TROPPE INCERTEZZE NEL DECRETO 35 E RESTA IRRISOLTO IL CONTENZIOSO CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Le imprese fornitrici del Ssn continuano a vantare crediti a molti zeri. Ecco un'analisi sui punti più controversi che rallentano lo sblocco dei pagamenti

di **Giuseppe Lunetta**, amministratore unico di VRS s.r.l., società di gestione di crediti sanitari
g.lunetta@valuers.it

Già da qualche settimana prima della sua promulgazione (8 aprile 2013), il decreto legislativo numero 35, che reca disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della Pubblica Amministrazione, ha avuto una notevole rilevanza mediatica. Se ne continua a parlare tutti i giorni sia in termini ottimistici che polemici, spesso – comunque – senza entrare nel merito e con superficialità.

Qui di seguito ne analizziamo gli effetti – dal particolare punto di vista dei fornitori del sistema salute italiano – anche alla luce della relazione illustrativa che ha accompagnato il decreto, delle osservazioni emerse dalla Conferenza delle Regioni (11 aprile 2013) e dei verbali delle audizioni dell'Associazione bancaria italiana (Abi) e di Confindustria.

Tabella 1 – Il fondo per assicurare la liquidità

dotazione	2013	2014	totali
Per pagamenti di debiti degli Enti Locali	2 € mld	2 € mld	4 € mld
Per regioni e province autonome per pagare debiti non finanziari e non sanitari	3 € mld	5 € mld	8 € mld
Per pagare debiti degli enti del SSN	5 € mld	9 € mld	14 € mld
Totali	10 € mld	16 € mld	26 € mld

I debiti coinvolti

Il Dl 35 è applicabile solamente ai debiti della Pubblica Amministrazione certi, liquidi ed esigibili in linea capitale, maturati fino al 31 dicembre 2012. Quindi ne sono esclusi i debiti pubblici sorti nel 2013, quelli contestati o sconosciuti, gli interessi di ritardato pagamento e le spese.

Dei 40 miliardi di euro complessivi considerati dal provvedimento, quelli destinati ad alleviare la situazione debitoria del Servizio sanitario nazionale (Ssn) sono solamente 14, di cui 5 da erogare nel 2013 e 9 l'anno prossimo. Queste cifre – come si può desumere dalla tabella 1 – sono inserite dalla nuova norma in un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'Economia e Finanze (Mef).

Per evitare un aggravamento dei debiti complessivi dello Stato, le erogazioni da tale fondo verso le Regioni (relativamente al Ssn) avvengono a titolo di "anticipazioni di liquidità", per cui dovranno essere restituite al Mef, entro 30 anni al massimo, ad un tasso del 3,3% annuo.

Il Dl 35 stabilisce che la ripartizione regionale delle anticipazioni doveva avvenire, ad opera del Mef, secondo alcuni criteri enunciati (che non approfondiamo) entro la data del 15 maggio 2013. Il 17 aprile scorso il ministero, anticipando i tempi, ha pubblicato la ripartizione della prima dotazione da 5 miliardi di euro. Nella tabella 2 abbiamo raccolto i dati in un prospetto che evidenzia la ripartizione percentuale delle risorse tra le regioni, confrontandoli con i tempi medi d'incasso (il parametro è noto come DSO, acronimo di Days Sales Outsatnding) rilevati da Assobiomedica al 31 marzo 2013.

I criteri di ripartizione previsti dal Dl 35 sono stati contestati da Confindustria che ha chiesto – nella sua audizione – di ripartire le risorse proporzionalmente ai debiti, e non in base alla virtuosità degli enti, "per non far pesare sulle imprese le inefficienze delle amministrazioni debitrici".

Tra le prime reazioni locali si registra quella della Regione Lombardia, che non attingerà al Fondo di liquidità. Dichiara di non averne bisogno e che pagherà i fornitori con i propri mezzi. La rinuncia della Regione Lombardia permetterà ad altre regioni di chiedere anticipazioni per importi maggiori di quanto loro attribuito dai riparti ufficiali del Mef. Ciò potrà avvenire entro il 15 dicembre 2013.

Un grosso ostacolo all'accesso al Fondo di liquidità è rappresentato dal piano di rimborso che le Regioni devono presentare all'atto della richiesta. Infatti il rimborso dell'anticipazione deve rispettare gli equilibri di bilancio, il che potrebbe comportare aumenti di tassazione in capo ai cittadini della regione coinvolta. L'aumento della imposizione fiscale in momenti come quello attuale appare perlomeno arduo (con le inevitabili ricadute elettorali).

Per accedere ai fondi loro assegnati, le Regioni dovranno, inoltre, presentare un piano dettagliato di pagamenti a fornitori (articolo 3, comma 5); incassata l'erogazione dal fondo di liquidità le Regioni dovranno immediatamente estinguere i debiti elencati nel piano di pagamento (per il tramite degli enti del Ssn, come noi ipotizziamo?).

Il secondo riparto, da 9 miliardi di euro, è previsto entro il 30 novembre 2013.

Per mettere in sicurezza le somme necessarie a estinguere almeno parte dell'enorme stock di crediti commerciali maturati alla data del 31 dicembre 2012 dalle imprese, il Dl 35 ha introdotto la clausola di impignorabilità delle stesse (articolo 6, comma 5).

Piani di pagamento

L'articolo 6 del DL 35 impone alle amministrazioni debitrici di comunicare ai loro creditori – entro il 30 giugno 2013 – gli importi e le date entro le quali provvederanno ai pagamenti, pena pesanti sanzioni a carico dei funzionari negligenti. Secondo la Conferenza delle Regioni questa disposizione (indicata nel comma 9) è inapplicabile, almeno nella prima fase di acconto, poiché sono ignote le somme che saranno rese disponibili alle singole Asl. Queste ultime – pertanto – non potranno a loro volta comunicare ai creditori né gli importi né le

date di pagamento.

Quando i pagamenti giungeranno effettivamente alle imprese? Le date entro le quali i fornitori introiteranno i pagamenti pubblici non sono state precisate dal decreto e Confindustria ha così stigmatizzato la lacuna: "il decreto non individua una data precisa per i pagamenti, che sono – però – l'obiettivo del provvedimento". Come se non bastasse anche il percorso dei flussi di liquidità non è sufficientemente chiarito; per tale motivo abbiamo ipotizzato che il flusso avvenga nel seguente modo: dal Mef, tramite Cassa Depositi e Prestiti (CDP), alle Regioni, quindi agli enti del Ssn e infine alle imprese fornitrici. In base a ciò, abbiamo elaborato un calendario, schematizzato dalla tabella 3, che include, comunque, alcuni avvenimenti le cui date non sono definite dal provvedimento.

Disposizioni per impedire un nuovo accumulo di debiti

Tra le ragioni che hanno determinato – nel tempo – l'accumularsi di una situazione debitoria imponente in capo agli enti del Ssn, spicca l'avvenuto dirottamento di risorse destinate a finanziarli. In pratica lo Stato trasferiva alle Regioni i fondi per coprire le spese del Ssn e le Regioni, per far fronte ad altre urgenze, utilizzavano tali risorse (o quota parte di esse) per coprire spese non sanitarie. Per limitare il fenomeno deviante, ed impedire che si possano accumulare in futuro nuovi debiti scaduti in capo agli enti del Ssn, il Dl 35 stabilisce che, a partire dal 2013, le Regioni sono obbligate a trasferire ai propri enti Ssn almeno il 90% delle erogazioni ricevute dallo Stato per finanziare il servizio sanitario.

Iscrizione al portale Mef per le certificazioni

Entro il 29 aprile 2013 le amministrazioni pubbliche avrebbero dovuto – tutte – iscriversi sulla piattaforma telematica del Mef, precondizione per pubblicarvi l'elenco dei debiti (previsto dal Dl 35) con la conseguente, automatica, certificazione degli stessi. Uno dei titoli apparsi sulla stampa nei primi giorni di maggio sintetizza molto efficacemente la situazione: "Debiti P.A., mancato il primo obiettivo". Secondo www.lavoripubblici.it il ministero avrebbe diffuso in ritardo le istruzioni operative destinate a regioni, province ed enti locali; il vademecum, contenuto nella circolare della Ragioneria dello Stato numero 19, è arrivato solo il 29 aprile (stessa data in cui scadevano le iscrizioni). Questo problema tecnico è stato confermato anche da altri comunicati pubblici, ma il risultato finale è quello indicato dall'Associazione nazionale costruttori edili (Ance): l'iscrizione è stata completata nei tempi dovuti solo da un terzo delle amministrazioni interessate. Ecco il quadro delle adesioni risultantie al 7 maggio (fonte Associazione artigiani e piccole imprese di Mestre, Cgia):

- 12 Regioni e Province autonome (su 21). All'appello mancano – per esempio – Abruzzo, Basilicata, Campania, Marche e Bolzano;
- 68 Province (su 110);
- Circa 3.800 Comuni (su 8.092): tra i capoluoghi di provincia più importanti brillano per la loro assenza Bari, Bologna e Torino;
- 72 Aziende sanitarie locali e una Agenzia regionale di sanità (cioè meno della metà degli enti interessati).

Le conseguenze della mancata iscrizione sono molteplici, ma la più eclatante è l'impossibilità, per gli enti mancanti, di attuare alcune incombenze previste dal Dl 35, quali la pubblicazione dell'elenco dei debiti. L'auspicio è che le sanzioni previste a carico dei funzionari "negligenti" spingano a completare le iscrizioni al più presto, anche se in ritardo.

Priorità nel pagamento dei crediti scaduti

Il Dl 35, all'articolo 6, stabilisce che i pagamenti devono essere effettuati dando priorità ai crediti non oggetto di cessioni pro soluto, e privilegiando i debiti più antichi. Il criterio dell'anzianità è logico ed ampiamente condiviso, mentre l'accodamento dei crediti ceduti (pro-soluto) ha sollevato perplessità e polemiche nel mondo finanziario. Stefania Peveraro scrive su Milano Finanza del 26.4.2013 sotto il titolo "Il Dl sui debiti PA gela il factoring": adesso banche e finanziarie non comprano più crediti verso la P.A.. E potrebbero chiedere l'annullamento dei vecchi contratti". Più prudente, ma sostanzialmente concorde, l'autorevole presa di posizione dell'Abi in sede di audizione alla Camera (16 aprile 2013): dare certezza ai pagamenti per le banche, chiede l'Associazione bancaria, per bocca del suo direttore generale Giovanni Sabatini. Per evitare che il pagamento alle banche sia "una mera eventualità futura" l'Abi propone di cedere alla Cassa Depositi e Prestiti i crediti acquistati dalle banche.

Gli emendamenti

Da più parti si lamenta che il Dl 35 contiene troppe incombenze e adempimenti burocratici (Il Sole 24 ore ne ha elencati 36) a carico degli enti pubblici debitori. Per tale motivo si sono levate unanimi – da più parti – le richieste di semplificazioni procedurali, per non pregiudicare i desiderati effetti del provvedimento. Alla data di scadenza (23 aprile 2013) risultavano presentati più di 600 emendamenti, il che potrebbe pregiudicare la conversione in legge nei tempi previsti (entro il 7 giugno 2013) visto che la discussione alla Camera inizia il 14 maggio. La maggioranza dei commenti apparsi sulla stampa è, comunque, fiduciosa sulla conversione in legge nei termini, nonostante la numerosità degli emendamenti presentati.

Tabella 2
La disponibilità ripartita

Ripartizione tra le Regioni (Decreto Mef 17.4.13) e confronto con DSO Assobiomedica

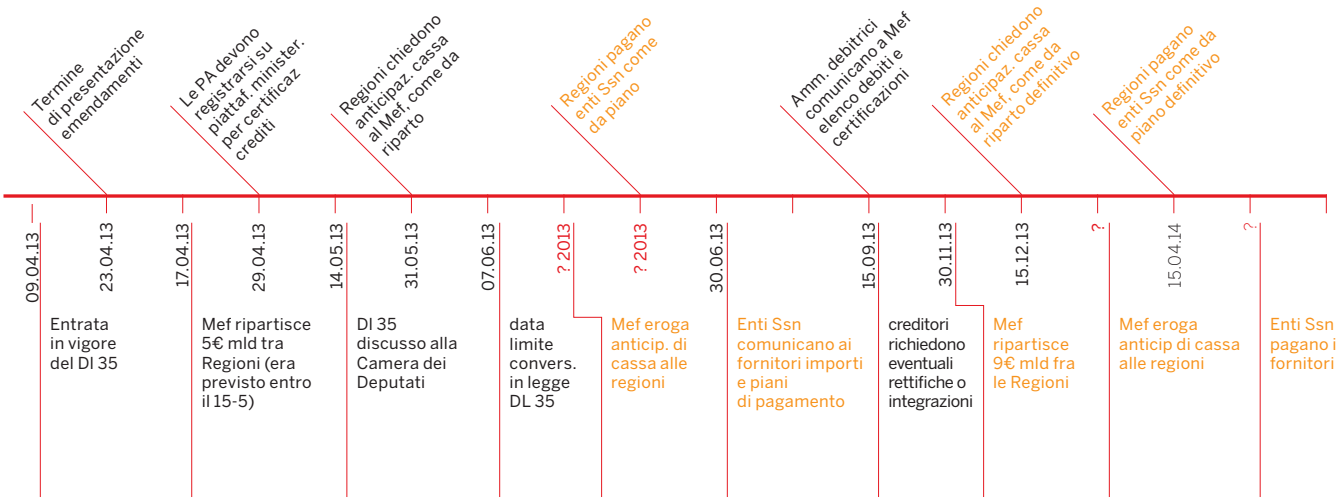
Regione	€'000	quote %	DSO ASBM 31.03.2013
Lazio	786.741	15,7%	308
Veneto	777.231	15,5%	264
Piemonte	633.899	12,7%	327
Sicilia	606.097	12,1%	253
Campania	531.970	10,6%	677
Emilia Romagna	423.584	8,5%	270
Toascana	230.753	4,6%	267
Lombardia	189.450	3,8%	108
Abruzzo	174.009	3,5%	184
Sardegna	159.728	3,2%	241
Puglia	146.679	2,9%	312
Calabria	107.142	2,1%	930
Liguria	81.833	1,6%	177
Marche	44.871	0,9%	142
Molise	44.285	0,9%	907
Trento	18.884	0,4%	81
Umbria	17.222	0,3%	135
Basilicata	16.209	0,3%	138
Friuli	6.468	0,1%	87
Valle D'Aosta	2.945	0,1%	86
Totale	**5.000.000**	**100%**	**283**

L'inventario dei debiti

Il Dl 35 si propone anche di risolvere un'annosa problematica, derivante dal sistema contabile adottato da molte amministrazione pubbliche: la contabilità per cassa (e non per competenza). In base a tale sistema, una fattura non viene rilevata dalle amministrazioni pubbliche finché non è liquidata; ciò significa che per i conti pubblici non esistono né le fatture in contestazione né quelle non pervenute, anche se le controprestazioni sono state eseguite. La valutazione dei debiti pubblici, quindi, si basa solo su stime le quali – pur elaborate da importanti organismi, non convergono su valori condivisi. Le stime del debito pubblico italiano – verso i fornitori – variano da 90 a 120 miliardi di euro e per il solo settore sanitario si parla di una cifra superiore ai 40-45 miliardi di euro.

L'articolo 7 del decreto in esame prevede due ricognizioni debitorie distinte; le amministrazioni pubbliche devono comunicare, nel periodo che va dal 1 giugno al 15

Tabella 3 – DL 35: calendario della sezione Ssn



settembre 2013, utilizzando la piattaforma elettronica del Mef, l'elenco completo dei loro debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012 con i dati identificativi del creditore (evidenziando opportunamente i crediti oggetto di cessione). È facoltà delle imprese fornitrici di segnalare preventivamente (entro il 15 settembre) i loro crediti alle amministrazioni debitrici. I crediti pubblicati nella piattaforma web del Mef sono automaticamente "certificati", ai sensi di legge. I creditori in disaccordo con gli elenchi possono (ovviamente, n.d.r.) richiedere ai loro enti debitori le correzioni ed integrazioni che ritengono necessarie, ed entro i 15 giorni successivi devono ottenere riscontro. Dal confronto della norma, con quanto avvenuto in concreto, emerge una prima perplessità cui abbiamo già accennato: i creditori degli enti che non si sono registrati sulla piattaforma Mef (ne ricordiamo solo due: Regione Campania e il Comune di Torino) ne risultano evidentemente discriminati, perché i loro crediti non sono certificabili con le nuove modalità, né possono verificare le risultanze contabili dei loro clienti pubblici. Ma gli sfortunati fornitori saranno pagati lo stesso? Attendiamo – fiduciosi – che nella conversione in legge sia corretta tale evidente discriminazione a danno di imprese penalizzate da inefficienze della loro clientela pubblica; gli istituti bancari e finanziari entro il 15 settembre 2013 devono comunicare al Mef (tramite l'Abi) l'elenco dei crediti nei confronti della P.A. da loro acquisiti; la comunicazione deve specificare i dati del cedente, del cessionario e la forma di cessione (pro soluto/pro solvendo). Tali crediti potrebbero essere soddisfatti dalla legge di stabilità 2014 mediante assegnazione di titoli di Stato (ma nel rispetto dei parametri di sostenibilità e stabilità finanziaria). Delle severe reazioni dell'associazione bancaria nazionale, e delle paventate conseguenze, abbiamo parlato in precedenza, a proposito delle priorità di pagamento stabilite dalla norma. La definizione di un elenco statico di debiti al 31 dicembre 2012 rappresenta un problema, segnalato da più parti, perché interferirebbe con il consueto fluire dei pagamenti. Come interpreteranno la norma le singole amministrazioni pubbliche? Indicheranno i debiti a fine anno scorso includendo anche quelli già saldati nel corso del 2013 (questa soluzione favorirebbe un preciso inventario dei debiti a fine 2012)? Oppure opteranno per elenchi che resteranno immutati, con un blocco di pagamenti fino all'introito di nuove risorse finanziarie? C'è da aspettarsi che le risposte degli enti saranno differenziate tra loro, a meno che non intervenga qualche precisazione in sede di conversione in legge.

Cessione crediti: detassazione e semplificazione

L'articolo 8 del Dl 35 introduce facilitazioni per le cessioni dei crediti verso le amministrazioni pubbliche, che si estrinsecano nella completa detassazione dell'atto, nel dimezzamento degli oneri notarili e le seguenti altre semplificazioni: ufficiale rogante in sostituzione del notaio, alleggerimento delle formalità di notifica delle cessioni, modalità elettroniche per atti di cessione e notifiche (da deliberare entro il 31 luglio 2013). Tale parte del provvedimento favorisce le imprese cedenti e rappresenta – di conseguenza – un vantaggio per le banche e le società di factoring, a parziale attenuazione degli sfavori loro riservati da altri passaggi del decreto, come commentato in precedenza.

Compensazione debiti tributari e crediti certificati

Il Dl 35 (articolo 9) amplia le precedenti previsioni normative, innalzando a € 700mila (dai precedenti 516mila) il limite delle compensazioni possibili dal 2014, e includendo le somme dovute all'erario a seguito di accertamento con adesione (in passato si potevano compensare solo tributi iscritti a ruolo).

Conclusioni

Alla legge di conversione è affidato il compito di chiarire i diversi punti che hanno sollevato dubbi e perplessità, mentre l'auspicio di diversi enti è quello di allentare il patto di stabilità anche per le Regioni, in modo da permettere pagamenti dell'arretrato anche nei casi di impossibilità per limiti normativi; il mercato attende anche che vengano fissate date perentorie per i pagamenti alle imprese. Fin qui ciò che riguarda la situazione debitoria pubblica fino al 31 dicembre 2012; per i crediti nati dall'inizio del 2013 avrebbe dovuto trovare larga applicazione il Decreto legislativo 192/2012 che fissa i termini di pagamento per il settore sanitario a 60 giorni. Il condizionale è d'obbligo, visti i concreti comportamenti tenuti dalla maggioranza dei debitori pubblici in questa prima parte dell'anno. Da una parte è vero che la nuova norma è di recentissima introduzione, per cui non si può pretendere di osservarne i pieni effetti, però d'altro canto non si può non rilevare il diffuso scetticismo sull'applicabilità dei nuovi termini di pagamento, scetticismo fondato sulla cronica carenza di fondi, non risolta. La via del risanamento è stata intrapresa (progressiva, lenta diminuzione dei disavanzi regionali) ma non appare ragionevole attendersi drastiche ed immediate riduzioni del DSO nazionale di 283 giorni rilevato da Assobiomedica al 31 marzo 2013 (da notare che tra le Regioni che pagano meglio c'è la Lombardia, che comunque registra un DSO di 108 giorni). ▲

ABOUTPHARMA
AND MEDICAL DEVICES

Giugno 2013 – n. 109
EURO 12
www.aboutpharma.com

OLTRE L'OVVIO
LE PHARMA NEI TEMPI DIGITALI

Poste Italiane Spa – Spedizione in Abbonamento Postale – D.L. 353/2003 (conv. In L. 27/02/2004 N. 46) Art. 1, comma 1, DCB Milano

MERCATO
EVVIVA LA PILLOLA BLU
Con la genericazione parte la caccia al Viagra
pag 64

FOCUS
EPATITE C
Nuovi farmaci: l'Italia li potrà utilizzare?
pag 74

POLITICA SANITARIA
AZIENDE E DECRETO 35
Perché lo sblocco dei pagamenti non sarà così agevole
pag 24