso di omissione, autorizzazione immediata a spendere nel limite del 13% delle risorse disponibili; aumento della percentuale massima delle anticipazioni di tesoreria per il 2013. Creazione di un fondo ad hoc per assicurare la liquidità nei pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili			
SBLOCCO DEI PAGAMENTI Dl 35/2013	Viene creato un Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, diversi da quelli finanziari e sanitari			

Un fenomeno - come emerge dal documento del Centro studi della Camera con le schede di lettura del D.L. n. 25/2013 - che nel corso degli anni ha conosciuto una crescita impressionante, è stato a sfiorare il totale dei 90 miliardi (secondo stime Banca d'Italia), ovvero circa il 58% del Pil. Come se non bastasse, è lo stesso governo a confermare che, al momento, non esistono dati certi sull'ammontare dei debiti delle pubbliche amministrazioni verso le imprese.

TASSELLI MANCANTI
Il decreto legge 35 si inserisce e completa un quadro normativo molto articolato che alla prova dei fatti si è rivelato inefficace

Governo, a più riprese, ha cercato una soluzione. Ne è seguito il recepimento della direttiva 2011/7/UE - c'è stato un significativo giro di vite sulle sanzioni legate ai mancati pagamenti delle transazioni commerciali, ivi comprese quelle della Pa. Per i contratti conclusi a decorrere dal 1° gennaio 2013, poi, il termine massimo per i pagamenti della Pa è di 60 giorni e gli interessi moratori (circa 18% su base annua) decorrono automaticamente alla scadenza del termine.

Nonostante questi sforzi, l'efficacia dei provvedimenti per l'accelerazione dei pagamenti della Pa è stata veramente minima. La mancanza (sinora) di sanzioni per le amministrazioni inadempienti sulla certificazione ha fatto sì che si fermasse a soli 300 milioni di euro il totale delle certificazioni "cartacee" rilasciate fino a ottobre 2012 a soli 3 milioni di euro quelle elettroniche. Un dato, questo, che non meraviglia, se si considera che le pubbliche amministrazioni che si sono accreditate sulla piattaforma elettronica sono solo 1700, su un totale di oltre 20.000.

In altre parole, se fino ad ora "chiedere qualche sacrificio" ai fornitori era tollerato (e tollerabile) - magari con l'introduzione di specifiche clausole contrattuali negli accordi di fornitura, in deroga alle previsioni del Dlgs n. 231/02 che, in Italia, regola la tempestività dei pagamenti commerciali e sanzioni per gli inadempimenti - tutto ciò non è più certamente possibile dal 1° gennaio di quest'anno. La conseguenza è che, oltre a indebolire

il sistema imprenditoriale, i ritardi dei pagamenti generano anche un danno all'Erario. In ogni caso, già l'articolo 9 del D.L. n. 78/09 - con il fine di prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie della pubblica amministrazione - ha introdotto, tra l'altro, una specifica responsabilità disciplinare e amministrativa dei funzionari pubblici chiamati ad adottare provvedimenti che comportano impegni di spesa, laddove questi non accertino preventivamente la conformità del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio. Con obiettivi di certo più ambiziosi, poi, con l'articolo 9, comma 3-bis, del D.L. n. 89/2013, è stata introdotta la cd "disciplina della certifi-

Le responsabilità. Gli strumenti per evitare ulteriori ritardi

Sanzioni in agguato per i funzionari distratti

Sembra chiaro che, col varo del Dl 35, il governo abbia ben presente i motivi per i quali il sistema delle norme, sinora messo in campo per "sobilizzare" i crediti vantati dalle imprese verso le Pa, non ha funzionato in maniera soddisfacente.

È certamente utile e giusto che le amministrazioni debitorie comunichino - a partire dal 1° giugno 2013 e fino al 15 settembre 2013, utilizzando la piattaforma elettronica per le certificazioni dei crediti - l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012, con l'indicazione dei dati identificativi del creditore. C'è, però, da considerare che - anche in ragione del fatto che questa comunicazione (correttamente e opportunamente) equivale a certificazione del credito (ai sensi dell'articolo 9, commi 3-bis e 3-ter, del D.L. n. 185/08) - il proprio bilancio appare la sanzione in questo caso prevista per l'inadempimento. Che si sappia, sono molto rari i casi di contestazioni di responsabilità dirigenziali e disciplinari per gli inadempimenti nelle nostre Pa. La possibilità, poi, prevista anche in questo caso di chiedere la nomina di un commissario ad acta appare, ancora una volta, particolarmente irritante per chi si aspetterebbe di essere tutelato nei propri diritti esattamente con lo stesso zelo col quale, in alcuni casi, lo Stato esige quanto è dovuto per il contributo al suo funzionamento.

La scarsa responsabilizzazione delle amministrazioni (rectius, del funzionario) chiamati a gestirli - legata alla mancanza di sanzioni per gli inadempimenti e/o i ritardi - sembra essere una chiave di lettura ancora più efficace della scarsa liquidità dello Stato. È per questo motivo che, molto probabilmente, più dei miliardi di anticipazioni messi in campo per immettere liquidità nel sistema si ha motivo di ritenere che lo "sblocco integrale dei crediti" verso la Pa passerà anche attraverso i canali alternativi di utilizzo dei medesimi già da tempo vigenti nel nostro ordinamento (si vedano l'articolo e la tabella in questa stessa pagina). Per inciso, oltre ad allentare temporaneamente i vincoli del patto di stabilità degli enti locali, il Decreto 35 istituisce un "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili", con una dotazione di questo motivo, la sanzione pecuniaria introdotta per i funzionari che non richiedono gli spazi finanziari nei termini e secondo le modalità del decreto - così come quella stabilita per chi non procede, entro l'esercizio finanziario 2013, a effettuare pagamenti per almeno il 90% degli spazi

PARADOSSI
Appare però blanda la pena prevista in caso di inadempienza sulla compilazione dell'elenco dei creditori

crediti corrispondenti (In questo caso, tra le imprese e lo Stato, in tutte le sue forme). È altrettanto imbarazzante che, per questo motivo, la sanzione pecuniaria introdotta per i funzionari che non richiedono gli spazi finanziari nei termini e secondo le modalità del decreto - così come quella stabilita per chi non procede, entro l'esercizio finanziario 2013, a effettuare pagamenti per almeno il 90% degli spazi

concessi - è importante esattamente quanto quella stabilita per la mancata registrazione sulla piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di entro 20 giorni dall'entrata in vigore del Dl 35. È certamente utile e giusto che le amministrazioni debitorie comunichino - a partire dal 1° giugno 2013 e fino al 15 settembre 2013, utilizzando la piattaforma elettronica per le certificazioni dei crediti - l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012, con l'indicazione dei dati identificativi del creditore. C'è, però, da considerare che - anche in ragione del fatto che questa comunicazione (correttamente e opportunamente) equivale a certificazione del credito (ai sensi dell'articolo 9, commi 3-bis e 3-ter, del D.L. n. 185/08) - il proprio bilancio appare la sanzione in questo caso prevista per l'inadempimento. Che si sappia, sono molto rari i casi di contestazioni di responsabilità dirigenziali e disciplinari per gli inadempimenti nelle nostre Pa. La possibilità, poi, prevista anche in questo caso di chiedere la nomina di un commissario ad acta appare, ancora una volta, particolarmente irritante per chi si aspetterebbe di essere tutelato nei propri diritti esattamente con lo stesso zelo col quale, in alcuni casi, lo Stato esige quanto è dovuto per il contributo al suo funzionamento.

A.Sa.
COORDINAZIONE REDAZIONE