

## **Il recente programma di “smaltimento” dei debiti della PA verso i fornitori**

di

Felice Cincotti

Centro Europa Ricerche

**Documenti e ricerche sul factoring**

Novembre 2012

*JEL classification: H60,H62, H63,*

*Keywords: Politiche di bilancio, Deficit pubblico, Debito pubblico*

*Supplemento a Fact&News Anno 14 - Numero 5 - Novembre/Dicembre 2012 - ISSN 1972-3970*

## Abstract

Il fenomeno dei ritardi con cui la Pubblica Amministrazione (PA) paga i fornitori di beni e servizi costituisce un grave problema nel nostro Paese. Quest'anno, con la finalità di offrire un concreto sostegno al sistema produttivo nell'attuale fase di recessione e di difficoltà di accesso ai tradizionali canali di finanziamento, il governo ha avviato un Piano di smaltimento dei debiti commerciali accumulati. Il piano prevede una collaborazione con il sistema finanziario, a cui le aziende possono rivolgersi per cedere i crediti, e ha richiesto uno specifico stanziamento di risorse da parte dello Stato. Dopo aver descritto le caratteristiche e gli strumenti del piano, il lavoro intende offrire elementi che consentano di valutarne l'adeguatezza e l'impatto sui conti pubblici.

La quantificazione delle risorse che sono state rese disponibili porta a ritenere il piano messo in campo come una prima e parziale risposta alla soluzione del problema, essendo tali risorse largamente insufficienti rispetto allo *stock* di debito commerciale stimato. Allo stesso tempo, l'esame delle cause che hanno portato alla sua formazione evidenzia la necessità di cambiare le modalità di attuazione delle politiche di bilancio, e di contenimento delle spese in particolare, e di migliorare il ciclo passivo di gestione dei pagamenti, se si vuole evitare che il fenomeno continui a verificarsi. Infine, si documenta il possibile impatto sui conti pubblici: agli effetti legati alla recente decisione di *Eurostat*, che riclassifica come debito pubblico i crediti ceduti alle banche con la formula del *pro-soluto*, potrebbe sommarsi un peggioramento dell'indebitamento netto, che si originerebbe qualora il governo avesse sottovalutato l'effetto su tali saldi dei provvedimenti adottati e non avesse di conseguenza approntato le coperture necessarie.

## **Sommario**

1.	Introduzione	3
2.	I debiti commerciali: la natura, le cause e gli effetti (per i conti della PA)	3
2.1.	Le cause	4
3.	La dimensione del fenomeno: i ritardi e lo stock di debito commerciale	5
3.1	Le stime del debito commerciale di Banca d'Italia	6
3.2	Le stime del debito commerciale della Corte dei conti	7
4.	Gli interventi del legislatore	8
4.1	Gli interventi previsti nel 2012	10
5.	L'impegno economico-finanziario e gli effetti sulla finanza pubblica	11
6.	Conclusioni	14
	Bibliografia	15

## 1. Introduzione

I ritardi nei pagamenti da parte della PA ai fornitori dei beni e servizi sono stati quest'anno uno dei temi più discussi di politica economica. Diversi sono stati i motivi che hanno contribuito a porre il tema al centro del dibattito. In primo luogo, la necessità per il nostro paese di recepire la direttiva europea 2011/7/UE sui tempi di pagamento nelle transazioni commerciali<sup>1</sup>. In secondo luogo, il contesto macroeconomico di recessione, reso più critico dalla difficoltà di accedere da parte delle aziende alla liquidità necessaria. Infine, gli interventi programmati dal governo nei primi 6 mesi dell'anno per snellire e smobilizzare il debito della PA nei confronti dei fornitori.

Nelle pagine seguenti, dopo aver discusso le cause del problema e riportato le principali stime dello *stock* di debito commerciale della pubblica amministrazione, proveremo a fornire una descrizione delle iniziative prese dal governo. Particolare attenzione sarà data agli effetti di tali interventi sulla dinamica dei conti pubblici.

## 2. I debiti commerciali: la natura, le cause e gli effetti (per i conti della PA)

Nell'ambito della contabilità pubblica, il debito verso i fornitori può essere ricondotto ad impegni presi a fronte di stanziamenti insufficienti di cassa ovvero di competenza. Nel primo caso, le somme registrate nel bilancio di competenza non si sono ancora tradotte in uscite di cassa, dando così luogo alla formazione di residui passivi. Se nel sistema operano limiti di cassa non coerenti con gli stanziamenti di competenza (in altre parole, se lo stanziamento di competenza è sufficiente ma quello di cassa no) può accadere che i ritardi si allunghino a dismisura. In teoria vi è un limite alla permanenza dei residui passivi in bilancio, uno o due anni nelle varie fattispecie, dopo di che i residui vengono cancellati<sup>2</sup>. Tuttavia, è sempre possibile “resuscitare” i residui (ed in effetti nel bilancio dello Stato vi sono fondi speciali per la “reiscrizione dei residui passivi perenti”<sup>3</sup>). Nel secondo caso l'amministrazione avrebbe preso impegni senza copertura, vale a dire per somme superiori agli stanziamenti del bilancio di competenza. Si tratta quindi di debiti fuori bilancio, che ricevono evidenza contabile in un esercizio successivo rispetto a quello in cui sono sorti<sup>4</sup>. In entrambi i casi, si tratterebbe di somme non registrate nelle statistiche sul debito pubblico, secondo le attuali regole adottate in sede di Unione

---

<sup>1</sup> Tale direttiva interviene sulla materia dei ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali dettando nuove e più dettagliate disposizioni. In particolare, per le transazioni commerciali in cui la parte debitrice è una pubblica amministrazione, il termine per il pagamento è fissato in trenta giorni, a meno che sia diversamente concordato tra le parti e giustificato dalla particolare natura del contratto. Tale termine può essere prorogato fino ad un massimo di sessanta giorni, sulla base di una specifica procedura, per le amministrazioni impegnate in attività industriali o commerciali, assoggettate ai requisiti di trasparenza previsti dalla direttiva 2006/111/CE, e per quelle che operano nell'assistenza sanitaria. La direttiva europea, entrata in vigore il 15 marzo 2011 deve essere recepita entro il 16 marzo 2012 (2011/7/UE, art. 12). In Italia, la volontà di anticiparne il recepimento, manifestata nella L. 180/2011 e nel Disegno di Legge Comunitaria 2011, non ha ancora trovato attuazione.

<sup>2</sup> Sulla materia è intervenuto per ultimo il Dl. 98/2011 (convertito nella L. 111/2011), che ha modificato la disciplina sui termini di perenzione dei residui e la procedura di ricognizione annuale degli stessi, abrogando norme che disponevano la conservazione in deroga dei residui di stanziamento. Si dispone la riduzione da tre a due anni del termine per la perenzione dei residui passivi propri di parte capitale, analogamente a quanto già previsto per i residui passivi di parte corrente. Si sopprime la norma che consentiva di tenere in bilancio per tre anni i residui di spese correnti riguardanti spese per lavori, forniture e servizi, per i quali vale quindi la regola dei due anni. Cfr. l. 224/2007 e dl 98/2011, art. 10, c. 8.

<sup>3</sup> Ovviamente, l'eventuale eliminazione dei residui e in alcuni casi la perenzione non fanno venire meno il diritto del creditore ad ottenere quanto dovuto; cioè determina la reiscrizione in bilancio delle relative somme che lo Stato si è obbligato a pagare, attingendo dal “fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti”. Cfr. oltre nel testo.

<sup>4</sup> Non può essere escluso il caso teorico in cui il debito, mediante specifico atto di riconoscimento, viene iscritto nello stesso anno in cui è stato contratto.

Europea, poiché sono fisiologici e transitori, nel primo caso, e perché si tratta di transazioni mai registrate in bilancio, nel secondo.

## 2.1. Le cause

In generale, è normale che esista uno scarto tra il livello degli impegni che alle amministrazioni è concesso assumere in un determinato esercizio e i corrispondenti pagamenti effettuati. Un ruolo rilevante è giocato dalle stesse procedure di erogazione della spesa, che seguono un *iter* strettamente codificato (impegno, liquidazione, ordinazione e, infine, pagamento) che serve ad assicurare il rispetto, da parte delle amministrazioni, degli obiettivi e dei vincoli fissati dal bilancio. Significativo è anche il ruolo giocato dall'articolazione territoriale della PA e dalla progressiva attribuzione agli Enti di governo territoriale di rilevanti funzioni e competenze di spesa. In questo contesto alle lunghezze delle procedure di spesa si aggiungono quelle connesse al meccanismo di trasferimento delle risorse dal centro alla periferia tipico del sistema di finanza derivata che ha caratterizzato il Paese almeno fino al suo tentativo di approdo al federalismo fiscale<sup>5</sup>.

A tale ritardo "fisiologico" si aggiungono gli effetti provocati dalla necessità di migliorare i conti della PA. Senza andare troppo indietro nel tempo, negli ultimi anni, a partire almeno dal periodo che precede l'ingresso nella moneta unica, il contenimento del *deficit* di bilancio e del debito pubblico ha richiesto pesanti interventi correttivi, in cui le politiche di contenimento della spesa hanno giocato un ruolo rilevante. La concreta attuazione di tali politiche, ossia le procedure con cui esse sono state attuate, hanno finito per accrescere la dimensione dei ritardi, anche a causa della rilevanza dei risparmi prefissi. Inoltre, non può essere sottaciuta la scelta del Governo di limitare, con politiche discrezionali e sfruttando la complessità del sistema, la possibilità di trasformare le risorse disponibili in pagamenti effettivi, ai fini del contenimento dell'indebitamento netto della PA<sup>6</sup>. 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 dei prelievi dai conti di Tesoreria<sup>7</sup>.

Nell'ultimo decennio, le politiche di contenimento sono state attuate sotto forma di "tagli lineari" alle dotazioni ministeriali per le amministrazioni statali<sup>8</sup> e mediante il Patto di stabilità interno per quelle territoriali. Nel primo caso si è finito per pregiudicare il buon funzionamento delle amministrazioni: spesso introdotti in corso d'anno e caratterizzati da un'eccessiva "semplicità", incapaci di discriminare tra aree e interventi di spesa con priorità diverse e di tener conto dei contratti pluriennali già stipulati e della divaricazione tra il tempo della decisione della spesa e quello del suo pagamento, i tagli hanno comportato, in assenza di misure strutturali, una riduzione degli stanziamenti insostenibile per il normale funzionamento delle strutture, comportando di fatto più che

---

<sup>5</sup> Tale trasferimento si svolge lungo un percorso che dallo stanziamento delle risorse, in termini di competenza e di cassa, nel Bilancio dello Stato, procede al loro trasferimento su conti, aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato, intestati ai soggetti beneficiari, con un oggettivo incremento dello scarto tra stanziamenti e capacità di spesa.

<sup>6</sup> Cfr. Macciotta G. (2010), p. 1, che fa riferimento ad una "oggettiva vischiosità delle regole della contabilità pubblica" e delle "modalità con le quali tali regole sono state nel tempo utilizzate ai fini del controllo dei concreti flussi della spesa pubblica e di un raccordo tra decisione politico-parlamentare e azione politico-amministrativa del Governo".

<sup>7</sup> Cfr. Macciotta G. (2010), p. 4 e Corte dei Conti (2010a), p. 84. La conseguenza è stata un'anomala crescita dei residui di bilancio, persino in decisivi comparti di spesa corrente, accompagnata da un'anomala crescita delle giacenze sui conti di tesoreria.

<sup>8</sup> A partire dal 2002, quando è stato emanato il DL 194/2002 – ribattezzato nell'opinione comune "tagliaspese" - i tagli lineari hanno rappresentato uno strumento più volte utilizzato per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche come clausola di salvaguardia degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi adottati.

una riduzione una posticipazione della spesa, anche a causa del comportamento del personale dirigente<sup>9</sup>. Il Patto di stabilità interno, a sua volta, ha indotto le Regioni e gli Enti locali a limitare il più possibile l'erogazione dei pagamenti, determinando l'accumularsi nel tempo di risorse immobilizzate<sup>10</sup>. Peraltro, proprio la consapevolezza dell'esistenza di tali risorse ha rappresentato per gli amministratori uno stimolo a programmare interventi di spesa, contando sul fatto che prima o poi potessero utilizzare le risorse a disposizione, contribuendo alla divaricazione tra gli impegni assunti e i pagamenti erogati<sup>11</sup>.

Infine, non deve essere trascurato per un importante comparto di spesa, quale è quello della sanità, il meccanismo di erogazione delle risorse alle strutture sanitarie. Il nodo, in questo caso, è costituito dall'esistenza di una quota delle risorse destinate al finanziamento dei Livelli essenziali di assistenza, la cui erogazione è posticipata alla verifica, da parte del Tavolo tecnico di "verifica degli adempimenti", del rispetto da parte delle Regioni dei numerosi e complessi adempimenti previsti dalla normativa<sup>12</sup>. I tempi tecnici e i meccanismi procedurali richiesti per tale verifica, che finisce normalmente per protrarsi ben oltre l'esercizio a cui si riferisce, finiscono per causare alle Regioni significativi problemi di liquidità, anche in considerazione del fatto che le Regioni incassano direttamente solo le entrate proprie delle strutture sanitarie, mentre le altre risorse sono erogate mediante anticipazioni di tesoreria<sup>13</sup>.

### **3. La dimensione del fenomeno: i ritardi e lo stock di debito commerciale**

Negli anni sono state compiute numerose ricerche per stimare la dimensione del fenomeno. L'oggetto delle stime è normalmente costituito dai giorni di ritardo con cui sono effettuati i pagamenti, mentre minori sono le ricerche che si preoccupano di stimare lo *stock* di debito commerciale accumulato. Il ritardo dei pagamenti è stimato periodicamente da diversi soggetti, tra cui associazioni di categoria, dai quali, pur considerando le differenze in termini di caratteristiche dei soggetti intervistati, dei tempi di rilevazione e dell'accuratezza della rilevazione e dell'elaborazione dei dati, emergono indicazioni sostanzialmente convergenti. Nel confronto internazionale i tempi medi di pagamento delle PP.AA. italiane sono molto alti. Dall'indagine *European Payment Index*,

---

<sup>9</sup> Sugli effetti di posticipazione della spesa, cfr. Corte dei Conti (2003, 2004). Sull'incapacità del personale dirigente ad adeguarsi ai nuovi vincoli di bilancio, cfr. Ragioneria Generale dello Stato, Circolare n. 38, dicembre 2010.

<sup>10</sup> Il Patto di stabilità è stato introdotto per la prima volta nel 1999 ed è stato modificato più volte nel corso del tempo. In particolare, gli obiettivi programmatici per gli enti territoriali sono stati espressi a volte in termini di saldi, come è attualmente per i Comuni e le Province, a volte in termini di controllo della spesa, come attualmente vale per le Regioni (con esclusione però di quella sanitaria che è disciplinata con regole proprie). Le manovre di finanza pubblica definiscono di volta in volta il contributo posto a carico delle amministrazioni territoriali.

<sup>11</sup> La "dimensione dei residui incagliati, ovvero quelli per cui il comune ha le risorse in cassa ma che non può onorare per il rispetto del Patto, sono ingenti. Utilizzando i dati dei bilanci del 2010 e applicando i vincoli imposti dal Patto per il 2012, emerge un blocco di quasi 11 miliardi di euro, largamente concentrati al Nord". Cfr. Parlato S. e Scozzese S., 2012, pp. 25-27. Su tale aspetto, cfr. anche Corte dei Conti (2012a), p. 111 e Degni M. (2011), p. 470.

<sup>12</sup> Tale quota, cosiddetta "premiata", è normalmente pari al 3 per cento, anche se per le Regioni che nell'ultimo triennio hanno adempiuto a tutte le misure previste di razionalizzazione e riduzione della spesa, essa può essere ridotta al 2 per cento.

<sup>13</sup> Nel recente passato tali problemi sono stati esacerbati dalle difficoltà di funzionamento del fondo perequativo previsto dal D. lgs. 56/2000. Per una esauriente discussione delle cause di tali difficoltà e della loro soluzione, cfr. Corte dei Conti (2006), pp. 87-110. La situazione di stallo verificatasi ha comportato fino alla fine del 2006 la mancata erogazione della quota della compartecipazione IVA, sulla base della formula perequativa prevista dal D. lgs. 56/2000, se non per un limitato acconto relativo al 2002. Le risorse congelate a causa di tale stallo sono state pari per gli anni 2002-2005 a 12,5 miliardi di euro. Cfr. Corte dei Conti (2007), p. 260.

basata su un campione di 6.000 imprese di 25 paesi europei, nel 2011 il ritardo medio della PA in Italia, rispetto alla dilazione concordata tra le parti, è stato pari a 90 giorni, mentre negli altri Paesi europei è stato inferiore a 30 giorni<sup>14</sup>. Solo la Grecia ha fatto registrare una *performance* peggiore (108 giorni di ritardo), mentre anche altri paesi poco virtuosi si collocano in questa graduatoria meglio del nostro paese<sup>15</sup>. I ritardi più significativi, infine, si registrano nel settore sanitario: il ritardo medio in Italia è di 279 giorni, di gran lunga più elevato di quello di Paesi come la Germania e la Svizzera (30 giorni) o di Regno Unito e Francia (34-60 giorni) e migliore solo di Spagna e Grecia (rispettivamente 300 e 500 giorni)<sup>16</sup>.

Per quanto riguarda lo *stock* di debito accumulato è più difficile disporre di stime. Nelle pagine seguenti faremo riferimento alle stime effettuate dalla Banca d'Italia e dalla Corte dei Conti.

### 3.1 Le stime del debito commerciale di Banca d'Italia

Dal 2009, la Banca d'Italia stima, sulla base di specifiche indagini, l'ammontare dei crediti commerciali vantati dalle imprese nei confronti della PA<sup>17</sup>. Nell'arco del triennio l'ammontare stimato è cresciuto in termini di Pil di circa 1 punto percentuale passando dal 4 per cento del Pil nel 2009 al 5 per cento del Pil nel 2011<sup>18</sup>. In valore assoluto, il debito commerciale sarebbe passato da un ammontare di poco inferiore a 61 miliardi di euro nel 2009 a circa 80 miliardi nel 2011. Inoltre, dell'ammontare complessivo per il 2011, circa 15,8 miliardi di euro sarebbero stati ceduti a banche e intermediari finanziari, distribuiti equamente tra quelli ceduti con formula del *pro-soluto* (con un aumento del 3 per cento rispetto al valore stimato nel 2010) e del *pro-solvendo* (con un aumento annuale del 10 per cento).

#### Tavola 1 - La stima dei debiti commerciali della PA secondo Banca d'Italia

(valori in milioni di euro)

	Debito ceduto		Debito non ceduto	Debito complessivo
	Pro-soluto	Pro-solvendo		
2008				55.261,6
2009				60.787,8
2010	7.671,0	7.315,8	47.139,8	62.126,6
2011	7.901,1	7.901,1	63.208,8	79.011,0

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (2010a, 2011a, 2012a)

<sup>14</sup> Cfr. Banca d'Italia (2012a), p. 149. Per l'Italia, il risultato del 2011 mostra un peggioramento rispetto al biennio precedente, in cui i giorni di ritardo erano stati rispettivamente di 86 giorni nel 2010 e 52 nel 2009.

<sup>15</sup> Il Portogallo ha fatto registrare un ritardo di 82 giorni, la Spagna di 65 e la Lituania di 36. Cfr. Banca d'Italia (2012), p. 149.

<sup>16</sup> Cfr. Assobiomedica, *La posizione associativa in materia di ritardati pagamenti*, 2011. Significative le differenziazioni a livello territoriale, con alcune Regioni che presentano un ritardo contenuto (Friuli, Trentino, Lombardia, Valle D'Aosta, Marche, Basilicata), mentre altre molto più elevato (Campania, Molise e Calabria). Cfr. Centro Studi Assobiomedica (2012). Per una dettagliata *survey* delle diverse indagini condotte in Italia e dei relativi risultati, cfr. Degni M. (2011) pp. 471-481.

<sup>17</sup> La stima è ottenuta sulla base di due indagini campionarie sulle imprese con almeno 20 addetti del settore industriale e del terziario non finanziario e in quello delle costruzioni e opere pubbliche, per ricavare i rapporti tra crediti commerciali e fatturato verso le Amministrazioni pubbliche. Tali rapporti sono poi applicati alla spesa pubblica rilevante per tale stima, che è costituita da quella per consumi intermedi, per l'acquisto di prestazioni sociali in natura (esclusi alcune voci come gli aggr e le spese per i medici di base) e per investimenti. Cfr. Banca d'Italia (2012a), pp. 148-149.

<sup>18</sup> Cfr. Banca d'Italia (2012a), pp. 148-149.

### 3.2 Le stime del debito commerciale della Corte dei conti

In questi ultimi anni la Corte dei Conti ha dedicato particolare attenzione al fenomeno dei debiti commerciali, ricostruendo una serie storica sia per le amministrazioni centrali che per gli Enti del SSN. Rispetto a quelle della Banca d'Italia, le stime della Corte dei Conti sono ricavate da un'analisi dei bilanci pubblici e non tengono conto dei debiti accumulati dagli Enti locali e dalle Regioni.

I debiti commerciali delle amministrazioni statali risulterebbero pari nel 2010 a 17,9 miliardi di euro con una diminuzione rispetto al 2002 del 9,8 per cento<sup>19</sup>. Scendendo nel dettaglio (cfr. tavola 2), il debito relativo ai cosiddetti consumi intermedi, ammonterebbe nel 2010 a 7,3 miliardi di euro con una diminuzione di 3,6 miliardi di euro rispetto a quanto registrato nel 2002 (il 33 per cento in meno), mentre quello relativo alla spesa per investimenti sarebbe nel 2010 di 17,9 miliardi di euro, 1,9 miliardi di euro in più rispetto al 2002 (un incremento del 18,9 per cento)<sup>20</sup>.

#### Tavola 2 - I debiti commerciali dello Stato (2002-2009)

(milioni di euro)

	Consumi intermedi	Investimenti fissi	Totale Stato
2002	10.970	8.892	19.862
2003	10.289	9.564	19.853
2004	10.002	9.190	19.192
2005	9.449	9.700	19.149
2006	8.277	9.243	17.520
2007	8.560	8.739	17.299
2008	8.629	9.643	18.272
2009	6.767	9.960	16.727
2010	7.340	10.576	17.916

Fonte: Corte dei Conti (2012b)

Per quanto riguarda i debiti commerciali delle strutture sanitarie regionali, nel 2008, anno per il quale sono disponibili dati completi per tutte le Regioni, le passività verso i fornitori ammontavano a 30,7 miliardi di euro, di cui 28,1 a carico delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO) e 2,6 delle Regioni a Statuto Speciale (RSS)<sup>21</sup>. I dati relativi al 2009 sono incompleti, mancando le rilevazioni relative ad alcune Regioni, tra cui Lazio,

<sup>19</sup> A partire dai bilanci dello Stato e per le tipologie di spesa considerate, che sono quelle riferite all'acquisto di beni e servizi, la stima è ottenuta considerando i residui passivi, quelli perenti e i debiti fuori bilancio. Si tratta di una prima stima preliminare – una “valutazione per eccesso” - che potrebbe subire rettifiche in seguito all'operazione straordinaria di revisione e di “pulizia” che la Ragioneria Generale dello Stato si propone di realizzare in vista del Rendiconto dello Stato 2012 (e a concludere, quindi, non prima della primavera del 2013). Cfr. Corte dei Conti (2012b), p. 13.

<sup>20</sup> Nel caso degli investimenti, l'incidenza dei residui propri è stabilmente superiore ai residui perenti e non vi è evidenza di debiti fuori bilancio. Al contrario, per i consumi intermedi, negli ultimi anni – a seguito dell'accorciamento dei tempi di permanenza in bilancio - l'ammontare dei residui propri si è ridotto, non discostandosi troppo da quello dei residui perenti, mentre è emersa la tendenza a ricorrenti “oneri latenti”, debiti fuori bilancio che, con riferimento agli anni 2007-2010, sono stati accertati con decreti del Ministro dell'Economia.

<sup>21</sup> Le stime ottenute sono desunte dagli stati patrimoniali, allegati ai bilanci di esercizio delle aziende sanitarie e ospedaliere. Cfr. Corte dei Conti (2008) p. 288. Secondo tali stime, che rilevano anche altre forme di indebitamento delle strutture sanitarie regionali, i debiti commerciali sono stati nel triennio 2006-2008 pari ad oltre il 60% dell'indebitamento complessivo delle strutture sanitarie.

Abruzzo, Calabria e Liguria, che nel 2008 pesavano per circa il 34 per cento del totale dei debiti delle RSO. Dalla ricostruzione della Corte si evidenzia, a partire dal 2006, una graduale riduzione del debito: per le RSO i debiti verso fornitori passano dai 34 miliardi del 2006 ai 28,1 del 2008 mentre per le RSS da 3,3 a 3 miliardi di euro (cfr. tavola 3).

**Tavola 3 - I debiti commerciali degli enti sanitari**  
(milioni di euro)

	RSO	RSS	Totale SSN
2002	19.174,9	nd	19.174,9
2003	20.645,2	nd	20.645,2
2004	25.130,8	nd	25.130,8
2005	29.191,9	nd	29.191,9
2006	34.077,4	nd	34.077,4
2007	31.698,2	3.280,6	34.978,8
2008	28.156,6	2.575,6	30.732,2
2009	19.927,3	3.028,3	22.955,6

(\*) Per il 2009: dati parziali

Fonte: Corte dei Conti (2008, 2009a, 2010b)

Va però tenuto presente che i dati riportati sono al netto delle cessioni dei crediti effettuate nell'ambito di operazioni di ristrutturazione finanziaria (cartolarizzazione)<sup>22</sup>. In via preliminare, l'ammontare di debito interessato da tali operazioni di ristrutturazione può essere stimato per le Regioni sottoposte ai Piani di rientro in poco più di 9,5 miliardi di euro<sup>23</sup>. A seguito di un pronunciamento di *Eurostat*, secondo cui se con tali operazioni l'Ente assume nuove obbligazioni, il debito commerciale si "trasforma" in debito finanziario<sup>24</sup>, incrementando il livello complessivo di debito dell'ente e quindi della PA, è stato fatto divieto alle Regioni di farvi ulteriore ricorso<sup>25</sup>.

#### 4. Gli interventi del legislatore

Dalla fine del 2008, il tema dei ritardi dei pagamenti della PA ha acquisito una crescente importanza nell'ambito dell'azione di governo e di politica economica, che è sfociata nell'insieme di proposte presentate dal governo nella prima metà dell'anno in corso. A tale ripresa di interesse ha contribuito la posizione in cui si è trovato il nostro Paese,

<sup>22</sup> In tale caso, nell'ambito del bilancio delle strutture sanitarie, le poste interessate transitano dalla voce "debito verso fornitori" a quella "altre tipologie di indebitamento", poiché in seguito alla cessione i soggetti creditori non sono più i fornitori ma, a seconda del tipo di operazione attuata, banche, intermediari, prenditori di titoli. Cfr. Corte dei conti (2008), p. 296 e p. 299.

<sup>23</sup> Tale importo è stato stimato sulla base dei documenti ufficiali delle Regioni interessate e delle informazioni fornite dalla Corte dei Conti. In particolare, secondo la ricostruzione effettuata, il debito transatto della Regione Lazio assommerebbe a 6,2 miliardi di euro, quello dell'Abruzzo a 0,9 miliardi, quello del Molise a 9,2 miliardi e quello della Campania a 2,2 miliardi. Per la Regione Sicilia non è stato possibile, al momento, ricostruire l'ammontare del debito interessato da tali ristrutturazioni finanziarie: dalle due operazioni avviate risulterebbe un importo complessivo di circa 870 milioni di euro, al netto degli indennizzi forfettari previsti.

<sup>24</sup> Cfr. Eurostat, *Comunicazione del 4 settembre 2006*. La comunicazione ha chiarito il trattamento contabile da riservare, secondo il SEC95, alle operazioni di cessione e di cartolarizzazione relative ai crediti dei fornitori di beni e servizi, sulla cui base le Regioni si impegnano con l'emissione di una nuova delegazione di pagamento, derivante dalla ristrutturazione dei flussi finanziari rivenienti dai piani di ammortamento previsti da tali accordi. Secondo Eurostat, l'emissione di una nuova delegazione di pagamento, congiuntamente alla ridefinizione temporale dei flussi di pagamento, determina un cambiamento di natura della passività da debito commerciale in debito finanziario.

<sup>25</sup> Cfr. L. 296/2006, articolo 1, comma 739. Sono comunque state sanate le operazioni deliberate entro il settembre 2006 e concluse entro il 31 marzo 2007.

stretto da una parte dalle esigenze di risanamento pubblico e dall'altra da un quadro macroeconomico che continua a essere molto debole - anche quest'anno si prevede una riduzione in termini reali del Pil, dopo quella, ancora più forte, registrata nel 2009. Lo sblocco dei pagamenti della PA è diventato uno strumento, data l'impossibilità di ricorrere ad una politica di bilancio espansiva in chiave anticiclica, in grado di offrire il necessario sostegno al sistema produttivo nazionale, ulteriormente indebolito dalla difficoltà di accedere alle tradizionali risorse finanziarie<sup>26</sup>.

L'azione del governo si è sviluppata lungo due direzioni, il contenimento dei ritardi di pagamento e lo smaltimento dei debiti commerciali esistenti. Per prevenire la formazione di nuovo debito si è puntato su una corretta programmazione delle spese, in vista della quale si richiede alle amministrazioni di analizzare e rivedere le procedure di spesa e di allocazione delle relative risorse in bilancio<sup>27</sup>. Ma se si esclude la previsione di una specifica responsabilità di carattere disciplinare e amministrativo dei funzionari responsabili, ad eccezione di quelli delle strutture sanitarie, non sembra che tali interventi introducano qualcosa di concreto<sup>28</sup>. Lo stesso obbligo delle amministrazioni, se dovesse verificarsi un'insufficienza dello stanziamento di bilancio, di adottare le opportune iniziative, sembra in definitiva rimandare, in assenza di specifiche indicazioni, a "regole non codificate" di buona amministrazione, quali la correzione degli stanziamenti o la rinegoziazione, se permesso dalla controparte, dei contratti<sup>29</sup>. In prospettiva, più che a queste specifiche norme, la risoluzione del problema passa attraverso riforme del sistema di pagamenti che consentano di semplificare gli adempimenti contabili e gestionali, di assicurare speditezza ai procedimenti, di migliorare l'efficienza e la funzionalità degli uffici<sup>30</sup>. In quest'ottica, significativi progressi potrebbero essere ottenuti dall'estensione della gestione informatica e dalla "dematerializzazione" del procedimento di spesa, già consolidate a livello centrale, anche alle amministrazioni territoriali<sup>31</sup>. Ulteriori progressi, infine, potrebbero essere ottenuti sotto il profilo della programmazione economico-finanziaria e della gestione dei flussi di cassa, implementando all'interno del "ciclo di gestione della performance"<sup>32</sup> e del relativo Piano un opportuno sistema di incentivi/sanzioni rivolti ai dirigenti responsabili<sup>33</sup>. In generale, un contesto più favorevole potrebbe essere determinato da una revisione delle politiche di contenimento della

---

<sup>26</sup> Dalla fine del 2011 ad oggi il credito complessivo erogato dalle banche è rimasto stabile. Tuttavia, per il sistema produttivo (imprese non finanziarie e famiglie produttrici), si registra una riduzione del credito erogato di circa 27 miliardi di euro, a vantaggio della PA e del settore finanziario. Cfr. Banca d'Italia, *Moneta e Banche*, (2011b, 2012b).

<sup>27</sup> In quest'ottica, rientra la previsione di una ricognizione straordinaria dei debiti pregressi, ai fini del loro immediato smaltimento e mediante risorse finanziarie appositamente reperite. Analoga attività di rilevazione è stata avviata di recente per i residui passivi perenti, in modo da eliminare quelle non corrispondenti a vere e proprie partite debitorie (cfr. RGS, Circolare n. 6 del 27 febbraio 2012).

<sup>28</sup> Il funzionario è tenuto ad accertare la compatibilità dei programmi di pagamento con gli stanziamenti di bilancio e le regole di finanza pubblica. Cfr. Dl. 79/2009, art. 9, c. 1, lett. a, numero 2.

<sup>29</sup> Cfr. Guagnano F. (2009), p. 8.

<sup>30</sup> Si tratta dei principi guida che tutte le più recenti riforme della PA hanno cercato di implementare a fianco dei tradizionali principi di correttezza e imparzialità.

<sup>31</sup> Cfr. Degni M. (2011) pp. 535-542 per i progressi delle amministrazioni centrali e Banca d'Italia (2010b), per le criticità nella gestione informatica dei pagamenti ancora esistenti per quelle territoriali.

<sup>32</sup> Il ciclo di gestione della performance, previsto dall'art. 4 del D.lgs. 150/2009, consiste in un processo di controllo direzionale, non dissimile da quelli adottati comunemente anche nelle aziende private, che dalla programmazione e formulazione dei *budget* si svolge sino allo svolgimento dell'attività, alla misurazione e valutazione.

<sup>33</sup> In questa direzione va un progetto sperimentale nell'ambito di un programma rivolto alla diffusione tra i diversi livelli di amministrazione delle metodologie di valutazione. Cfr. Degni M. (2011), pp. 536-537. Sulla stessa linea, per la gestione del *cash-flow* si prevede una sanzione del 5 per cento della retribuzione di risultato, per il dirigente responsabile se non ottempera all'obbligo di comunicazione del programma di gestione dei flussi di cassa (cfr. l. 196/2009, art. 46, c. 2). Il pagamento dei fornitori potrebbe essere inoltre considerato come un elemento per valutare la virtuosità delle Regioni. Al riguardo, cfr. Confindustria (2011), p. 5.

spesa, mentre rimangono da chiarire gli effetti che potrebbero derivare dall'introduzione a regime del federalismo fiscale<sup>34</sup>.

Per smaltire lo *stock* di debito accumulato, offrendo una concreta possibilità ai fornitori di rientrare dei crediti vantati nei confronti della PA, sono stati incrementati periodicamente gli stanziamenti disponibili su specifici Fondi riservati a tal fine. Il primo intervento in tal senso è stato realizzato nel 2009, in occasione dell'assestamento al Bilancio dello Stato, quando con una procedura che aveva sollevato qualche obiezione, si erano integrate le autorizzazioni di cassa e in particolare erano stati aumentati di 5 miliardi di euro gli stanziamenti per lo smaltimento dei residui passivi<sup>35</sup>. Ma è nel primo semestre dell'anno in corso che tale attività ha subito una decisa accelerazione, nell'ambito di un disegno complessivo più coerente, che è opportuno esaminare con maggiore attenzione.

#### 4.1 Gli interventi previsti nel 2012

Dall'inizio del 2012, il governo ha avviato una serie di iniziative con la finalità di dare una prima e concreta risposta alle esigenze di liquidità delle aziende. Le proposte riprendono una serie di strumenti e procedure elaborate negli anni precedenti con la medesima finalità, apportandovi modifiche e correzioni, e inserendole in un quadro più ampio che coinvolge in misura maggiore anche il sistema bancario<sup>36</sup>. In sintesi, alle aziende è concesso di rientrare dei crediti vantati verso la PA attraverso:

- la compensazione di crediti e debiti nei confronti delle amministrazioni pubbliche (Regioni, Enti locali e del SSN, Stato e enti pubblici nazionali). In pratica, le aziende possono compensare i crediti con le somme dovute alla PA a seguito di iscrizione a ruolo presso il concessionario della riscossione<sup>37</sup>;
- la cessione al sistema bancario, sia con la formula del *pro-soluto* che con quella del *pro-solvendo*. A tali finalità concorrono, grazie agli Accordi raggiunti tra il governo, l'ABI e le Associazioni delle imprese, le risorse disponibili nel *Plafond* "Crediti PA", dell'ammontare di almeno 10 miliardi di euro. Tali risorse servono anche a finanziare anticipazioni alle aziende senza cessione dei crediti. Infine, per facilitare il supporto del sistema bancario si prevede la possibilità di utilizzare una garanzia diretta del Fondo centrale di garanzia per anticipazioni del credito nei confronti della PA senza cessione<sup>38</sup>;
- l'assegnazione di titoli di stato, di importo pari al credito vantato, invece del pagamento con risorse ordinarie<sup>39</sup>. Una volta che le amministrazioni debentriche hanno verificato la regolarità dei crediti vantati al dicembre 2011, il Dipartimento

---

<sup>34</sup> Per quanto riguarda le spese ministeriali, la "*spending review*" dovrebbe nelle intenzioni garantire la correttezza della programmazione, assicurando al contempo significativi risparmi selettivi, limitati cioè alle componenti improduttive. Cfr. DI 98/2011, art. 9.

<sup>35</sup> Tale iniziativa, presa in combinazione con le misure anti-crisi previste dal dl78/2009, ha costituito "una scelta discrezionale e non un mero aggiornamento delle previsioni iniziali di bilancio", che costituisce la funzione della legge di assestamento. Sui dubbi di legittimità di tale procedura, cfr. Corte dei Conti (2009b), p. 2 e Servizio del Bilancio del Senato (2010), pp. 34-35.

<sup>36</sup> Per una descrizione di tali iniziative e delle modifiche apportate nel corso degli anni, cfr. Servizio Studi – Dipartimento Bilancio, 2012.

<sup>37</sup> La compensazione è stata introdotta con il DI 78/2010, art. 31, c. 1-bis e 1-ter e recentemente modificata con il DI 52/2012, articolo 13-bis, comma 2, che l'ha estesa anche nei confronti dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

<sup>38</sup> Per accedere alla garanzia del Fondo occorre ottenere la certificazione dei crediti (cfr. oltre nel testo). La regolamentazione del sostegno garantito dal Fondo è affidata al Decreto 26 giugno 2012 (Modifiche ed integrazioni ai criteri e alle modalità per la concessione della garanzia del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese) del Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il MEF.

<sup>39</sup> Cfr. DI. 1/2012, art. 35.

Tesoro del MEF, procede all'assegnazione di speciali Certificati di credito del Tesoro, con decorrenza 1° novembre 2012 - 1° dicembre 2016, con taglio minimo di mille euro e tasso d'interesse fisso pagabile in rate semestrali posticipate<sup>40</sup>.

Per accedere alla compensazione e alle risorse bancarie, le aziende devono ottenere una certificazione, le cui modalità sono disciplinate da due decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. Sulla base della disciplina vigente<sup>41</sup>, l'ente ricevuta l'istanza è tenuto a rispondere entro 30 giorni, decorsi i quali viene nominato un commissario *ad acta*, con oneri a carico dello stesso ente. Sono esclusi dalla procedura di certificazione i crediti vantati nei confronti degli enti locali commissariati e gli enti sanitari delle Regioni sottoposte ai piani di rientro dei disavanzi sanitari<sup>42</sup>.

## 5. L'impegno economico-finanziario e gli effetti sulla finanza pubblica

A fronte delle iniziative avviate, il governo ha provveduto ad integrare le risorse disponibili alla realizzazione del programma. Il vincolo è ovviamente posto dalla ristrettezza del bilancio e dalla necessità di mantenere i conti pubblici entro il sentiero concordato con l'Unione europea, nello scorso marzo con la firma del Trattato sul Patto di bilancio, il cosiddetto *Fiscal Compact*. In quella sede, per ciascun Paese sono stati fissati degli obiettivi in termini di indebitamento netto "strutturale", cioè il risultato annuale di bilancio aggiustato per il ciclo e calcolato al netto delle misure temporanee di correzione, che non può discostarsi più dello 0,5 per cento del Pil dal pareggio, e di riduzione del debito pubblico. In particolare, l'Italia deve raggiungere il pareggio strutturale del bilancio entro il 2013 e ridurre annualmente, come regola generale, di 1/20 l'eccedenza del debito corrente, registrata nel corso degli ultimi tre anni, rispetto alla soglia del 60 per cento del Pil<sup>43</sup>.

Passando a considerare l'impatto sui conti pubblici, si deve rilevare come il governo non abbia evidenziato alcun impatto finanziario sui conti pubblici. In particolare, per quanto riguarda l'istituto della cessione – sia con le modalità pro soluto che con quelle pro solvendo - il governo, al momento del varo delle proposte, non ha chiarito se si potesse in tal modo favorire la trasformazione dei debiti verso i fornitori in passività verso il settore creditizio e finanziario, contabilizzate ai fini del debito pubblico<sup>44</sup>. Sulla base delle recenti

---

<sup>40</sup> Le modalità di attuazione sono state definite dal MEF con apposito decreto (Dm 22 maggio 2012), modificato per quanto riguarda i termini di decorrenza dal Dl 95/2012 ("spending review").

<sup>41</sup> La certificazione dei crediti è stata introdotta con il Dl 185/2008, art. 9, comma 3-bis. La sua disciplina è stata più volte modificata negli anni. Da ultimo anche dopo l'emissione dei due decreti del MEF (Dm. 22 maggio 2012, relativo ai crediti vantati verso le amministrazioni centrali e Dm. 25 giugno 2012, per quelli vantati nei confronti delle Regioni, degli Enti locali e degli Enti del SSN) che ne stabilivano le modalità di rilascio, è stata nuovamente modificata dal Dl. 52/2012, articolo 13-bis.

<sup>42</sup> Cfr. Dl. 52/2012, art. 13-bis, comma 1 lettera b). Restano salve comunque quelle già rilasciate per l'attuazione dei piani di rientro e nell'ambito di operazioni di gestione del debito sanitario, in attuazione dei predetti piani o programmi operativi.

<sup>43</sup> Il 21 settembre il Governo ha aggiornato gli scenari di finanza pubblica tendenziali e programmatici ufficiali. Le nuove stime, rispetto a quelle diffuse nello scorso aprile, tengono conto del peggioramento del quadro macroeconomico e dei nuovi provvedimenti legislativi adottati. In particolare, per quanto riguarda i due saldi di bilancio in considerazione, per il biennio 2013-2014 il governo prevede un indebitamento netto strutturale sostanzialmente in pareggio e, a partire dal 2013 una riduzione del debito pubblico che scenderebbe, nello scenario programmatico, dal 120,7 al 119,9 per cento del Pil nel 2015. Cfr. MEF, 2012, pp. 9-13.

<sup>44</sup> Il governo, in occasione della conversione del Dl. 16/2012 e dell'introduzione della possibilità della cessione pro-solvendo, accanto a quella pro-soluto, si è limitato ad escludere che la certificazione di per sé potesse comportare la trasformazione dei debiti commerciali in debito finanziario, in quanto non avrebbe comportato alcuna ristrutturazione delle posizioni debitorie oltre il termine temporale di 12 mesi, né una delegazione di pagamento, che sono gli elementi rilevanti, sulla base del pronunciamento di Eurostat nel 2006, ai fini di tale trasformazione. Cfr. Servizio Bilancio dello Stato (2012).

informazioni disponibili, si può ritenere che nel caso di una cessione *pro-soluto* i debiti commerciali della PA debbano essere riclassificati come debito pubblico. Rilevano a tal fine la recente decisione di Eurostat relativa alle cessioni realizzate con tale formula a istituzioni finanziarie non bancarie<sup>45</sup> e un'operazione di riclassificazione nella stessa direzione che ha riguardato i crediti ceduti alle banche<sup>46</sup>. Per quanto riguarda l'impatto della compensazione tra crediti vantati dai fornitori e debiti erariali dei medesimi, il governo ha escluso che possano esserci riflessi sui conti pubblici e in particolare sull'indebitamento netto, anche se esiste qualche dubbio, nei limiti in cui i ruoli concorrano alla formazione delle entrate attese<sup>47</sup>.

Resta, infine, da esaminare l'impatto sui conti pubblici dell'incremento delle risorse disponibili per il pagamento dei debiti, realizzato ad inizio 2012 con il DL 1/2012. Secondo la ricostruzione eseguita, le risorse in questione ammontano per l'anno in corso complessivamente a 5,7 miliardi di euro. Più precisamente, 2,7 miliardi di euro sono destinati ai Fondi per la reiscrizione dei residui passivi perenti (di cui 2 miliardi per il fondo di parte corrente e 700 milioni per quello di conto capitale)<sup>48</sup>, 2 miliardi finanziano il programma di assegnazione di titoli di stato per il pagamento dei debiti maturati fino al 2011<sup>49</sup> e, infine, 1 miliardo serve per il pagamento di debiti pregressi relativi a spese per consumi intermedi. Con provvedimenti di segno opposto, tesi cioè a reperire nuove risorse per il bilancio pubblico, il governo ha assicurato la copertura di tali stanziamenti, evitando di pregiudicare la dinamica tendenziale dei conti pubblici. Gli effetti sui principali saldi di finanza pubblica, il fabbisogno e l'indebitamento netto<sup>50</sup>, sono riportati nella tavola 4.

Lo stanziamento di 4,7 miliardi di euro tra incremento dei fondi di estinzione dei residui e emissione di nuovi titoli comporta un maggior fabbisogno, ma non ha effetti sull'indebitamento netto, perché tali risorse sono finalizzate al pagamento di debiti per spese che hanno già esercitato su tale saldo, al momento dell'impegno, il loro effetto<sup>51</sup>.

---

<sup>45</sup> Decisione Eurostat del 31 luglio 2012, *The statistical recording of some operations related to tradecredits incurred by government unit.* Secondo tale decisione i debiti commerciali della PA ceduti a istituzioni finanziarie non bancarie con la formula del *pro-soluto* devono essere inclusi nel debito dei Paesi membri.

<sup>46</sup> Su tale operazione di riclassificazione del debito commerciale ceduto alle banche con la formula del *pro-soluto*, cfr. MEF (2012), p. 14, nota 7.

<sup>47</sup> Occorrerebbe valutare se tale utilizzo dei ruoli non comporti una riduzione delle entrate attese e quindi *coeteris paribus* un peggioramento dei saldi, compreso l'indebitamento netto. Si fa inoltre notare che ad una norma analoga, ma di segno opposto, di limitazione dell'operatività della compensazione diretta dei crediti erariali, in presenza di debiti su ruoli diventati definitivi, vengono invece associati effetti positivi sui conti pubblici. Cfr. Servizio Bilancio dello Stato (2010).

<sup>48</sup> La metà del Fondo di parte corrente è riservato al pagamento dei debiti commerciali degli enti locali. Cfr. DL 16/2012, art. 12, comma 11-sexies.

<sup>49</sup> Se la richiesta di tali assegnazioni dovesse essere superiore alle previsioni, la norma prevede una corrispondente riduzione degli stanziamenti previsti per il Fondo di riassegnazione dei residui perenti.

<sup>50</sup> Il Trattato di Maastricht, nello stabilire regole comuni per le finanze pubbliche dei paesi membri dell'Unione Europea, ha individuato nell'indebitamento netto e nel debito delle Amministrazioni pubbliche gli indicatori di riferimento. Il fabbisogno misura la domanda di risorse finanziarie rivolta agli altri settori dell'economia e fornisce indicazioni sulla dinamica del debito pubblico. Va, tuttavia, osservato che il fabbisogno utilizzato è quello del Settore pubblico e non quello elaborato dalla Banca d'Italia, a cui è demandata la stima per la verifica in sede europea.

<sup>51</sup> In realtà qualche dubbio sull'influenza sull'indebitamento netto sorge per quanto riguarda il finanziamento del fondo per i residui di conto capitale. Infatti, a differenza di quanto avviene per le spese correnti che sono registrate nella contabilità economica per competenza, per quelle in conto capitale l'imputazione, secondo la contabilità economica, avviene secondo il criterio della cassa. In tal senso, il loro pagamento dovrebbe avere effetti anche sull'indebitamento netto. Cfr. Servizio Bilancio del Senato (2012), p. 39.

**Tavola 4 – Stanziamento di nuove risorse per il pagamento dei debiti ai fornitori: effetti sui saldi di finanza pubblica**  
(milioni di euro)

		Fabbisogno			Indebitamento netto		
		2012	2013	2014	2012	2013	2014
Fondo residui passivi perenti cor.	s	2.000					
Fondo residui passivi perenti cap.	s	700					
Emissione titoli di Stato	s	2.000					
Oneri per interessi per titoli	s	235	235	235	235	235	235
Maggiore contributo RSS	e	235	235	235	235	235	235
Riversamento Tesoreria	e	8.600	0	0	0	0	0
Onere per interessi per Tesoreria	e	-60	-70	-70	-60	-70	-70
Onere per interessi per Tesoreria	s	-320	-150	-150	-320	-150	-150
Effetto netto		4.160	80	80	260	80	80

Fonte: elaborazioni su dati ufficiali MEF

Per la stessa ragione, risulta irrilevante per i due saldi considerati lo stanziamento destinato a regolare i debiti pregressi per consumi intermedi, che non è stato riportato nella tavola. Incide, invece, anche sull'indebitamento netto, la più elevata spesa per interessi conseguente al maggior fabbisogno<sup>52</sup>. Tale maggiore onere è coperto dalle maggiori entrate reperite presso le RSS, a cui viene chiesto un innalzamento del contributo al risanamento pubblico<sup>53</sup>. Il maggior fabbisogno derivante dallo stanziamento delle nuove risorse è coperto assoggettando temporaneamente fino al 2014 le amministrazioni locali e regionali, compresi gli enti del SSN, al regime della Tesoreria unica. In tal modo si assicura al bilancio statale la disponibilità di 8,6 miliardi di euro<sup>54</sup>. Restano infine gli effetti "indiretti" del deflusso alla tesoreria statale di tale importo: quelli peggiorativi consistono nelle minori entrate per interessi sopportate dagli enti di governo territoriale che comportano un onere, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, stimato in 60 milioni di euro nel 2012 e 70 milioni annui nel biennio successivo<sup>55</sup>; quelli migliorativi, nella minore spesa per interessi derivante dalla minore emissione di titoli del debito pubblico consentita dalle maggiori giacenze presso la tesoreria statale, pari a 320 milioni nel 2012 e a 150 milioni annui per gli anni 2013 e 2014<sup>56</sup>. Considerando perciò anche gli interventi di "copertura", non ci sono effetti peggiorativi dei conti pubblici, ma al contrario l'effetto netto, infatti, risulta positivo per entrambi i saldi considerati.

<sup>52</sup> La spesa per interessi è calcolata applicando, a decorrere dal 2012, un tasso del 5 per cento al valore complessivo dei debiti estinti complessivamente.

<sup>53</sup> In pratica, lo Stato acquisisce le maggiori entrate riscosse nelle RSS derivanti dall'incremento dell'accisa sull'energia elettrica disposta a fine 2011.

<sup>54</sup> Con tale modifica tutte le entrate degli enti coinvolti devono essere versate presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato: in particolare, quelle proprie in contabilità speciale fruttifera e le altre entrate in contabilità speciale infruttifera. Nel regime precedente, le entrate proprie erano escluse dal versamento nella tesoreria statale, per essere depositate direttamente presso il sistema bancario. Per la stima dell'importo coinvolto, cfr. Relazione Tecnica.

<sup>55</sup> Tale importo è stimato assumendo che la remunerazione garantita dal sistema bancario sia allineata a quella statale sui conti fruttiferi (1 per cento). Nei casi in cui ciò non si verifica, l'ente potrebbe subire una perdita in conto interessi e incontrare maggiori difficoltà a garantire l'equilibrio di bilancio.

<sup>56</sup> Tale stima utilizza le previsioni contenute nella Nota di aggiornamento al DEF di settembre 2011 sui tassi di interesse all'emissione.

## 6. Conclusioni

In Italia la PA paga, nonostante le direttive comunitarie e le norme nazionali, con significativi ritardi i suoi fornitori. Si tratta di una rilevante patologia del sistema, a cui è necessario porre rimedio per garantire una più equilibrata gestione dei conti pubblici, per evitare di porre a carico delle imprese oneri impropri e per garantire il corretto funzionamento del mercato<sup>57</sup>. Lo *stock* di debito commerciale accumulato dalla PA è, sulla base delle stime disponibili, ingente. Lo smobilizzo di tale debito si scontra, evidentemente, con l'esigenza di mantenere sotto controllo la dinamica dei conti pubblici, di contenere cioè entro il profilo concordato in sede europea il disavanzo di bilancio – l'indebitamento netto - e il debito pubblico in percentuale del Pil.

Le azioni messe in campo dal governo dall'inizio dell'anno, con il concorso del sistema finanziario e delle imprese, vanno sicuramente nella giusta direzione. Esse costituiscono la prima fase di un percorso più articolato finalizzato a mettere a regime una tempistica dei pagamenti alle imprese da parte delle amministrazioni pubbliche coerente con la disciplina europea della materia. In questo senso, esse consentono di dare una prima e parziale risposta alle esigenze di liquidità delle imprese. L'ammontare delle risorse disponibili nel *Plafond* bancario dedicato (10 miliardi) e di quelle disponibili per l'assegnazione dei titoli di Stato, è largamente insufficiente rispetto alla dimensione del problema. E' quindi necessaria, come riconosciuto dallo stesso governo, un'ulteriore fase volta a reperire nel bilancio nuove risorse per pagare i debiti pregressi<sup>58</sup>.

Per recepire infine nell'ordinamento entro il prossimo marzo la direttiva 2011/7/UE sui ritardi di pagamento, con regole più stringente rispetto alla normativa vigente, occorre un ulteriore sforzo per garantire il corretto funzionamento del sistema di pagamento della PA. Anche da questo punto di vista, è necessario un ulteriore sforzo per mettere le amministrazioni in condizioni di garantire il normale funzionamento, migliorando le procedure di spesa, se si vuole evitare che tale recepimento, come già accaduto in passato, sia solo formale.

---

<sup>57</sup> Cfr. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (2010), pp. 8-9, che sottolinea le conseguenze sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato.

<sup>58</sup> Cfr. comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei ministri del 22 maggio 2012.

## Bibliografia

- Assobiomedica (2011), *La posizione associativa in materia di ritardati pagamenti*;
- Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (2010), *Relazione annuale del 2009*, Roma;
- Banca d'Italia (2010), *Relazione annuale sul 2009*, Roma;
- Banca d'Italia (2010b), *La diffusione dell'ICT nei pagamenti elettronici e nelle attività in rete*, Roma;
- Banca d'Italia (2011a), *Relazione annuale sul 2010*, Roma;
- Banca d'Italia (2011b), *Supplementi al Bollettino Statistico. Indicatori monetari e finanziari. Moneta e Banche*, Roma;
- Banca d'Italia (2012a), *Relazione annuale sul 2011*, Roma;
- Banca d'Italia (2012b), *Supplementi al Bollettino Statistico. Indicatori monetari e finanziari. Moneta e Banche*, Roma;
- Centro Studi Assobiomedica (2012), *I tempi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche. Dati 2011 e anni precedenti*, Milano;
- Confindustria (2011), *Audizione sul disegno di legge n. 2626 recante Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*, Roma;
- Corte dei Conti - Sezioni riunite in sede di controllo (2003), *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2003, Appendice speciale sul decreto "taglia-spese"*, Roma;
- Corte dei Conti - Sezioni riunite in sede di controllo (2004), *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2004*, Roma;
- Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie (2006), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - esercizi 2004 e 2005*, Roma;
- Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie (2007), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - esercizi 2005 e 2006*, Roma;
- Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie (2008), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - esercizi 2006 e 2007*, Roma;
- Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie (2009a), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - esercizi 2007 e 2008*, Roma;
- Corte dei Conti – Sezioni riunite in sede di controllo (2009b), *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e suole tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto*, Roma
- Corte dei Conti – Sezioni riunite in sede di controllo (2010a), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma;
- Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie (2010b), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - esercizi 2008 e 2009*, Roma;
- Corte dei Conti - Sezioni riunite in sede di controllo (2012a), *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma;
- Corte dei Conti - Sezioni riunite in sede di controllo (2012b), *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul Documento della Commissione Europea: "Analisi annuale della crescita per il 2012" (V Commissione Bilancio della Camera dei deputati)*; Roma;

- Degni M. (2011), I pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni, in Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Relazione annuale al parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali ai cittadini e alle imprese*, Roma;
- Guagnano F. (2009), *I debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni: evidenza contabile, gestione e programmazione della spesa*, disponibile su <http://www.contabilitapubblica.it/Archivio09/Dottrina/Debit.pdf>;
- Macciotta G. (2010), *Il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni: quale dimensione e quale soluzione*, Rapporto elaborato per il Tavolo TAIIS - Sindacato dei lavoratori, Roma;
- Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), 2012, *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza*, Roma;
- Parlato S. e Scozzese S. (2012), *Chi paga la manovra? La governance della PA*, IFEL – Fondazione ANCI, Roma;
- Servizio Bilancio dello Stato (2010), *Dossier n. 208/1*;
- Servizio Bilancio dello Stato (2012), *Dossier n. 396*;
- Servizio Bilancio del Senato (2010), *La decisione di bilancio per il triennio 2010-2012*, Roma;
- Servizio Bilancio del Senato (2012), *Nota di lettura n. 119*, Roma;
- Servizio Studi – Dipartimento Bilancio (2012), *Le azioni di contrasto ai ritardi dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni*, n. 369, Roma.