

**Ancora un singolare malfattore legale¹?
I perduranti ritardi nel pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche
amministrazioni**

di Chiara Bergonzini

19 giugno 2017

SOMMARIO: 1. I ritardi di pagamento delle p.a. e le loro (gravi) ricadute: dai fallimenti delle imprese creditrici alla violazione della concorrenza, passando per il "rischio corruzione" – 2. Definizioni, fisiologia e patologie dei debiti commerciali delle p.a.. – 2.1. I "debiti fuori bilancio" degli enti territoriali. Cenni – 2.2. I residui passivi e la perenzione, tra funzione autorizzatoria del bilancio e artifici contabili – 2.3. Un antico nodo teorico: bilancio di competenza vs. bilancio di cassa – 3. Rewind: l'esplosione del problema nel periodo 2011-2013 – 3.1. La reazione europea: la direttiva 2011/7/UE – 3.2. La reazione nazionale: il D.L. 35/2013 – 4. Gli interventi strutturali (d.lgs. 93/2016). – 4.1. La ridefinizione dell'impegno – 4.2. La nuova disciplina dei residui passivi – 4.3. Il cronoprogramma dei pagamenti – 5. La lacuna sui dati. Forward: aspettando *Stoep Plus*

1. I ritardi di pagamento delle p.a. e le loro (gravi) ricadute: dai fallimenti delle imprese creditrici alla violazione della concorrenza, passando per il "rischio corruzione"

Il 15 febbraio 2017 la Commissione europea ha comunicato di aver riavviato la procedura di infrazione n. 2014/2143² contro l'Italia, con un parere motivato ex art. 258 TFUE del quale – data la fase precontenziosa – è nota solo la motivazione principale, cioè il ritardo ancora eccessivo con cui le pubbliche amministrazioni pagano i propri debiti commerciali.

Il tema del rapporto tra potere pubblico e contraente privato è tutt'altro che nuovo: non solo affonda le radici nella storia del diritto³, ma riecheggia una vicenda

¹ M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, 16 novembre 1979, p. 6, in www.tecnichenormative.it: «...è constatazione fattibile da ogni comune persona che le tecniche di amministrazione delle amministrazioni pubbliche sono fortemente arretrate rispetto a quelle dell'organizzazione privata. A iniziare dai servizi di connettivo [...] fino ai processi decisionali, i tempi tecnici delle amministrazioni pubbliche sono in media tre volte più lunghi di quelli privati, e i prodotti sono sempre scadenti. Ciò senza considerare vicende di punta, come quelle relative all'adempimento delle obbligazioni pecuniarie comuni [...], per le quali, sulla pelle del cittadino, si consentono alle amministrazioni pubbliche comportamenti che le leggi vietano ad ogni privato. Talché il potere pubblico viene sovente a presentarsi come un singolare malfattore legale, che permette a sé ciò che invece reprime nel privato» (corsivo non testuale).

² Attuazione della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Per le notizie circa la procedura di infrazione: www.politicheeuropee.it – *Attività – Procedure di infrazione*.

³ Per tutti, v. l'accurata ricostruzione di M. GNES, *I privilegi dello Stato debitore*, Milano 2012, spec. p. 41 ss. e, più sintetici, G. DELLA CANANEA, *Lo stato debitore e il diritto europeo*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico* 2002, p. 341 ss. e S. LUCATTINI, *Lo Stato debitore*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 4/2014, p. 977 ss.. Tra le fonti meno recenti, illuminante M.S. GIANNINI, *Le obbligazioni pubbliche*, Roma 1964.

che ha catalizzato l'attenzione collettiva appena qualche anno fa, all'apice della crisi economica, quando secondo alcune stime ufficiali – sollecitate anche dalle reiterate denunce delle associazioni di categoria – l'ammontare dei debiti pregressi degli enti pubblici italiani era ormai giunto all'allarmante somma di circa 90 miliardi di euro.

Prima di riepilogare le vicende del biennio 2011-2013 (par. 3), analizzare le novità introdotte con la riforma della legge di contabilità pubblica del 2016 (par. 4) e avanzare qualche osservazione sugli ulteriori interventi necessari (par. 5), è opportuno premettere alcune considerazioni su due aspetti fondamentali. Il primo riguarda le conseguenze di sistema del fenomeno dei ritardi di pagamento, che rappresenta una delle più gravi – per non dire disonorevoli – patologie dell'ordinamento italiano. Il secondo è relativo all'espressione "debiti commerciali" delle p.a., adeguata in prima approssimazione a fini descrittivi, ma che è necessario destrutturare scorporandone quantomeno le categorie principali, così da distinguere i fenomeni che possono essere considerati fisiologici dalle vere e proprie patologie.

Dal primo punto di vista, è persino banale la constatazione che i ritardati adempimenti delle obbligazioni pecuniarie da parte delle p.a. incidono non solo (effetto diretto) sulla liquidità del creditore, ma si riverberano su tutta la filiera cui esso appartiene (effetto indiretto), finendo per colpire soprattutto le piccole imprese, che sono le più vulnerabili, anche per le ridotte possibilità di accesso al credito⁴.

All'impatto sul sistema produttivo, deflagrato in un impressionante aumento dei fallimenti nel periodo di culmine della crisi economica⁵, si sommano poi ulteriori conseguenze, meno evidenti ma altrettanto gravi. Da un lato, l'apparente risparmio dovuto al rallentamento (in alcune fasi vero e proprio blocco) dei pagamenti ha in realtà prodotto un *aumento degli oneri a carico delle amministrazioni*, dovuto non solo ai costi del ritardo in senso stretto (essenzialmente gli interessi di mora e le spese di contenzioso: v. infra, par. 3), ma anche al fatto che le imprese hanno inevitabilmente finito per scontare i ritardi aumentando i prezzi a scapito di *tutte* le amministrazioni, comprese quelle "virtuose". Dall'altro lato, suscita qualche perplessità il ruolo centrale assegnato agli intermediari finanziari specializzati in *factoring* (v. infra, par. 3), che ha altresì prodotto una serie di effetti negativi, tra cui merita segnalazione la prassi «molto accomodante», invalsa in alcuni comparti della p.a., di «liquidare solo in prossimità dello smobilizzo del credito, anziché in funzione del processo produttivo»⁶.

Per non parlare della – per vero plateale – violazione del principio della concorrenza, che non riguarda solo gli scambi transfrontalieri indicati dall'Unione

⁴ M. DEGNI – P. FERRO, *I tempi e le procedure di pagamento delle pubbliche amministrazioni*, in *www.siep.it*, 24-25 settembre 2012, p. 11.

⁵ Secondo Confindustria, «senza considerare le microimprese», i fallimenti ammontavano a «3.596 nel 4° trimestre 2012 contro i circa 1.800 nel 4° trimestre del 2007. Esattamente il doppio»: audizione del Direttore Generale di Confindustria, Marcella Panucci, presso le Commissioni Speciali per l'esame degli atti del Governo riunite sul decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento dei tributi degli enti locali", 16 aprile 2013, p. 3.

⁶ M. DEGNI – P. FERRO, *cit.*, p. 7. I medesimi Autori sottolineano, sul punto (p. 75), un ulteriore rischio, legato al «nuovo fenomeno, rappresentato da quote crescenti di crediti commerciali vantati presso 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».

europea come una delle principali motivazioni alla base dei suoi interventi⁷. Uno studio commissionato da Confindustria⁸ ha infatti evidenziato che un ingiustificato trattamento differenziato da parte della pubblica amministrazione riguardo ai tempi di pagamento può comportare effetti distorsivi della concorrenza anche e soprattutto nel mercato nazionale: tra diversi settori produttivi, tra diverse aree geografiche, tra imprese di diverse dimensioni. Non si può tacere, inoltre, che le pesanti ricadute in termini di distorsioni allocative si caricano di un ulteriore corollario, cioè il cd. "rischio corruzione": «l'elusione dei termini per il pagamento dei fornitori pone le amministrazioni pubbliche in condizioni di particolare debolezza in sede di formazione dei nuovi contratti e crea i presupposti per una gestione non trasparente dei rapporti in essere»⁹. Poco sottolineato in dottrina (e, a quanto risulta, solamente da quella economica¹⁰), quest'ultimo profilo meriterebbe invece ben altra attenzione, dato che il problema dei debiti arretrati delle p.a. nasce da una letale combinazione di vischiosità della normativa, opacità delle procedure e conseguente proliferazione di prassi *contra legem*: in breve, il terreno di coltura ideale per la corruzione, soprattutto in settori nevralgici e notoriamente più vulnerabili ai fenomeni di illegalità quali la gestione di servizi e forniture alle amministrazioni, in particolare nel comparto sanitario¹¹. Proprio tra il 2010 e il 2013 l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha dedicato due specifiche determinazioni (n. 4 del 7 luglio 2010 e n. 30 del 3 luglio 2013) al tema, la seconda delle quali riferita al settore sanitario; anche questi interventi, tuttavia, paiono aver subito la sorte toccata all'intera questione, rimossa persino dalle cronache giornalistiche quasi subito dopo l'intervento del Governo del 2013.

2. Definizioni, fisiologia e patologie dei debiti commerciali delle p.a.

⁷ «Le imprese dovrebbero poter svolgere le proprie attività commerciali in tutto il mercato interno in condizioni che garantiscano che le operazioni transfrontaliere non comportino rischi maggiori di quelle interne. L'applicazione di norme sostanzialmente diverse alle operazioni interne e a quelle transfrontaliere comporterebbe la creazione di distorsioni della concorrenza»: Dir. 2011/7/UE, *Considerando* n. 5, su cui v. infra, par. 3.1.

⁸ Cfr. R. MARZULLI - G. MELE - G. MICARELLI, *Gli effetti dei ritardi di pagamento sulla concorrenza negli appalti pubblici*, in Confindustria, *Appalti pubblici e concorrenza* (Progetto coordinato da I. Cipolletta, S. Micossi e G. Nardozzi), 2006, reperibile sul web, p. 1.

⁹ CORTE DEI CONTI, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2010*, 14 maggio 2010, p. 82.

¹⁰ Cfr. M. DEGNI - P. FERRO, *cit.*, 2, ripresi da L. D'AURIZIO - D. DEPALO - S. MOMIGLIANO - E. VADALÀ, *I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto*, in *Politica economica* 3/2015, p. 421 ss., p. 422 (nota 1).

¹¹ «Passando ora al problema del ritardo dei pagamenti delle aziende sanitarie nei confronti di tutti i soggetti che intrattengono relazioni negoziali di natura privatistica con gli enti in questione (principalmente aggiudicatari di contratti d'appalto, forniture e servizi, e personale lavorativo), le Ausl detengono ampi margini di discrezionalità nello stabilimento delle priorità e dei debiti da estinguere. Oltre all'alta discutibilità delle priorità, la totale assenza di criteri o vere e proprie norme puntuali dal carattere imperativo, danno adito a *dinamiche corruttive*, legate sia alla maggiore forza economica di alcuni operatori, che si trasforma in mezzo di pressione indebita per ottenere canali preferenziali per i pagamenti, sia al ricorso da parte degli operatori privati a società di factoring, che lucrano sullo scorretto adempimento delle prestazioni, con il rischio che la loro attività vada a detrimento della qualità dei servizi erogati.»: FORMEZ P.A., *La corruzione. Definizioni, misurazione e impatto economico*, 2013, p. 127, in *www.formez.it - Trasparenza e integrità - Documenti* (corsivo non testuale).

Passando all'aspetto definitivo, il fenomeno di cui si tratta viene comunemente ricompreso in un'unica espressione, cioè i "debiti commerciali" delle pubbliche amministrazioni. Tale locuzione è sostanzialmente corretta a fini descrittivi, perché i ritardi riguardano in effetti gli adempimenti delle p.a. nei confronti di contraenti privati, in un contesto di scambio tra beni/servizi e moneta. Dal punto di vista delle imprese creditrici (e in generale della società civile), l'origine del ritardo è tutto sommato una questione marginale: qualsiasi sia la causa, il dato rilevante è il mancato adempimento nei termini pattuiti¹².

Guardata dalla prospettiva tecnico-giuridica, invece, la categoria dei debiti commerciali deve essere scomposta in almeno due grandi tipologie: i "residui passivi" e i "debiti fuori bilancio". Nel primo caso, si tratta di spese previste dall'amministrazione e regolarmente inserite in bilancio, ma che non sono ancora arrivate all'ultima fase del procedimento interno, cioè il pagamento. Questa ipotesi, piuttosto complessa, è la conseguenza della combinazione di una serie di meccanismi contabili-normativi con vere e proprie scelte di politica economica (infra, par. 2.2).

Nel secondo caso, tipico degli enti territoriali, si tratta invece di obbligazioni contratte da un'amministrazione senza seguire il procedimento prescritto (cd. debiti volontari) o sorte a seguito di vicende "impreviste" (cd. debiti involontari) e che perciò in bilancio non risultano proprio¹³.

2.1. I "debiti fuori bilancio" degli enti territoriali. Cenni

È evidente che tale seconda tipologia si colloca al limite della legalità dell'azione amministrativa, che si presume rispettato solo nel caso dei debiti cd. involontari, tradotti in una serie di ipotesi (espressamente elencate nel TUEL¹⁴) per le quali è previsto un procedimento volto al riconoscimento, ai fini della successiva liquidazione. Nel caso dei debiti cd. volontari, invece, la disciplina di cui all'art. 191, co. 4 del TUEL dispone che «il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione [...] tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni».

L'apparente linearità della disposizione (che imporrebbe una sostituzione *ex lege* della parte debitrice) nasconde in realtà una serie di questioni sia teoriche sia applicative di non semplice soluzione, che da tempo impegnano dottrina e

¹² Sulla differenza tra tempo economico e tempo contabile e sui riflessi dei ritardi di pagamento sulla fiducia delle imprese nei confronti dello Stato v. S. LUCATTINI, cit., p. 1000 ss..

¹³ W. GIULIETTI, *Disciplina contabile e obbligazioni pecuniarie della pubblica amministrazione. I debiti fuori bilancio*, in *Il diritto dell'economia* 2/2016, p. 347 ss., p. 349.

¹⁴ Il TUEL, all'art. 194 (*Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio*), co. 1, dispone il riconoscimento (come atto dovuto) dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze esecutive; b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'art. 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

giurisprudenza. Ai limitati fini di queste riflessioni¹⁵, tuttavia, una volta chiarito il significato dell'espressione è sufficiente sottolineare che il fenomeno in esame è unanimemente ricondotto alle note lacune nell'attuazione del federalismo fiscale – e in particolare al massiccio trasferimento di funzioni ai livelli decentrati di governo, non accompagnato da un adeguato e tempestivo finanziamento, né dall'attivazione dell'autonomia di entrata – alle quali negli ultimi anni si sono aggiunti i pesanti vincoli del Patto di stabilità interno. Il risultato è «la diffusione di prassi finalizzate ad aggirare i vincoli del Patto di stabilità e le regole sulla copertura finanziaria delle spese»¹⁶, tra cui, insieme alla «iscrizione in bilancio di entrate di difficile realizzazione» spiccano appunto i debiti fuori bilancio, divenuti ormai un espediente consolidato nonostante le condizioni rigorose e i limiti tassativi poco sopra descritti.

Va inoltre sottolineata l'osservazione, ricorrente in dottrina, secondo cui l'accumulo di questo tipo di debito «è stato a lungo trascurato, ed anzi in qualche misura stimolato da una perversa convergenza di interessi tra Stato ed enti decentrati. Queste obbligazioni costituiscono infatti una forma di debito in larga misura sommerso che, fino a quando non viene pagato, non risulta nei conti pubblici e, a differenza di quello finanziario, [...] non rileva nel calcolo dei saldi prescritti dalle regole comunitarie e nazionali»¹⁷.

Il fenomeno, si noti, è tutt'altro che in via di risoluzione: basti pensare che nel discorso inaugurale dell'anno giudiziario 2017, il Presidente della Corte dei conti, illustrando «il panorama delle fattispecie pervenute alla *cognitio* della Corte in sede di responsabilità amministrativa nel 2016» ha elencato «varie forme di *mala gestio*», tra cui gli «oneri economici assunti senza formalizzazione di impegno contabile, forieri del *sempre più preoccupante fenomeno* dei debiti fuori bilancio, non dimenticando che questi ultimi pongono pesanti ipoteche su ogni ordinata contabilità e gettano ombre sui piani di riequilibrio di situazioni di dissesto»¹⁸.

2.2. I residui passivi e la perenzione, tra funzione autorizzatoria del bilancio di competenza e artifici contabili

Venendo ora alla prima tipologia di “debiti commerciali”, l'istituto dei residui passivi¹⁹ è considerato, in dottrina, come una conseguenza inevitabile (almeno entro certe dimensioni) della costruzione del bilancio in termini di competenza. In estrema sintesi, nell'impostazione tradizionale dei bilanci pubblici italiani, cui è assegnata in via primaria la funzione autorizzatoria del potere di spesa dell'Esecutivo, le obbligazioni pecuniarie (sia attive, sia passive) vengono registrate al momento in cui si perfezionano giuridicamente: per le uscite, ciò avviene con la fase (interna

¹⁵ E rinviando, per un'approfondita analisi, a W. GIULIETTI, cit., e D. IMMORDINO, *I debiti commerciali delle Regioni ed enti locali: genesi ed evoluzione di una patologia del federalismo fiscale*, in *Le Regioni* 1/2013, p. 145 ss.

¹⁶ Ivi., p. 157, da cui anche le citazioni che seguono immediatamente nel testo.

¹⁷ Ivi., p. 159.

¹⁸ CORTE DEI CONTI, *Inaugurazione anno giudiziario 2017 - Relazione orale del Presidente della Corte dei conti Arturo Martucci di Scarfizzi*, 13 febbraio 2017, p. 27, corsivo non testuale.

¹⁹ Il discorso vale anche per i residui attivi (entrate contabilizzate ma non riscosse), che tuttavia, data la non diretta attinenza con il tema di discorso, non saranno trattati in questa sede.

all'amministrazione) dell'impegno²⁰, che rappresenta il presupposto per lo svolgimento di quelle successive (liquidazione, ordinazione e pagamento). È evidente che la contabilizzazione delle spese al momento del loro perfezionamento giuridico – in assenza di una precisa individuazione del momento in cui dovranno essere concretamente realizzate (criterio di cassa, che considera appunto il momento degli *effettivi movimenti di denaro* in entrata e in uscita) – può comportare che alcune di esse, contabilizzate ma non realizzate in un dato esercizio finanziario, slittino su quelli successivi, nei cui bilanci dovranno essere registrate come “residui” e inserite nell'omonimo conto (art. 152 del regolamento di contabilità²¹).

I residui passivi sono quindi trasferiti nei bilanci successivi, ma con limiti temporali, scaduti i quali subiscono la cd. perenzione contabile²²: vengono cioè cancellati dal conto residui e trasferiti nello stato patrimoniale (passivo) dell'ente. Il dato rilevante è che questa operazione non incide in alcun modo sul diritto del creditore²³, secondo «l'infedeltà principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione»²⁴ per cui le somme eliminate, se vengono richieste entro il termine di prescrizione del diritto, devono essere riscritte in bilancio (nel pertinente capitolo di competenza) per essere pagate, rendendo necessario reperire la relativa copertura, magari a distanza di anni dal sorgere dell'obbligazione. Al netto dei tempi necessari per la riscrittura – che ovviamente comportano ulteriori ritardi, dato che la procedura si avvia al momento della domanda del creditore – fin qui siamo ancora nella fisiologia del sistema contabile, riconducibile a una tradizione radicatissima nell'ordinamento italiano e che solo con le modifiche del 2016 si è iniziato a scalfire in modo significativo (v. *infra* par. 4).

Il dato patologico sta invece nella *gestione* dei residui, sovente utilizzata «come strumento di politica di bilancio, per mascherare o abbellire i risultati effettivi, usando (o abusando) del meccanismo della perenzione contabile»²⁵, principalmente attraverso la riduzione *ad hoc* dei tempi di conservazione in bilancio dei residui. La perenzione contabile è infatti di per sé un artificio, che in un sistema basato sul criterio della competenza ha la funzione di “tenere aggiornati” i bilanci, eliminando voci di uscita troppo risalenti; esse tuttavia «si concretano in “spese sospese”, durante il periodo che corre tra l'eliminazione e la riscrittura, che costituiscono un onere latente per i bilanci

²⁰ Per una panoramica delle posizioni dottrinali sulla nozione di “impegno” v. P. SANTORO, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Rimini, 6° ed. 2013, p.334 ss. spec. p. 340.

²¹ Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827.

²² Regolata fino al 2016 dal regio decreto n. 2440/1923 (art. 36), «probabilmente una delle norme che nel tempo è stata oggetto di più frequenti aggiustamenti, per assecondare le linee della politica di bilancio del momento»: P. SANTORO, *cit.*, p. 199.

²³ L'interpretazione è pacifica in dottrina e supportata dalla giurisprudenza, anche costituzionale. Cristallina sul punto Corte cost. n. 70/2012, p.to. 2.2 del *Considerato in diritto*: «La perenzione amministrativa [...] consiste nell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno. Essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili. Per questo motivo l'amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare secondo i fisiologici andamenti dell'obbligazione passiva: le somme eliminate, ma correlate a rapporti obbligatori non quiescenti, devono quindi essere riscritte nell'esercizio successivo a quello in cui è maturata la perenzione per onorare i debiti alle relative scadenze».

²⁴ Corte cost. sent. n. 70/2012, p.to 2.3 *Diritto*.

²⁵ P. SANTORO, *op. e loc. ult. cit.*.

futuri»²⁶; stabilendo tempi di conservazione molto brevi²⁷, in definitiva, si determina «l'oscuramento delle situazioni debitorie delle amministrazioni statali ed un rapido accumulo di deficit sommerso difficile da smaltire». Il che ha portato autorevole dottrina a concludere che «l'abuso (legislativo e amministrativo) dell'artificio contabile della perenzione [...] oltre a disattendere il principio di veridicità del bilancio, servono solo a mascherare la situazione debitoria e a dare una falsa e poco trasparente rappresentazione del fabbisogno effettivo, mentre crescono le partite debitorie del conto patrimoniale»; con la conseguenza pratica che tali partite, «rimanendo quiescenti fino a quando il creditore non le reclama, determinano, prima o poi, un vero e proprio buco nero che riesce difficile ripianare con le partite ordinarie, anche per l'incongruità delle dotazioni dell'apposito fondo».

La conseguenza appena descritta è nella sostanza quella che si è verificata a partire dai primi anni Duemila, fino all'esplosione della vicenda tra il 2010 e il 2013, perché all'accumulo di residui passivi derivato dalla normativa di contabilità erano stati affiancati, a fini di contenimento della spesa, una stretta nella gestione dei conti di Tesoreria (su cui transitano i trasferimenti da parte dello Stato agli enti territoriali) e, più in generale, l'ormai nota "politica dei tagli lineari". Tale combinazione ha finito per «trasfigurare l'istituto» della perenzione, definito nel 2013 come «una sorta di cartolarizzazione rovesciata, nel senso che l'amministrazione, invece di cedere i propri crediti per realizzare liquidità, cancella i debiti dal proprio bilancio per renderli *quéreables* (in seconda istanza) per migliorare la liquidità di cassa»²⁸.

2.3. Un antico nodo teorico: bilancio di competenza vs. bilancio di cassa

Una possibile soluzione al problema dei residui, ciclicamente riproposta e da ultimo inserita nel 2009 nella l. n. 196 di riforma della legge di contabilità pubblica, è sempre stata individuata nel superamento del bilancio di competenza: la versione originaria della riforma, all'art. 42, prevedeva infatti una delega al Governo per il *passaggio* al bilancio di cassa. Per quanto qui interessa – e con riferimento alle sole spese (il ragionamento è identico, seppur simmetrico, per le entrate) – la differenza fondamentale tra le due impostazioni sta nel momento in cui una determinata spesa viene contabilizzata: il primo, come si è visto nel paragrafo precedente, tiene conto del momento in cui si perfeziona giuridicamente l'obbligazione; il secondo del momento in cui la somma viene liquidata²⁹.

²⁶ *Ivi*, p. 201, da cui anche le citazioni che seguono immediatamente nel testo.

²⁷ Si consideri ad es. il co. 2 dell'art. 36 del r.d. 2440/1923, modificato nel 2011 (abrogato solo nel 2016, dal d.lgs. n. 93), ai sensi del quale «Le somme stanziare per spese in conto capitale non impegnate alla chiusura dell'esercizio *possono essere mantenute in bilancio, quali residui, non oltre l'esercizio successivo a quello cui si riferiscono*, salvo che si tratti di stanziamenti iscritti in forza di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente. In tale caso il periodo di conservazione è prorogato di un anno» (corsivo non testuale).

²⁸ P. SANTORO, *cit.*, p. 202.

²⁹ Senza addentrarsi in dettagli contabili, ma giusto a titolo di precisazione, quella appena illustrata è in realtà la caratteristica principale del criterio di "competenza economica": l'espressione "bilancio di cassa" è quindi tecnicamente non precisa, ma ormai generalmente usata, per una sorta di convenzione, in contrapposizione al criterio (italiano) di competenza giuridica. «Faccio un esempio: se ho stipulato un contratto con qualcuno che mi deve consegnare un prodotto tra sei mesi, una volta firmato il contratto la somma verrebbe impegnata nel nostro bilancio, mentre la liquidazione avviene solo quando il prodotto

L'apparente linearità della distinzione non deve tuttavia ingannare. Va anzi sottolineato che se la delega del 2009 fosse stata attuata nella formulazione originaria³⁰, si sarebbe trattato di un passaggio epocale per l'ordinamento italiano, che avrebbe comportato profonde modifiche in un'infinità di passaggi tecnico-contabili-amministrativi, a partire dalla rivisitazione dell'ossatura stessa dell'intero sistema³¹. Dietro le attuali scelte sui criteri di redazione del bilancio si cela infatti un nodo antico del diritto dell'economia, su cui il dibattito teorico non si è mai spento: considerando solo il periodo repubblicano, basti ricordare che il tema è stato affrontato nel 1946 dalla Commissione economica del Ministero per la costituente³², che ne aveva fatto oggetto di uno specifico quesito del *Questionario n. 2*, relativo al Bilancio dello Stato³³. La conclusione della Commissione, recepita dall'Assemblea costituente, merita una citazione integrale, perché le argomentazioni ivi proposte risuonano ancora oggi nel dibattito³⁴:

«Malgrado la questione sulla preferibilità dell'uno o dell'altro tipo di bilancio sia tuttora aperta in sede teorica, non v'è dubbio che l'opinione prevalente è favorevole al mantenimento dell'attuale sistema (bilancio di competenza con allegato bilancio di cassa) salvo apportare qualche perfezionamento alla legge del 1928. [...]

Il bilancio di competenza è certamente meno semplice di quello di cassa, ma presenta notevoli vantaggi in quanto permette una valutazione

viene effettivamente consegnato. La competenza economica riguarda quel momento. La nostra competenza giuridica invece riguarda il momento precedente e, talvolta, nella pratica è talmente cautelativa che attiene il momento ancora precedente, ossia l'eventualità che si verifichi la firma del contratto, con il conseguente accantonamento delle somme»: G. PISAURO, *Audizione* presso la Commissione 5° Bilancio del Senato nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva in tema di nuovo assetto della contabilità pubblica* il 2 aprile 2009, p. 18.

³⁰ La delega è invece stata successivamente temperata, ad opera della legge n. 39/2011, con la previsione non del passaggio integrale ma del *potenziamento* del bilancio di cassa, affiancato comunque a quello di competenza, ed è stata esercitata solo nel 2016, con il decreto legislativo n. 93, che ha modificato anche la disciplina dei residui, abrogando tra gli altri l'art. 36 del r. d. 2440/1923. Si tratta di una delle soluzioni cd. strutturali al problema dei ritardi di pagamento, che sarà approfondita nel par. 4.

³¹ «L'entrata a regime del bilancio di sola cassa richiederà una rilevante rivisitazione del corpo delle norme della contabilità di Stato e finirà per incidere, per una parte non marginale, sullo stesso disegno complessivo della legge di riforma»: CORTE DEI CONTI – SEZIONI RIUNITE, *Parere sullo schema di decreto concernente la sperimentazione volta a realizzare il passaggio al bilancio di sola cassa, ai sensi dell'art. 42, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, 15 luglio 2010, p. 5.

³² I cui atti sono reperibili in www.camera.it, Sezione *Legislature precedenti (Assemblea costituente – Documenti – Ministero per la costituente)*. A fini istruttori, la Commissione ha tra l'altro elaborato una serie di Questionari, pubblicati in appendice al Rapporto, che «sono stati spediti alle supreme magistrature (Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei Conti) ai ministeri ed altri uffici pubblici, anche periferici, interessati; alle maggiori banche e imprese industriali e commerciali, a personalità politiche a numerosi studiosi delle materie oggetto dei vari questionari; a rappresentanti di organizzazioni di interessi (Confederazioni, Camere di Commercio, ecc.)»: *Rapporto della Commissione economica – V Finanza, Appendice*, p. 177.

³³ In particolare, è stato oggetto del punto 4, in cui si domandava: «Si ritiene opportuno conservare il sistema del bilancio di competenza, o si ritiene preferibile — e per quali motivi — il sistema del bilancio di cassa? Nella prima ipotesi si ritiene utile' di istituire, come allegato al bilancio di competenza, il bilancio di cassa sia come preordinazione dei mezzi di tesoreria da approntare in rapporto alla scadenza ed al ciclo dei pagamenti, sia come descrizione dell'avvenuto movimento dei *mezzi finanziari*?» (*Rapporto della Commissione economica – V Finanza, Appendice*, p. 180).

³⁴ Ottimamente sintetizzato da P. SANTORO, *cit.*, p. 176 ss.

più esatta, e più completa delle condizioni generali della finanza pubblica. Si adduce altresì, a sostegno del bilancio di competenza, che esso si adatta meglio all'indole dello stato costituzionale, perché limita la facoltà del Governo ad accertare le entrate e ad impegnare le spese, mentre col bilancio di cassa il Governo potrebbe impegnarsi oltre i limiti stabiliti per i pagamenti. Peraltro è stato osservato che sempre questi impegni verrebbero alla discussione parlamentare quando nei successivi esercizi il Governo si vedrebbe costretto a chiedere i fondi per farvi fronte. È vero che, trattandosi di impegni già assunti, il potere legislativo non potrà negare i mezzi relativi, ma sempre il potere esecutivo dovrà assumere una responsabilità politica, che lo farà assai prudente. D'altra parte — è stato osservato — il controllo repressivo derivante dal bilancio di competenza, mentre non riguarda le entrate, riesce scarsamente efficiente anche per ciò che riguarda quelle spese, che o derivano da leggi organiche, da atti dell'autorità giudiziaria, o per loro stessa natura, hanno carattere di ineluttabilità.

In effetti il bilancio di cassa avrebbe il solo vantaggio di eliminare la complessa gestione dei *residui*, cioè di quelle spese e di quelle entrate che, se pure accertate od impegnate nel corso dell'anno finanziario, non sono state però materialmente eseguite e riscosse. [...]

In conclusione può dirsi che i due tipi di bilancio presentano in pratica differenze meno rilevanti di quelle che a prima vista si potrebbero immaginare, ma non può negarsi che è più veritiero il bilancio di competenza, il quale pone meglio in rilievo la situazione reale della azienda statale»³⁵.

Sull'ultimo punto, la storia italiana ha dimostrato come la conclusione raggiunta dalla Commissione si fondasse su quello che si potrebbe definire, a posteriori, un eccesso di fiducia nei futuri decisori politici, dando per scontato un funzionamento ottimale dei meccanismi della responsabilità politica e una gestione rigorosa delle scritture contabili. Va inoltre rilevato che, rispetto al panorama del 1946, la tendenza degli Stati a economia avanzata è stata verso l'adozione di bilanci di cassa, per cui la posizione italiana pre-riforma del 2016 aveva finito per rappresentare «una peculiarità nel panorama internazionale»³⁶.

In realtà, la scelta di affiancare una versione di cassa del bilancio a quella di competenza risale al 1978 (con la legge n. 478). Il problema è che di fatto è sempre stata adottata – e quindi praticata – solamente la seconda, con la conseguenza che in Italia «è sempre risultata estremamente carente la capacità dell'amministrazione di attuare una significativa programmazione di cassa»³⁷. Per questo la riforma del 2009,

³⁵ *Rapporto della Commissione economica – V Finanza*, p. 42.

³⁶ Cfr. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione del Presidente nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma della struttura del bilancio e sul rafforzamento del bilancio di cassa*, 15 marzo 2016, p. 3.

³⁷ *Ivi*, p.. «Già adesso abbiamo formalmente sia il bilancio di competenza sia quello di cassa, con la circostanza, tuttavia, che il bilancio di cassa che vota il Parlamento è un "falso", poiché non ha niente a che vedere con gli effettivi pagamenti, il vero bilancio di cassa italiano è il conto del settore statale, l'integrazione bilancio più tesoreria: i soldi che escono dal bilancio di cassa vanno in tesoreria e magari vi restano per due anni; quindi, non si tratta di un bilancio di cassa vero e proprio»: G. PISAURO, *Audizione*, cit., p. 19.

che prevedeva comunque una sperimentazione biennale proprio al fine di valutarne la fattibilità, aveva tentato una cesura rispetto al passato, nella convinzione che valorizzando il momento di effettiva erogazione (o incasso, dal lato delle entrate) si sarebbero ottenute sia una migliore comprensione delle politiche economiche, rendendo anche più stretto il legame tra le scelte allocative del Parlamento e i risultati dell'azione amministrativa, sia una più efficace gestione degli andamenti di finanza pubblica³⁸.

Le modifiche successive al testo della delega – che secondo un'autorevole lettura della vicenda hanno rappresentato «un arretramento dovuto principalmente alle resistenze della tecnostuttura del Tesoro»³⁹ – hanno infine condotto a una soluzione di compromesso, per cui la scelta definitiva è stata per la conferma di un sistema a composizione “mista” (il bilancio viene redatto in termini sia di competenza, sia di cassa), valorizzando al contempo l'attività di programmazione da parte dei dirigenti responsabili della spesa⁴⁰. La soluzione “mediana” era del resto da molto tempo sostenuta dalla Corte dei conti, che sin dalla fine degli anni '90 aveva sottolineato le enormi difficoltà (anche operative) di un'adozione *tout court* del bilancio di cassa, senza mai nascondere – e anzi sostenendo in tutte le sedi – la preferenza per un graduale superamento del criterio della competenza giuridica che avesse come approdo finale l'adozione della cd. competenza economica⁴¹.

A mo' di conclusione di questa brevissima digressione, non si può tacere il dubbio che il dibattito sul tipo di modello da adottare, per quanto svolto di solito ad altissimi livelli tecnici, abbia finito per fare velo a questioni più ampie e di sistema: il riferimento, in particolare, è all'importanza attribuita alla scelta del modello, da cui emerge molto chiaramente la centralità della normativa contabile. Il sospetto è che, soprattutto nel dibattito parlamentare, il problema finisca per esaurirsi nella *rappresentazione* delle politiche, mettendo in ombra l'obiettivo che si vuole effettivamente conseguire: pur non volendo in alcun modo sottovalutare l'importanza dello strumento contabile (anche in termini di rispetto dei principi costituzionali), non si dovrebbe tuttavia dimenticare che si tratta, appunto, di uno *strumento*, da ottimizzare in vista del tipo di attività che si intende affidare alle amministrazioni per il conseguimento di determinati obiettivi di politica economica. La sensazione è, insomma, che si tenda ad invertire i fini con i mezzi: se ciò che si vuole ottenere è, ad esempio, una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti preposti alla spesa, allora una revisione della struttura del bilancio è da considerarsi certamente uno degli interventi possibili, e magari anche uno dei principali, ma non dovrebbe diventare l'*unico* tema

³⁸ Cfr. CORTE DEI CONTI – SEZIONI RIUNITE IN SEDE CONSULTIVA, *Parere reso sugli Atti di governo n. 264 e 265 recanti, rispettivamente, attuazione degli artt. 40 e 42 della legge n. 196 del 2009*, 15 marzo 2016, p. 14.

³⁹ M. DEGNI – P. FERRO, cit., p. 85, secondo cui «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».

⁴⁰ V. infra, par. 4.3.

⁴¹ Tra i numerosi interventi della Corte, cfr. CORTE DEI CONTI, *Audizione sulla sperimentazione per il passaggio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato alla redazione in termini di sola cassa*, svolta nell'ambito dell'indagine conoscitiva presso la Commissione 5° Bilancio del Senato, sed. 21 dicembre 2010 (pom.).

di confronto (e scontro)⁴². Il rischio è altrimenti che, una volta definita la scelta "teorico-contabile", essa non produca poi alcun reale effetto: basti pensare, per restare al tema di queste riflessioni, che il bilancio di competenza, adottato a suo tempo perché appariva il più efficiente nel tenere sotto controllo l'andamento degli impegni, essendo stato mal gestito ha in realtà originato l'abnorme stock di residui passivi già menzionato, finendo per produrre proprio il risultato che si sarebbe voluto evitare⁴³.

3. *Rewind*: l'esplosione del problema nel periodo 2011-2013 e i tentativi di arginarlo.

Nel corso dell'analisi sinora svolta è già emerso come il ritardo nei pagamenti da parte della p.a. sia affezione endemica nell'ordinamento italiano⁴⁴, derivante da una serie di fattori strutturali che affondano addirittura nel periodo pre-repubblicano⁴⁵, sui quali la crisi economica e la conseguente politica di *austerity* hanno solo agito da moltiplicatore. In sostanza, alle difficoltà (strutturali) legate alla gestione del ciclo passivo delle amministrazioni, particolarmente critica in alcune zone (il Mezzogiorno) e per alcuni comparti (la sanità), per di più in presenza di scritture contabili non armonizzate dal punto di vista redazionale, si sono aggiunti i vincoli di bilancio, progressivamente stretti tramite i tagli lineari per le amministrazioni statali e i blocchi del Patto di stabilità interno per gli enti territoriali. A quest'ultimo proposito, va sottolineato che gli studi sul tema concordano nell'individuare, nel primo decennio degli anni Duemila, una – tanto precisa quanto miope – strategia di politica economica, in cui «la gestione del bilancio non si è realizzata sulla base della definizione di limiti di impegno sostenibili nel tempo, ma sul contenimento del disavanzo di bilancio attraverso la definizione dei saldi di cassa e la limitazione del prelievo dai conti di Tesoreria»⁴⁶. Secondo questa lettura, largamente condivisa, l'accumulo dei ritardi nei pagamenti deve quindi essere attribuito a una «esplicita scelta del Governo di limitare, sfruttando i vari passaggi (dalla competenza alla cassa, al versamento e al prelievo

⁴² «Quando fu introdotto il bilancio misto cassa-competenza [...] si parlò di soluzione sperimentale. Ebbene, abbiamo sperimentato per 30 anni, e cosa abbiamo imparato da questa lunga sperimentazione? Che non c'è stato alcun investimento tecnico, metodologico e culturale sulla cassa, mentre si è investito tutto sulla competenza. [...] Qui c'è un problema molto corposo. È inutile individuare nel budget finanziario il centro di responsabilità, se poi si costruisce il budget del centro di costo economico, in modo da imputare figurativamente i costi a dirigenti o personaggi che non gestiscono la spesa, sostenendo che in definitiva la responsabilità giuridica del contratto spetta al capo dipartimento»: P. DE IOANNA, *Audizione*, cit., p. 20.

⁴³ L'impostazione per obiettivi, che restituirebbe alla modalità di rappresentazione contabile un ruolo strumentale rispetto alla decisione politica, è tipica dell'approccio economico: emerge chiaramente, ad esempio, nell'audizione svolta dal E. BORGONOVÌ nell'ambito della già citata indagine conoscitiva presso la Commissione 5° Bilancio del Senato, nel corso della seduta pomeridiana del 1° aprile 2009, spec. p. 7.

⁴⁴ V. *supra*, nota 1.

⁴⁵ Sulla continuità dell'ordinamento dalla prospettiva della Costituzione economica, v. G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova 2° ed. 2015, p. 131 ss..

⁴⁶ F. CINCOTTI (CER), *Il recente programma di "smaltimento" dei debiti della PA verso i fornitori*, novembre 2012, in www.assifact.it – *Credifact* – *Quaderni Credifact* – *Documenti e ricerche factoring*, p. 4.

effettivo dalla Tesoreria), la riduzione della possibilità di trasformare le risorse disponibili in pagamenti effettivi»⁴⁷.

Le dimensioni e l'andamento del fenomeno si colgono chiaramente dalle Relazioni annuali della Banca d'Italia⁴⁸, che hanno consentito di fissare alcuni dati significativi. Il primo di essi – la cui rilevanza è intuitiva, ma che sarà oggetto di approfondimento tra breve (par. 5) – è l'impossibilità di quantificare con precisione le passività degli enti pubblici nei confronti dei privati, stante la menzionata disomogeneità dei criteri di redazione dei bilanci e soprattutto l'arretratezza del sistema di informatizzazione del settore pubblico. Inoltre, le stime contenute nelle Relazioni⁴⁹ hanno evidenziato il picco del 2011-12, portandolo all'attenzione della collettività; fattore che, insieme alle iniziative europee di cui si dirà immediatamente, ha certamente contribuito ad avviare la serie di interventi normativi nazionali culminati nel decreto legge n. 35 del 2013 (infra, par. 3.2): basti pensare che se tra il 2009 e il 2011 lo stock di debiti è quasi raddoppiato, il dato di partenza era già a dir poco allarmante, come emerge dai principali risultati delle indagini della Banca d'Italia, per comodità riassunti nella tabella che segue.

Debiti commerciali p.a.			
Anno	Consistenza in euro	% sul PIL	Tempi medi di pagamento
2009	Circa 40 miliardi	2,6%	218 gg.
2010	Invariato	Oltre il 4%	240 gg.
2011	Oltre 90 miliardi	Oltre il 5%	190 gg.
2012	Oltre 90 miliardi	3,9%	190 gg.
2013	Circa 75 miliardi	3,3%	180 gg.
2014	Circa 70 miliardi	4,3%	160 gg.
2015	Circa 68 miliardi	4%	115 gg.
2016	Circa 64 miliardi	3,8%	100 gg.

Fonte: Relazioni Annuali Banca d'Italia 2010-2017

I dati quantitativi così diffusi, uniti ai richiami da tempo lanciati dalla Corte dei conti⁵⁰, dalle associazioni di categoria, e infine addirittura della Presidenza della Repubblica⁵¹, hanno sollecitato anche l'attenzione della dottrina, le cui indagini hanno

⁴⁷ G. MACCIOTTA, *Il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni: quali dimensioni e quale soluzione*, 15 settembre 2010, in www.astrid-online.

⁴⁸ Le *Relazioni annuali*, pubblicate ogni anno a fine maggio e disponibili sul sito istituzionale della Banca d'Italia, www.bancaditalia.it, nella sezione *Pubblicazioni*, dal 2010 contengono una sezione dedicata proprio ai debiti commerciali delle amministrazioni.

⁴⁹ Sulla metodologia di stima v. L. D'AURIZIO – D. DEPALO – S. MOMIGLIANO – E. VADALÀ, cit., p. 430 ss..

⁵⁰ La Corte dei conti descriveva il fenomeno in esame come «elusione dei termini per il pagamento dei fornitori», nel *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2010*, 14 maggio 2010, p. 82. Cfr. anche CORTE DEI CONTI, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2013*, 24 maggio 2013, p. 77 ss.

⁵¹ Cfr. Nota del Quirinale del 17 luglio 2013, a seguito dell'incontro del Presidente della Repubblica con il Presidente di Confindustria.

consentito una ricostruzione completa e analitica del problema e delle sue cause, fornendo altresì un'ampia gamma di possibili soluzioni⁵². Ciò nonostante, ancora nel 2017 il problema persiste⁵³, seppur con un lento miglioramento nei tempi di pagamento e con un'ancora più lenta riduzione dell'importo complessivo, rafforzando così la conclusione per cui le misure sinora adottate, e in particolare il cd. Decreto Sblocca Debiti del 2013 (infra, par. 3.2), hanno solo tamponato una situazione che è ben lungi dall'essere rientrata nella media europea.

3.1. La reazione europea: la direttiva 2011/7/UE

Un contributo decisivo all'accelerazione della reazione nazionale è arrivato dall'emanazione, nel febbraio 2011, della direttiva 7/2011/UE, che ha rafforzato le misure previste sin dal 2000 dalla prima misura europea sul tema⁵⁴. La direttiva del 2000 dedicata alla lotta ai ritardi di pagamento, infatti, presentava lacune che l'avevano resa poco efficace: in particolare, per quanto qui interessa, non distingueva tra debitori privati e pubblici e lasciava ampi margini di discrezionalità (e quindi di aggiramento) ai legislatori nazionali, con la conseguenza che le amministrazioni hanno perseverato nell'utilizzo di prassi elusive delle regole europee, soprattutto in materia di clausole contrattuali penalizzanti per la controparte⁵⁵. Inoltre, in sede di recepimento l'Italia ha adottato un'interpretazione decisamente opinabile dell'ambito di applicazione, sottraendovi l'intero settore degli appalti⁵⁶.

La direttiva del 2011, esplicitamente volta proprio a correggere tali lacune, ha quindi provveduto a distinguere nettamente la posizione delle amministrazioni debitorie, mantenendo i termini perentori di pagamento già previsti (di regola, 30 giorni)⁵⁷, indicando in modo analitico il momento dal quale essi iniziano a decorrere⁵⁸

⁵² Cfr. i lavori citati in precedenza, tra i quali spicca per completezza il corposo lavoro di M. DEGNI – P. FERRO, cit..

⁵³ Come emerge, ancor prima dell'iniziativa della Commissione europea in merito alla procedura d'infrazione menzionata in apertura, da alcuni *report* di Centri studi privati, pubblicati a partire dalla metà del 2016. Cfr. ANCE, *Pagamenti della pubblica amministrazione. Estratto dall'Osservatorio congiunturale sull'Industria delle Costruzioni*, luglio 2016; ASSIFACT, *Monitoraggio della concreta attuazione della direttiva contro i ritardi di pagamento*, dicembre 2016; CGIA, *Stato-lumaca con i fornitori: mancati pagamenti fino a 46 miliardi*, 20 maggio 2017.

⁵⁴ Dir. 2000/35/UE, recepita in Italia con il d.lgs. 231/2002. Su entrambe le misure v. M. GNES, *La disciplina europea sui ritardi dei pagamenti*, in *Giornale di diritto amministrativo* 8/2011, p. 821 ss.

⁵⁵ Cfr. M. GNES, cit., p. 825.

⁵⁶ R. MARZULLI - G. MELE - G. MICARELLI, cit., p. 5.

⁵⁷ Che diventano 60 per il comparto sanitario e in alcuni casi particolari, in cui un termine diverso può essere «concordato nel contratto e nella documentazione di gara e purché ciò non sia gravemente iniquo per il creditore» (art. 4, par. 5), rinviando per la nozione di «iniquità» al successivo art. 7, che contiene una serie di «presunzioni di iniquità», ad es. per le clausole o le prassi che escludano gli interessi di mora (par. 2) o il risarcimento per i costi di recupero (par. 3), nonché, in generale, per «qualsiasi grave scostamento dalla corretta prassi commerciale, in contrasto con il principio della buona fede e della correttezza» (par. 1, lett.a)).

⁵⁸ Cfr. art. 4, par. 3, che oltre alla regola generale per cui il termine per il pagamento inizia a decorrere dal ricevimento della richiesta di pagamento, specifica anche le modalità di individuazione nei casi in cui tale data sia incerta, anteriore al ricevimento della prestazione o legata ai tempi di verifica/accettazione da parte dell'amministrazione. Da sottolineare altresì che, nell'evidente consapevolezza dello sbilanciamento nei rapporti di forza tra privati e p.a., la disposizione si chiude con il divieto di accordo contrattuale tra le parti sulla data di ricevimento della fattura (par. 3, lett. b)).

e prevedendo interessi di mora particolarmente gravosi – il tasso BCE maggiorato di almeno un 8% – che scattano automaticamente allo scadere del termine. Le definizioni della seconda direttiva sono inoltre formulate in modo da ricomprendere, senza lasciare margini di interpretazione, anche gli appalti pubblici (art. 2, n. 2).

All'emanazione della direttiva ha fatto *pendant* l'orientamento, espresso dalla Commissione europea⁵⁹ e formalizzato in occasione del Consiglio europeo del 14-15 marzo 2013, di non considerare le somme sbloccate per ripagare i debiti commerciali nelle valutazioni sul rispetto dei saldi rilevanti per il Patto di stabilità⁶⁰, facendole invece rientrare nei «margini di flessibilità disponibili per intraprendere azioni a favore della crescita e dell'occupazione»⁶¹: questo fattore, unito alla consapevolezza degli scarssissimi margini di manovra per sostenere l'economia a disposizione dell'Italia (che nello stesso periodo era sottoposta a procedura d'infrazione per deficit eccessivo), ha finalmente determinato il Governo ad intervenire nell'unico modo (ormai) possibile, cioè con un considerevole stanziamento di fondi.

3.2. La reazione nazionale: il D.L. n. 35/2013

Ricostruire la serie di interventi approntati dall'Italia per far fronte al fenomeno in discorso è operazione piuttosto complicata, perché – come di consueto nell'ultimo ventennio – il problema è stato affrontato in modo frammentario, asistemico e prevalentemente emergenziale⁶², prima introducendo disposizioni estemporanee in provvedimenti complessi, come le leggi finanziarie e i diversi “decreti anticrisi” adottati a partire dal 2009⁶³, e infine con un decreto legge *ad hoc*.

Pare quindi più utile limitarsi a tratteggiare un quadro d'insieme, scomponibile in due fasi principali: in un primo momento, il tentativo è stato di affidarsi allo smobilizzo dei crediti commerciali, previa certificazione da parte dell'amministrazione debitrice, attivando il circuito degli intermediari finanziari specializzati in *factoring*, quindi tramite l'istituto della cessione (prima solo *pro solvendo*, poi anche *pro soluto*). Tali soluzioni si sono tuttavia rivelate poco efficaci, sia per la complessità delle procedure operative, sia soprattutto perché l'adesione al meccanismo della

⁵⁹ Cfr. il comunicato stampa dell'allora Vicepresidente Olli Rehn del 9 aprile 2013 (reperibile nel *press release database* della Commissione), che tra l'altro rilevava come «Given Italy's considerably improved budgetary situation, there is scope for a phased liquidation without endangering the sustainable correction of the excessive budget deficit».

⁶⁰ Anche perché, con decisione del 31 luglio 2012, Eurostat aveva stabilito che i debiti ceduti pro soluto agli intermediari finanziari rilevano ai fini del computo del debito pubblico: cfr. BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale sul 2012*, 31 maggio 2013, p. 155.

⁶¹ RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, audizione presso le Commissioni Speciali per l'esame degli atti del Governo riunite sul decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 recante “Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento dei tributi degli enti locali”, 15 aprile 2013, p. 1.

⁶² «Spesso si è proceduto per tentativi successivi, correggendo e integrando i provvedimenti quando la loro efficacia si è dimostrata limitata»: L. D'AURIZIO – D. DEPALO – S. MOMIGLIANO – E. VADALA, cit., p. 428.

⁶³ Il primo decreto-legge contenente misure per accelerare il pagamento dei debiti della p.a. è il n. 78 del 2009, che prevedeva tra l'altro l'adozione di «opportune misure organizzative» (art. 9) e prevedeva una specifica responsabilità disciplinare e amministrativa del funzionario preposto all'adozione degli impegni di spesa. Per un panorama, che gli stessi Autori definiscono «probabilmente non esaustivo», delle iniziative via via succedutesi, cfr. Cfr. M. DEGNI – P. FERRO, cit., p. 37 ss.

certificazione dei crediti – che passava per l'iscrizione da parte delle p.a. debentrici alla piattaforma elettronica dedicata e gestita dal MEF – era stata configurata come volontaria⁶⁴.

Il vero sblocco della situazione, anche a seguito delle rassicurazioni fornite a livello europeo, è avvenuto ad opera del Governo Monti, con il decreto legge 35 del 2013 (il cd. Sblocca Debiti), che ha agito su due fronti. Per consentire lo smaltimento dei debiti pregressi, è stata innanzitutto stanziata una somma imponente (oltre 40 miliardi di euro in due anni), distribuita su diverse misure, che in sintesi⁶⁵ si possono riassumere, per le amministrazioni centrali, nel rifinanziamento di un apposito fondo; per gli enti territoriali, nell'esclusione per il 2013 dal Patto di stabilità interno dei pagamenti di debiti di parte capitale e nella possibilità di accedere al fondo per il pagamento dei crediti certi, liquidi ed esigibili. Si è consentito così agli enti "virtuosi" di attingere, entro limiti stabiliti, alle proprie disponibilità di cassa, mentre per gli enti che non avessero liquidità è stata prevista la possibilità di richiedere anticipazioni all'apposito fondo, previa definizione con il MEF di piani di ammortamento a condizioni agevolate (durata fino a 30 anni e tasso di interesse determinato sul rendimento dei BOT).

Per garantire la liquidazione dei debiti maturati al 31 dicembre 2012, il decreto ha poi imposto alle amministrazioni di produrre un elenco completo e di elaborare un piano dei pagamenti, da comunicare alle imprese creditrici entro il 30 giugno 2013. Sempre a fini di ricognizione del pregresso, era richiesto all'ABI un elenco completo dei crediti oggetto di cessione (a qualsiasi titolo), così da poter programmare, per il 2014, il pagamento dei relativi debiti tramite emissione di titoli di Stato⁶⁶. Infine, la registrazione delle amministrazioni sulla piattaforma elettronica per la certificazione è stata resa *obbligatoria*, prevedendo sanzioni a carico dei dirigenti responsabili⁶⁷. Da sottolineare che, imponendo l'obbligo di registrazione, si è invertita la procedura di certificazione, dato che l'identificazione dei creditori e degli importi da pagare sono rientrati nella responsabilità delle amministrazioni. Le misure così introdotte sono state rafforzate, l'anno successivo, attraverso un altro decreto legge (il n. 66 del 2014) che, oltre ad immettere nuova liquidità, ha introdotto ulteriori strumenti normativi per agevolare il pagamento dei debiti commerciali, facendo nuovamente perno sulla cessione agli intermediari finanziari⁶⁸.

⁶⁴ Cfr. CAMERA, SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO BILANCIO, *Documentazione per l'esame di progetti di legge A.C. 676 – Schede di lettura e profili finanziari*, 10 aprile 2013, 8 ss., spec. 10, in cui si riporta che alla fine di gennaio 2013 le amministrazioni che avevano aderito alla piattaforma erano poco più del 5% del totale.

⁶⁵ Per la descrizione analitica dei contenuti del provvedimento, cfr. CAMERA, SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO BILANCIO, *Documentazione per l'esame di progetti di legge A.C. 676*, cit., pp. 11-17.

⁶⁶ La disposizione derivava anche dai criteri di priorità individuati sempre nel decreto, secondo cui la precedenza spettava ai crediti non oggetto di cessione pro soluto e tra essi, il più antico.

⁶⁷ Ex art. 7, co. 2, D.L. 35/2013, il mancato adempimento di tali prescrizioni da parte delle Amministrazioni debentrici rileva ai fini della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare, nonché, nel caso di mancata registrazione sulla piattaforma elettronica, l'applicazione di una sanzione pecuniaria (100 euro per ogni giorno di ritardo) a carico dei dirigenti responsabili.

⁶⁸ In sintesi, «la garanzia dello Stato, l'intervento della Cassa Depositi e Prestiti quale ulteriore cessionario di crediti certificati ceduti e la semplificazione e la detassazione delle cessioni dei crediti certificati a favore di intermediari del credito»: M. POMPEO, *I ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione: l'inizio di un'inversione di tendenza?*, in *www.dirittobancario.it*, febbraio 2015, p. 10.

Accolta dal mondo imprenditoriale con prevedibile sollievo (e altrettanto prevedibile prudenza⁶⁹), la serie di misure del 2013/2014 ha finito per rappresentare, per le dimensioni dell'intervento finanziario e il tipo di meccanismi messi in atto, «una delle poche, se non l'unica possibile manovra economica di intervento sulla liquidità, oggi consentita dal sistema nazionale ed europeo entro precisi limiti»⁷⁰. Sul piano dei principi di bilancio e della contabilità essa «costituisce una manovra finanziaria nella quale il debito dello Stato viene estinto attraverso l'emissione di titoli di Stato», per cui «l'esposizione debitoria non viene meno ma si trasforma nel contenuto, da semplice obbligazione pecuniaria, sottoposta a tutte le regole di diritto comune, a debito non più di uno specifico Ente Pubblico debitore ma dello Stato»⁷¹. Letta in questa chiave (in sostanza una cartolarizzazione dei debiti commerciali in titoli del debito pubblico), la manovra iniziata nel 2013 ha prodotto certamente alcuni effetti collaterali, individuati nella «traslazione del debito sui risparmiatori, sia privati che istituzionali, attraverso l'emissione di titoli di Stato», e nella «instaurazione di ulteriori vincoli di finanziamento, anche di lunghissima durata, tra l'amministrazione centrale e quella periferica, almeno per quegli enti che abbiano fatto richiesta di accesso alle anticipazioni»⁷².

Ne è valsa la pena? Tenendo conto di tutti i fattori in gioco, una valutazione degli effetti del cd. Decreto Sblocca Debiti e delle successive integrazioni si rivela operazione non semplice, persino nel breve periodo. Da un lato, infatti, la massiccia immissione di liquidità e l'attivazione delle procedure semplificate di certificazione e cessione hanno prodotto un drastico calo dello stock, stimato in circa 20 miliardi di euro nel biennio 2013/2014, ritornando al livello del 2008. Nello stesso periodo è stato

⁶⁹ L'attuazione della normativa è monitorata da diverse associazioni, tra cui ANCE, cui nel 2013 l'allora Vice Presidente della Commissione europea Tajani ha ufficialmente conferito il ruolo di *rapporteur* sul primo anno di attuazione della direttiva 2001/7/UE: cfr. www.ance.it - *Approfondimenti – l'economia e la finanza pubblica*.

⁷⁰ B. INZITARI, *L'adempimento dell'obbligazione pecuniaria quale manovra sulla domanda: il pagamento dei debiti arretrati della p.a.*, in *Studi in onore di Giorgio De Nova*, Milano 2015, p. 1739 ss., p. 1746.

⁷¹ B. INZITARI, cit., p. 1751. Simile la posizione di S. LUCATTINI, cit., p. 1021: «colto nella prospettiva finalistica dei suoi effetti e risultati ultimi, il regime del pagamento dei debiti della pubblica amministrazione rivela una notevole incidenza sui sistemi economici, al punto da poter costituire un importante strumento di politica economica e sociale». Da segnalare però che il secondo Autore citato giunge alla conclusione (pp. 1023-1024) che le misure volte al pagamento dei debiti commerciali, mancando di qualsiasi programmazione in ordine agli effetti macroeconomici, escono dalla nozione tradizionale di "misure di politica economica", così come da quella di "regolazione per incentivi", «che presuppone, sempre, un rapporto tra strumenti d'incentivazione e fini perseguiti»; nel caso in esame «si è in presenza, piuttosto, di effetti di tipo macroeconomico che, per lo più, sfuggono, sia ad una consapevole attività di programmazione, che ad un compiuto disegno programmatico. In questo caso, infatti, gli effetti di regolazione sono il riflesso dell'esecuzione dell'obbligo civilistico, mentre [...] dovrebbero derivare da una ponderata scelta discrezionale».

⁷² B. INZITARI, cit., p. 1756. Dato il ruolo centrale assegnato allo smobilizzo dei crediti tramite cessione agli intermediari finanziari, l'Autore segnalava inoltre il rischio che questi ultimi si orientassero verso l'acquisto di titoli pubblici, invece di erogare liquidità alle imprese: «Per effetto di diverse cause e circostanze, l'impiego giudicato più conveniente da quando si sono verificate le note crisi bancarie che hanno sconvolto il sistema creditizio internazionale nel suo complesso, piuttosto che essere rivolto verso le imprese ed il sistema produttivo, si è trasformato nella sistematica sottoscrizione di titoli del debito pubblico che non solo sono oggetto di costante intermediazione finanziaria, ma vengono altresì destinati a costituire la garanzia necessaria per ottenere relevantissime anticipazioni di liquidità dalla Banca centrale europea, che, al fine di poter assicurare al sistema bancario europeo una liquidità sufficiente, applica tassi di interesse estremamente contenuti»: *ivi*, p. 1754.

inoltre rilevato un generale miglioramento della posizione finanziaria delle imprese interessate dalla manovra del governo: e non solo, com'è piuttosto ovvio, per quelle che hanno ricevuto direttamente i pagamenti, ma con riflessi positivi anche per quelle non destinatarie, probabilmente per migliori condizioni di accesso al factoring⁷³. Manca invece, a causa del breve periodo intercorso e delle generali condizioni dell'economia nazionale, una credibile valutazione dell'impatto sulla domanda interna, che costituirebbe il risultato strutturale positivo dell'aumento del debito pubblico⁷⁴.

Dall'altro lato, tuttavia, dai medesimi studi emergono almeno due dati non rassicuranti. In primo luogo, è sufficiente un calcolo elementare per rilevare che l'importo stanziato, per quanto imponente, era comunque inferiore sia al picco del 2011 (circa la metà), sia alla cifra complessivamente necessaria per azzerare il pregresso⁷⁵. In secondo luogo, la riduzione nel biennio poco sopra citata è stata inferiore (di quasi 10 miliardi) ai pagamenti risultanti dal monitoraggio del MEF sui fondi messi a disposizione. Tale discrepanza «appare attribuibile a un flusso di pagamenti "ordinari" (ossia slegati dagli interventi del governo) insufficiente, da solo, a mantenere invariato il livello dei debiti commerciali delle amministrazioni. In altri termini, *mentre si pagava l'arretrato con le risorse messe a disposizione dal MEF, si sono accumulati nuovi debiti commerciali*»⁷⁶. Uno studio pubblicato nel luglio 2016 segnalava, per il primo semestre dello stesso anno, «un'interruzione nel trend di discesa dei tempi medi di pagamento, rispetto ai picchi osservati fino al 2014», e segnalava che «l'analisi storica dei tempi medi di ritardo nei pagamenti della P.A. alle imprese del settore evidenzia un ritorno ai tempi medi registrati all'inizio della crisi»⁷⁷.

4. Gli interventi strutturali. Un focus sul decreto legislativo n. 93/2016 (cd. decreto cassa)

Al di là delle valutazioni nel merito, la critica più diffusa all'intervento del 2013 è stata di non aver affrontato i già più volte citati nodi strutturali da cui il fenomeno dei ritardi di pagamento trae origine, e che si possono raggruppare in tre grandi tematiche: per gli enti territoriali, il superamento dei vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno; per il livello centrale, la revisione del ciclo passivo delle p.a., legata al potenziamento del bilancio di cassa; in generale, l'informatizzazione delle procedure, quindi la

⁷³ Cfr. L. D'AURIZIO – D. DEPALO, *An evaluation of the policies on repayment of government's trade debt in Italy*, Banca d'Italia Working Paper, aprile 2016, p. 6.

⁷⁴ Sulla legittimità della copertura a debito (generalmente vietata dall'art. 17 della l. n. 196/2009), per cui è stata attivata per la prima volta la procedura di aggiornamento dei saldi tramite Relazione al Parlamento ex art. 10-bis, co. 6, l. n. 243/2012, v. CORTE DEI CONTI, *Relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa maggio-agosto 2013*, 22 ottobre 2013, p. 22 ss.

⁷⁵ Alla fine del 2015, la già citata analisi condotta da un gruppo di economisti della Banca d'Italia stimava che il pieno adeguamento alla normativa sui tempi di pagamento avrebbe richiesto una riduzione dei debiti commerciali di circa 50 miliardi: L. D'AURIZIO – D. DEPALO – S. MOMIGLIANO – E. VADALÀ, cit., p. 448.

⁷⁶ L. D'AURIZIO – D. DEPALO – S. MOMIGLIANO – E. VADALÀ, cit., p. 437, corsivo non testuale.

⁷⁷ ANCE – DIREZIONE AFFARI ECONOMICI E CENTRO STUDI, *Pagamenti della Pubblica Amministrazione. Estratto dall'Osservatorio Congiunturale sull'Industria delle Costruzioni*, in www.ance.it – *Approfondimenti*, luglio 2016, rispettivamente p. 4 e p. 6.

digitalizzazione dei processi amministrativi. Sui primi due fronti ha agito la complessiva riforma del sistema di contabilità pubblica, operata nel 2016 tramite quattro provvedimenti principali: la legge n. 163 (riforma della legge n. 196 del 2009); la legge n. 164 (vincoli di bilancio degli enti territoriali); il d.lgs. n. 90 (struttura del bilancio); il d.lgs. n. 93 (potenziamento del bilancio di cassa).

Nell'impossibilità di trattare compiutamente il complesso delle modifiche⁷⁸, nelle pagine che seguono si concentrerà l'attenzione su quelle apportate al livello centrale (bilancio e disciplina di contabilità) ad opera del d.lgs. n. 93 del 2016⁷⁹, che spiccano per aver – finalmente – impostato la revisione di un sistema normativo risalente addirittura al periodo pre-repubblicano, con la riscrittura della definizione di impegno contabile, la modifica della disciplina dei residui passivi e l'introduzione del cronoprogramma dei pagamenti non solo in fase di gestione⁸⁰, ma già dal momento della costruzione del bilancio. In definitiva, come specificato nella relazione illustrativa, «l'obiettivo finale del decreto è quello di "avvicinare" il momento della competenza (impegno) a quello della cassa (pagamento)»⁸¹.

4.1. La ridefinizione dell'impegno

Il primo strumento approntato per il raggiungimento dell'obiettivo appena citato è stata l'integrale sostituzione del comma 2 dell'art. 34 della legge n. 196/2009, che oggi contiene una definizione più puntuale dell'impegno e l'imposizione di requisiti indefettibili per la sua assunzione da parte del dirigente responsabile. Rispetto al testo previgente – che si limitava ad un laconico: «formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate» – la nuova definizione impone innanzitutto che gli impegni di spesa siano iscritti in bilancio, «nei limiti dei pertinenti stanziamenti», con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili, dando pubblicità mediante divulgazione periodica «delle informazioni relative agli impegni assunti per gli esercizi in cui l'obbligazione diviene esigibile»: in sostanza, la registrazione contabile degli impegni dovrà avvenire nell'anno in cui si prevede il pagamento (principio della cd. competenza finanziaria potenziata). La disposizione prosegue specificando che, oltre alla sussistenza della

⁷⁸ Ci si limita a ricordare che la legge n. 164/2016, consolidando alcune modifiche già apportate dalla legge di stabilità 2015, ha profondamente modificato la disciplina in materia di equilibrio dei bilanci degli enti territoriali, tra l'altro sostituendone la nozione originaria con un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, che richiede «il conseguimento del pareggio, e non di un avanzo come avvenuto in passato, e contempla alcune misure di flessibilità»: CORTE DEI CONTI, *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica - Presentazione*, 5 aprile 2017, 2 p. 3 (per un approfondimento sugli effetti delle modifiche in relazione alle spese di investimento, si rinvia alla versione integrale del *Rapporto*, spec. p. 219 ss.). Per un'analisi dettagliata delle innovazioni, cfr. CAMERA, SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO BILANCIO, *Dossier 472/2 – legge 12 agosto 2016*, 26 settembre 2016. Per le principali novità apportate dalla l. n. 163/2016 e dal d.lgs. n. 90/2016 sia consentito rinviare a C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *federalismi.it* n. 9/2017.

⁷⁹ Di attuazione della delega di cui all'art. 42, co. 1, della legge n. 196 del 2009.

⁸⁰ Già introdotta con il D.L. 95/2012 e confermata nella legge di conversione n. 135/2012, all'art. 6, secondo cui il dirigente responsabile deve predisporre un apposito piano finanziario dei pagamenti in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di spesa.

⁸¹ Atto Governo n. 265 – XVII leg., Relazione illustrativa, p. 2.

copertura finanziaria, l'assunzione dell'impegno può avvenire solo in presenza di tre requisiti essenziali: la ragione del debito, l'importo o gli importi da pagare e l'esercizio finanziario (o gli esercizi finanziari) su cui gravano le scadenze di pagamento previste. Deve inoltre essere individuato in modo univoco il creditore; elemento che può tuttavia essere tralasciato (ferma restando la presenza dei primi tre) nel caso di trasferimento di somme ad altre amministrazioni pubbliche, se l'individuazione del creditore sia a sua volta il frutto di un iter procedurale di competenza dell'ente ricevente.

Per aumentare il livello di trasparenza e agevolare il monitoraggio – limitando così anche la possibilità di formazione di debiti fuori bilancio – il terzo comma dell'art. 34 stabilisce che per le spese relative all'acquisto di beni e servizi (sia di parte corrente sia in conto capitale), l'assunzione dell'impegno possa avvenire solo previa registrazione, nella piattaforma di gestione delle scritture contabile, «degli ordini o contratti che ne costituiscono il presupposto».

«Al fine di consentire la programmazione dei pagamenti in coerenza con le complessive autorizzazioni del bilancio di cassa statale» (co. 7), viene infine attribuito al dirigente responsabile della gestione l'obbligo di predisporre ed aggiornare un piano finanziario pluriennale dei pagamenti per ogni impegno assunto, con esclusione solo di alcune tipologie di spese fisse, che deve essere reso pubblico a cadenza periodica.

I benefici derivanti dall'allineamento temporale tra impegno e pagamento dovrebbero riverberare a livello di sistema, da almeno tre punti di vista: in primo luogo, con il rafforzamento della programmazione di medio periodo, soprattutto in relazione alle spese in conto capitale (la cui erogazione è spesso soggetta a ritardi, talvolta imprevedibili al momento della decisione); in secondo luogo, e di conseguenza, la maggiore trasparenza dei bilanci dovrebbe agevolare la funzione di controllo parlamentare; infine, con specifico riferimento ai residui passivi, la disposizione mira a ridurre – appunto in modo strutturale – il rischio che una quota rilevante di essi maturi all'improvviso, con tutti i problemi che ne derivano sulla gestione della liquidità. Da altro punto di vista, emerge chiaramente il tentativo di agevolare le procedure di trasferimento di fondi ad altre amministrazioni⁸², consentendo che l'impegno sia contabilizzato prima della individuazione del creditore, quando questo passaggio procedurale spetti, ad esempio, a un ente locale.

4.2. La nuova disciplina dei residui passivi

Il secondo intervento, correlato alle modifiche appena illustrate, è stato l'aggiornamento delle regole sui residui passivi, e la contestuale abrogazione delle relative disposizioni contenute nella normativa di contabilità risalente al biennio 1923-1924. La nuova disciplina è ora prevista dagli articoli 34-bis e 34-ter della legge n. 196/2009, rispettivamente sui criteri per la conservazione degli stanziamenti di bilancio e la perenzione (art. 34-bis) e sulla procedura di accertamento dei residui (art. 34-ter).

⁸² Secondo il già citato studio di ANCE, la prima causa di ritardo nei pagamenti (almeno per il settore delle costruzioni) è proprio il «trasferimento dei fondi da altre amministrazioni alle stazioni appaltanti», mentre per la prima volta, nel 2016, i vincoli del Patto di Stabilità interno non sono più percepiti come l'ostacolo principale: v. ANCE – DIREZIONE AFFARI ECONOMICI E CENTRO STUDI, cit., tabella a p. 8. A proposito dell'origine del meccanismo dei trasferimenti e degli effetti sulla dinamica della spesa pubblica (in particolare, la «competizione dissipativa tra i centri erogatori della spesa») v. G. DI GASPARE, cit., p. 170 ss., spec. pp. 172-173.

Andando con ordine, e limitandosi alle novità vocate a produrre effetti sul problema dei ritardati pagamenti, merita innanzitutto segnalazione il co. 2 dell'art. 34-bis, che sostituisce il passaggio automatico dal bilancio al conto residui con un'attività di verifica delle ragioni di sussistenza del debito da parte dell'amministrazione, che in caso di esito positivo deve avanzare apposita richiesta, dimostrando «con adeguata motivazione» la necessità che il debito resti in bilancio. In tema di trasferimento di fondi ad altre amministrazioni, la nuova disciplina prende poi atto della particolare complessità delle relative procedure, i cui tempi tecnici «vanno ben oltre il biennio»⁸³ previsto dalla normativa previgente, e allunga quindi da due a tre anni il termine di perenzione: l'obiettivo è quello di evitare, per quanto possibile, la necessità della riscrittura di tali fondi in bilancio, «con il rischio di allungamento dei tempi di pagamento e di oneri aggiuntivi connessi ad eventuali contenziosi». La medesima *ratio* si riviene nella previsione di cui al co. 4, che innovando rispetto alla disciplina precedente prevede il prolungamento del termine di conservazione (da due a tre anni) per i residui relativi a spese in conto capitale. Anche in questo caso, la relazione illustrativa sottolinea la constatazione che «per gli impegni assunti per spese di investimento le successive attività di liquidazione e di pagamento si concretizzano in periodi di tempo considerevolmente lunghi a causa della complessità delle opere, dei lavori o delle forniture»⁸⁴.

Un ulteriore elemento di efficienza nel ciclo passivo, in questo caso volto a semplificare la gestione di fondi già stanziati, deriva infine dalla nuova disciplina sul riaccertamento dei residui, contenuta nell'art. 34-ter della l. 196/2009. Ferma restando la regola generale per cui, alla fine dell'esercizio finanziario, ciascuna amministrazione deve accertare la consistenza dei residui per ogni capitolo di bilancio, nel caso di somme residue originate da spese pluriennali in conto capitale non permanenti, esse, invece di rientrare nel conto residui, possono essere riscritte nella competenza degli esercizi successivi, in relazione al piano finanziario dei pagamenti. Si consente così alle amministrazioni di adeguare gli stanziamenti di competenza ai pagamenti (flussi di cassa) programmati per gli esercizi successivi.

4.3. Il cronoprogramma dei pagamenti

Le modifiche contabili sinora illustrate sono serventi al vero perno della revisione del ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni, cioè l'istituzionalizzazione in via permanente di una programmazione delle spese che integri la valorizzazione del bilancio di cassa nella tradizionale impostazione per competenza giuridica.

Ci si riferisce al meccanismo previsto dal nuovo comma 1-ter dell'art. 23 l. 196/2009, secondo cui, in sede di predisposizione delle previsioni di spesa (quindi prima dell'approvazione del ddl bilancio), i responsabili dei programmi dovranno presentare un «apposito piano finanziario dei pagamenti» (il cd. *cronoprogramma*) contenente «dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento», distinguendo la dotazione di cassa tra le somme destinate al pagamento dei residui e quelle destinate alla copertura di spese ancora da impegnare

⁸³ CAMERA-SENATO – SERVIZI DEL BILANCIO, *Elementi di documentazione per l'esame di atti del Governo* (rif. Atto Governo n. 265), p. 11, da cui anche la citazione che segue immediatamente nel testo.

⁸⁴ Atto Governo n. 265 – XVII leg., *Relazione illustrativa*, p. 8.

(in conto competenza). La portata innovativa della norma si coglie nell'ultimo periodo del comma 1-ter, ai sensi del quale «le dotazioni di competenza, in ciascun anno, si adeguano a tale piano, fermo restando l'ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalle leggi in vigore» (corsivo non testuale). Il *cronoprogramma dei pagamenti* diventa insomma propedeutico alla definizione della stessa legge di bilancio: per questo esso è considerata «una svolta cruciale innanzitutto sul piano "amministrativo", in ordine alla tecnica logico-contabile che d'ora innanzi dovrà essere posta alla base della costruzione delle previsioni di spesa da iscrivere nel bilancio dello Stato»⁸⁵.

L'obiettivo di fondo della disposizione è evidentemente di indurre le amministrazioni a porre maggiore attenzione alle disponibilità di cassa già nel momento in cui impostano le previsioni di spesa per gli anni successivi: il che – in teoria – una volta a regime dovrebbe comportare un progressivo allineamento tra la spesa effettiva, anno per anno, e le relative previsioni. In sostanza, la corretta quantificazione dei fabbisogni di cassa (e della relativa dotazione), analiticamente distinta tra le necessità future e quelle passate, dovrebbe consentire non solo la copertura dei pagamenti in conto competenza, ma anche lo smaltimento dei residui e la loro progressiva riconduzione alla soglia fisiologica.

La valutazione delle richieste così avanzate dalle amministrazioni (*rectius*: Ministeri) rispetto agli obiettivi perseguiti spetta al Ministro dell'Economia, che dovrà tenere anche conto «dello stato di attuazione dei programmi in corso e dei risultati conseguiti negli anni precedenti in termini di efficacia e di efficienza della spesa», nonché «della coerenza del cronoprogramma presentato in sede di formazione del bilancio e gli effettivi risultati della gestione» (art. 23, co.2). Il cronoprogramma in sede di previsione viene così a configurarsi come «ulteriore strumento di controllo della congruità della previsione e dell'efficacia della gestione»⁸⁶.

5. La lacuna sui dati. *Forward: aspettando Siope Plus*

Con le novità normative introdotte nel 2016, due dei tre fattori indicati come cause strutturali del fenomeno dei ritardi di pagamento sono dunque stati affrontati: per quanto il periodo intercorso non sia ancora sufficiente per valutarne in concreto i risultati, è infatti innegabile che il superamento delle rigidità del patto di stabilità interno e la revisione della normativa di contabilità abbiano almeno posto le basi per un rientro nella legalità dei rapporti commerciali tra enti pubblici e creditori privati.

Resta tuttavia irrisolto un problema di fondo – che sul piano logico dovrebbe precedere qualsiasi altra considerazione – cioè la *disponibilità di dati certi e aggiornati* sulla situazione debitoria delle p.a. e, più in generale, la possibilità di monitorarne in tempo reale la dinamica contrattuale. Come già accennato, infatti, tutti gli studi sinora condotti si basano su *stime*, che per quanto elaborate da fonti autorevoli (Banca d'Italia,

⁸⁵ CAMERA-SENATO – SERVIZI DEL BILANCIO, *Elementi di documentazione per l'esame di atti del Governo*, cit., p. 3.

⁸⁶ MEF, Circolare del 23 giugno 2016, n. 20, *Previsioni di bilancio per l'anno 2017 e per il triennio 2017 – 2019 e Budget per il triennio 2017 – 2019. Proposte per la manovra 2017*, p. 10.

Eurostat e il Rapporto annuale di *Intrum Justitia*⁸⁷) presentano comunque inevitabili incertezze⁸⁸. Inoltre, per la loro stessa natura tali stime forniscono un quadro a posteriori: sono perciò in grado di quantificare i risultati, ma non di individuare eventuali criticità *prima* della formazione di nuovi debiti.

Eppure, gli strumenti esistono: dal 2002 (d.lgs. n. 231) è attiva la Piattaforma di Certificazione dei Crediti commerciali (PCC) e dal 2006 è andato a regime il Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (Siope)⁸⁹, gestito da Banca d'Italia su incarico della Ragioneria Generale dello Stato, proprio allo scopo di «verificare l'andamento dei flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche e di supportare la costruzione tempestiva e coordinata dei conti pubblici»⁹⁰.

Perché, quindi, ancora nel 2017 risulta impossibile quantificare con precisione la situazione debitoria degli enti pubblici? Andando ad indagare sul funzionamento dei sistemi informatici appena citati, emerge una risposta apparentemente⁹¹ banale: nessuno dei meccanismi citati è attualmente costruito per “intercettare in automatico” l'andamento dei pagamenti.

Per quanto riguarda la Piattaforma di certificazione (PCC), dall'ultimo aggiornamento dei dati fornito dal MEF⁹² risulta che non tutti gli enti potenzialmente coinvolti hanno effettuato la registrazione e che comunque, anche tra quelli registrati, solo una minoranza (circa il 35%) comunica i dati di pagamento. È inoltre convincente, sul punto, la diffusa opinione che a comunicare i dati siano proprio le amministrazioni più efficienti, sia in termini di digitalizzazione delle procedure, sia in termini di tempestività dei pagamenti. Per quanto riguarda il SIOPE, per come attualmente conformato, le segnalazioni dei tesoreri sono effettuate «su base aggregata e non contengono riferimenti alle fatture poste in pagamento»⁹³: in sostanza, la fatturazione elettronica è ormai obbligatoria per tutte le amministrazioni (dal 2015, dopo una sperimentazione iniziata nel 2014 solo per quelle centrali), ma i dati che i tesoreri

⁸⁷ *Intrum Justitia* è un gruppo finanziario, quotato alla borsa di Stoccolma, che si presenta come “leader europeo nel settore dei servizi del Credit Management” (www.intrum.com) e che, grazie alla distribuzione capillare di agenzie esattoriali e studi legali sul territorio europeo, è in grado di fornire dati aggiornati sul mercato del credito. Ora, che gli operatori privati contribuiscano al “monitoraggio” dei servizi e dei relativi settori economici è non solo fisiologico, ma addirittura positivo, nella prospettiva del miglioramento dei servizi stessi; non si può tacere, tuttavia, la perplessità suscitata dalla constatazione del ruolo di almeno parziale *supplenza* svolto da questo colosso privato rispetto alle (in)capacità informative del sistema pubblico.

⁸⁸ Che la Banca d'Italia non manca di sottolineare in ogni *Relazione annuale*, da ultima quella sul 2016 (31 maggio 2017, p. 135): «In mancanza di dati ufficiali completi sull'ammontare dei debiti commerciali e dei relativi tempi di pagamento, vengono di seguito presentate le stime che la Banca d'Italia elabora sulla base di proprie indagini statistiche, condotte sulle imprese, e delle segnalazioni di vigilanza. Data la natura campionaria di alcune informazioni, tali stime sono caratterizzate da un grado di incertezza non trascurabile».

⁸⁹ Per genesi ed evoluzione del SIOPE v. il sito ufficiale del MEF, Sezione *E-Government – SIOPE*.

⁹⁰ C. SIMEONE – P. FERRO, *Pagamenti digitali. Siope+, si completa la digitalizzazione del colloquio entesoriere*, in www.formupa.it, 29 novembre 2016.

⁹¹ In realtà, sul piano operativo le difficoltà – pur superabili – sono tutt'altro che banali, dato che nel caso specifico alle criticità tipiche del processo di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi si aggiungeva la previa necessità di armonizzare le regole contabili, così da poter creare sistemi di codifica e regole tecniche standard.

⁹² Cfr. l'apposita pagina web del MEF: <http://crediticommerciali.mef.gov.it/CreditiCommerciali/home.xhtml>

⁹³ E ciò perché le segnalazioni sono «concepite per un monitoraggio macroeconomico della finanza pubblica»: C. SIMEONE – P. FERRO, cit., p. 2.

devono comunicare non sono tanto dettagliati da consentire di tracciare le singole posizioni debitorie.

Anche per questo profilo il 2016 è stato un anno cruciale, perché con la legge di bilancio 2017-2019⁹⁴ è stato avviato il cd. *Siope Plus* (o *Siope+*), che «consente di acquisire informazioni dagli enti “in automatico”, liberando, a regime, gli enti dall’obbligo di provvedere alla continua trasmissione alla Piattaforma elettronica PCC di dati riguardanti il pagamento delle fatture, che costituisce la principale criticità dell’attuale sistema di monitoraggio dei debiti commerciali e dei relativi tempi di pagamento»⁹⁵. L’esordio in via sperimentale, per un gruppo limitato di enti e banche pilota, è previsto per il 1° luglio 2017, mentre il sistema dovrebbe essere progressivamente esteso a tutti gli enti pubblici a partire dal 1° gennaio 2018. Una volta a regime, e ammesso che *Siope Plus* venga implementato per intero, l’integrazione dei dati con quelli acquisiti tramite la PCC dovrebbe permettere «di monitorare i tempi di pagamento delle fatture, di fornire informazioni più generali sulla classificazione economica delle spese e, in prospettiva, di seguire il ciclo attivo e passivo delle PA nelle diverse fasi»⁹⁶. L’auspicio è che la rilevazione automatica degli andamenti contrattuali delle p.a. consenta anche una maggiore incisività nell’individuazione e nel contrasto delle prassi elusive, che secondo le rilevazioni delle associazioni di categoria⁹⁷ nel 2016 hanno rappresentato una delle principali cause di iniquità nei rapporti contrattuali con gli enti pubblici.

⁹⁴ Legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, co. 533: «All'articolo 14 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dopo il comma 8 sono inseriti i seguenti: «8-bis. Al fine di favorire il monitoraggio del ciclo completo delle entrate e delle spese, le amministrazioni pubbliche ordinano gli incassi e i pagamenti al proprio tesoriere o cassiere *esclusivamente* attraverso ordinativi informatici emessi secondo lo standard Ordinativo Informatico emanato dall'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), per il tramite dell'infrastruttura della banca dati SIOPE gestita dalla Banca d'Italia nell'ambito del servizio di tesoreria statale. Le modalità con cui enti e tesorieri scambiano gli ordinativi informatici con l'infrastruttura SIOPE sono definite da apposite regole di colloquio definite congiuntamente con l'AGID e disponibili nelle sezioni dedicate al SIOPE del sito internet istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. *I tesorieri e i cassieri non possono accettare disposizioni di pagamento con modalità differenti da quelle descritte nel periodo precedente.* 8-ter. Con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, sentite la Conferenza unificata e l'AGID, sono stabiliti le modalità e i tempi per l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 8-bis» (corsivi non testuali).

⁹⁵ Dalla presentazione del sistema sulla pagina web del MEF, Sezione *E-Government – Siope – Siope+*.

⁹⁶ C. SIMEONE – P. FERRO, cit., p. 2.

⁹⁷ Secondo l'Osservatorio ANCE, l'85% delle imprese segnala di aver subito almeno una prassi gravemente iniqua da parte della P.A. (richiesta di ritardare l'emissione del SAL o l'invio delle fatture; richiesta di accettare, in sede di contratto, tempi di pagamento superiori a 60 giorni; richiesta di rinunciare agli interessi di mora in caso di ritardo) nel corso del primo semestre del 2016 (ANCE, *Pagamenti della pubblica amministrazione. Estratto*, cit., 11). Segnalazioni del medesimo tenore sono riferite anche dall'Ufficio Studi della CGIA: cfr. CGIA, *Stato-lumaca con i fornitori*, cit., p. 3.

