Luigi Marafante

Sblocco dei pagamenti
Cosa sta accadendo in realtà?

È il caso di fare una riflessione su quanto sta accadendo sul fronte dello sblocco dei pagamenti ai fornitori da parte della Pubblica Amministrazione. Il recente decreto legge del Ministero dell'Economia e delle Finanze porterà ossigeno per le aziende o sarà un altro nulla di fatto? Gli operatori hanno il timore, fondato, che la questione resti irrisolta

Torniamo ancora una volta sul tema dei ritardi nel pagamento dei debiti delle Pubbliche Amministrazioni agli operatori del settore, sia per la grande importanza che questa situazione ha per le salute delle imprese - specialmente in questo periodo di crisi acuta e prolungata - sia per un'analisi delle azioni governative, che avevano promesso uno sblocco, anche se solo parziale, di tali pagamenti in un tempo relativamente breve.
Iniziamo con un inquadramento della situazione esistente, che ci viene fornita da Michele Clementi, segretario nazionale di Assortopedia (Associazione Nazionale Aziende Ortopediche). «Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha emanato di recente il decreto legge 35 relativo al riparto di cinque miliardi destinati al pagamento dei crediti sanitari per il 2013. Tale iniziativa, resa possibile da un alleggerimento dei vincoli concesso in Commissione Europea, è parte di un progetto più ampio che dovrebbe consentire il pagamento di ben quaranta miliardi, una cifra mai vista nella storia del nostro Paese. Sussistono però diversi motivi di preoccupazione, ragione per la quale sono all'analisi numerosi emendamenti al decreto stesso: procedure eccessivamente articolate, assenza di certezza sui tempi operativi da parte della Pubblica Amministrazione, destinazione certa dei fondi stanziati, assicurazioni in merito all'assenza di inasprimenti con nuove tasse regionali, rispetto della nuova direttiva europea sui ritardati pagamenti, eliminazione del blocco delle azioni esecutive che, a questo punto, sarebbe ancora più assurdo mantenere. Confindustria è l'associazione di categoria che più di tutti si è mossa in questa direzione e anche Assortopedia ha fatto la sua parte, presentando una memoria alla Commissione Speciale della Camera».

Non è come sembra

Per comprendere meglio la situazione da un punto di vista legale abbiamo contattato Francesco Maria Lino, avvocato della Omnialex di Caserta. «Va detto innanzitutto che la realtà è completamente diversa da quello che è il quadro normativo e da quella che dobbiamo supporre sia la volontà governativa. In pratica i pagamenti delle forniture attuali entro sessanta giorni - come stabilito di recente recependo una normativa comunitaria - nessuno li ha ancora visti e, per quanto riguarda l'arretrato, a volte anche di annualità pregresse, nulla ha ancora avuto luogo. Ricordiamo anche che alcune Regioni sottoposte a piani di rientro dal 2010 sono escluse persino dalla possibilità di effettuare il pignoramento per via giudiziaria, situazione questa che dovrebbe vedere presto un pronunciamento della Corte Costituzionale, sperando che essa si pronunci contro tali provvedimenti di blocco delle ingiunzioni». «Quanto al provvedimento riguardante il pagamento in due anni di quaranta miliardi dei debiti della Pubblica Amministrazione, si tratta di una promessa che non ha ancora visto alcun pagamento alle aziende realizzato concretamente, con le imprese che continuano a doversi esporre dal punto di vista finanziario con il sistema bancario e ad avere rapporti problematici con i propri fornitori, in una catena che è un vero e proprio circolo vizioso, dove parte del guadagno previsto da una fornitura se ne va a pagare gli interessi bancari».
A volte, per il pagamento del credito pregresso, le Asl propongono transazioni che però penalizzano fortemente il fornitore: sconto sull'importo pattuito per la fornitura, già fatturato, e negazione

degli interessi dovuti per i ritardi. «La certificazione dei debiti da parte delle Asl (la cui procedura mediante piattaforma online non tutte le amministrazioni sono riuscite a rendere operativa) è una realtà che rimane teorica: di fatto di pagamenti non se ne vedono o se ne vedono pochi attuando le transazioni con le modalità appena descritte; insomma un pessimo affare per l'imprenditore.

Serve a poco sanare i debiti pregressi senza programmare la spesa corrente e futura

La situazione attualmente è peggiorata dal fatto che prima, con queste certificazioni, ci si poteva rivolgere a società finanziarie o al circuito bancario, che "scontavano" questi crediti e quindi anticipavano le somme. Ora, invece, dal momento che queste figure finanziarie hanno portafogli pieni di queste partite, prima di erogare nuove somme ed esporsi ancora di più attendono che la situazione muti e si chiarisca».

La questione della piattaforma elettronica

Una seconda chiacchierata con Marco Castaldi, sales manager della Credit-System di Milano, società di consulenza per la gestione del credito che si rivolge alle aziende fornitrici degli Enti Pubblici. «Per quanto riguarda il decreto per il pagamento dei debiti arretrati della Pubblica Amministrazione, noi siamo ancora in una fase di studio perché la situazione normativa è in continua evoluzione. In particolare ci stiamo focalizzando sui pagamenti del Servizio Sanitario Nazionale. Per quanto riguarda le aziende del settore, il timore degli addetti ai lavori è che sia stata data troppa importanza e troppa autonomia alle singole amministrazioni pubbliche. Queste - essendo generalmente un apparato molto burocratizzato e stante anche le esperienze storiche precedenti - difficilmente riusciranno a mantenere le tempistiche previste dal decreto, che peraltro richiede anche una serie di circolari attuative affinché tutto si sblocchi e venga poi fatto nel miglior modo possibile. Una delle prime decisioni attese è come sia ripartita la prima trance di cinque miliardi di euro (dei venti miliardi previsti per il 2013) tra le varie Regioni, le quali a loro volta devono definire quali siano i crediti che vanno pagati prima. Il criterio presupposto è che si paghino prima i più vecchi e quelli che non sono stati ceduti agli istituti di credito. Partendo da ciò, quello che noi stiamo facendo con le aziende sanitarie con le quali operiamo è spingere sull'acceleratore per la certificazione delle fatture, dato che, allo sblocco dei fondi, dovrebbero essere saldate prima le fatture che, avendo completato l'iter amministrativo, siano già presenti nell'estratto conto dei vari enti e quindi pagabili. Purtroppo la certificazione dei crediti, secondo le modalità indicate nei decreti e privilegiando la modalità elettronica mediante piattaforma dedicata, è attualmente disponibile solo in alcune

Allo sblocco dei fondi dovrebbero essere saldate prima le fatture che, avendo completato l'iter amministrativo, sono già presenti nell'estratto conto dei vari enti e quindi pagabili

Le aziende ridurranno sì la loro esposizione, ma non riceveranno nuove risorse, quindi non avranno la liquidità necessaria per rilanciarsi

Regioni, essendo escluse tutte quelle che hanno in corso i piani di rientro e quindi con le maggiori difficoltà nei pagamenti (una delle poche eccezioni è rappresentata dalla Regione Campania, vedi nota). Inoltre, non tutte le Amministrazioni e le Asl si sono registrate su tale piattaforma, nonostante le sanzioni previste per coloro che non lo effettueranno nei tempi previsti». «Il nostro timore è che le Amministrazioni che saranno in "ritardo" inizino poi a pagare secondo una priorità relativa alla successiva certificazione dei crediti sulla piattaforma da parte delle imprese, piuttosto che per anzianità del credito stesso e per completezza dei controlli relativi alle fatture esistenti».

Una non soluzione

Terminiamo la nostra indagine con Marco Laineri Milazzo, presidente di Fioto (Federazione Italiana degli Operatori in Tecniche Ortopediche). «Purtroppo la realtà di ritardi nei pagamenti è un coltello nella piaga per i tecnici ortopedici da oltre quindici anni. Per capire che cosa stia accadendo oggi è necessario comprendere quanto questa situazione sia radicata nel passato». «Come prima considerazione, trovo paradossale che oggi si scomodi il Parlamento per deliberare un provvedimento ad hoc per liberare risorse, delle quali è sconosciuta la provenienza, per sanare un debito della Pubblica Amministrazione. Un debito certo ed esigibile, per cui non si vede che cosa debba essere deciso oltre al fatto di pagarlo con la stessa tempestività con la quale vengono esatti i crediti perseguiti dalla stessa Equitalia. Vi è infatti un'infinità di decreti ingiuntivi in corso, con tanto di pignoramenti, ma la cui esecutività è stata congelata, in ottemperanza ad altri provvedimenti legislativi varati all'uopo per le Regioni sottoposte a piano di rientro, da noi ritenuti incostituzionali. Alla fine questo provvedimento prevede che - a fronte di un debito complessivo che risulterebbe essere pari a oltre novanta miliardi di euro - ne viene saldata solo una prima trance di quaranta miliardi nei prossimi due anni. Suona un po' assurdo, no?» «Se un'azione di questo tipo vuole essere intesa come linfa economica per le imprese, oggi al collasso, e quindi per l'economia del Paese, credo che - per come è strutturata, senza un allineamento del corrente già gravato dalla spending review - finisca per essere un'offesa alla nostra intelligenza e a quella di tutti gli italiani ai quali viene mitologicamente presentata come "la" soluzione. Ogni impresa paga i propri dipendenti, le spese per la gestione aziendale e i propri fornitori correntemente, ignoriamo come si possa ritenere che, pagando una quota del debito, già stagionato da mesi o da anni di ritardo, "spalmandola" in due anni, altresì ponendo regole, vincoli e condizioni di accesso, si creda di sdoganare risorse alle imprese per lo sviluppo e il conseguente lavoro per il tessuto produttivo italiano. Queste risorse saranno interamente risucchiate dai debiti contratti con il sistema creditizio».

Si è creato un circolo vizioso, in cui parte del guadagno previsto da una fornitura se ne va per pagare gli interessi bancari

La vera destinazione dei fondi

Di fatto nessuna impresa può sostenere i tempi biblici della Pubblica Amministrazione e, non potendo contrarre debiti "scudati" al pari del Ssr, le aziende per sostenere i costi correnti non possono che ricorrere alle banche o alle finanziarie. Quindi questa immissione di denaro in realtà non andrà alle imprese, bensì agli istituti di credito, titolari del debito d'impresa o del credito ceduto e già anticipato secondo le varie modalità di rito. L'unico risultato utile sarà quello di ridurre l'esposizione delle aziende,

quindi le imprese non riceveranno nuove risorse e non avranno la liquidità necessaria per fare innovazione, rilancio e promozione delle proprie attività. «Un'altra legittima domanda», riprende Laineri Milazzo, «è: dopo questi due anni, quando saranno saldati i rimanenti quaranta (o più) miliardi del debito? Per assurdo, con tempi così lunghi, in alcune Regioni i pagamenti avrebbero visto un buon fine probabilmente prima seguendo la via ordinaria, piuttosto che secondo quanto previsto dal provvedimento straordinario.

La politica attuata dalle Asl per il risparmio della spesa sanitaria si basa sulla dilazione nel tempo delle erogazioni e, a volte, sulla sospensione di certe prestazioni

Il peso del nostro settore sull'intero debito è sicuramente, in valore assoluto, molto basso (possiamo stimare circa quattrocento/seicento milioni di debito che si accumula ogni anno) ed esiste il rischio di essere messi in secondo ordine rispetto ad altre voci di spesa. La questione più importante, però, è che sanare il pregresso senza programmare la spesa corrente e futura, serve a ben poco. Le Regioni non sono in grado di coprire la spesa corrente, non ce la facevano prima, figuriamoci ora che vi saranno meno risorse. Quindi, delle due l'una: o daranno meno servizi o continueranno a fare debiti, però ancora più alti di prima».

La gravità delle disuguaglianze

La situazione non è per nulla chiara, ma ciò che è palese è invece il come le Regioni stiano tagliando in modo orizzontale tutto il "tagliabile" - commenta Laineri Milazzo -, dissuadendo dall'erogazione, creando

A volte, per il pagamento del credito pregresso, le Asl propongono transazioni che però penalizzano il fornitore con sconti sull'importo pattuito per la fornitura, già fatturato, e la negazione degli interessi dovuti per i ritardi

problemi sulle fatturazioni, sui pagamenti e sul rinnovo, con il chiaro obbiettivo di abbattere del 30-40% le prestazioni erogate. Un taglio più o meno orizzontale, ma che a macchia di leopardo genera sui territori disuguagliane e vessazioni per un panorama dei Sistemi Sanitari Regionali tutt'altro che egualitari e garantisti. Così facendo si determinano grosse differenziazioni tra Regione e Regione rispetto al diritto dell'utente, il che cozza fragorosamente con quanto già trattato nell'inchiesta del numero di maggio di Ortopedici&Sanitari ("Il Programma d'azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità) circa l'integrazione delle persone con abilità diverse.

Serve una corretta programmazione

Il meccanismo della programmazione della spesa sanitaria regionale non è affatto efficace: nella sostanza ogni anno deve essere predisposto il bilancio di previsione, che dovrebbe prevedere sulla base delle spese consuntive precedenti e maggiorate di un importo (ipotizziamo un 4-6%) che rappresenta gli aumenti legati alle variazioni del costo del denaro, del costo della vita, dell'innovazione tecnologica ecc. e delle politiche sanitarie promosse. Mentre nella realtà i bilanci delle Asl si chiudono sempre con grosso ritardo e non vi è precisione nelle cifre destinate al capitolo specifico relativo alla spesa per l'assistenza protesica. Ne consegue che il Ministero della Salute, non ricevendo dalle Regioni le informazioni finanziarie utili per fare la giusta programmazione, finisce con il pianificare la spesa sanitaria in modo "spannometrico". «Le risorse così allocate a livello nazionale non sono adeguate e quelle poche che arrivano alle Regioni finiscono per giustificare la gestione inefficace delle risorse amministrate», commenta Laineri Milazzo. «Una corretta programmazione dovrebbe invece definire esattamente la risorse che possono essere allocate e quindi le prestazioni che possono essere erogate (i famosi Lea, livelli essenziali di assistenza). Invece, la politica attuata oggi dalle Asl per il risparmio della spesa sanitaria si basa sostanzialmente sullo strumento della dilazione nel tempo delle erogazioni e in alcuni casi sulla sospensione di determinate prestazioni, ritenute improvvisamente inefficaci. Simile strategia induce spesso l'assistito a pagare privatamente una prestazione che gli spetta di diritto. Questo però non è più un sistema sanitario nazionale solidale ed egualitario». La situazione economica, insomma, non da segni di miglioramento e le molte situazioni di crisi acute (esodati, rifinanziamento della cassa integrazione, sospensione dell'Imu ecc.) fanno temere che il mantenimento dell'impegno di pagamento possa divenire problematico. Si deve sperare che il nuovo governo sia in grado di "inventarsi" un reperimento di risorse aggiuntive, senza ulteriore aggravio del debito, ma non è facile immaginare come possa farlo.

© RIPRODUZIONE RISERVATA