

La Relazione al Parlamento 2013: gli effetti delle misure di accelerazione del pagamento dei debiti della PA

[L'ammontare dei debiti della P.A.](#)
[Effetti delle misure](#)

Il decreto-legge in esame reca disposizioni urgenti per il **pagamento dei debiti** scaduti della pubblica amministrazione, per il **riequilibrio finanziario degli enti territoriali**, nonché norme in materia di **versamento dei tributi degli enti locali**.

Esso **concorre**, come afferma la relazione illustrativa, al **raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica** fissati con i documenti di programmazione finanziari e aggiornati con la **Relazione al Parlamento 2013** predisposta dal Governo ai sensi dell'**articolo 10-bis, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196**, e sulla quale il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati si sono espressi con apposite **Risoluzioni** approvate in data 2 aprile 2013. Per tali ragioni il decreto risulta qualificato come provvedimento collegato alla manovra finanziaria.

Si ricorda, in proposito, che la predetta **Relazione al Parlamento 2013**, nel riscontrare un andamento della congiuntura economica peggiore rispetto a quello stimato nella Nota di aggiornamento al DEF 2012, ha **aggiornato il quadro macroeconomico e di finanza pubblica**, evidenziando la necessità di affiancare al consolidamento dei conti pubblici specifiche azioni di sostegno, capaci di fronteggiare l'accentuata debolezza della domanda interna, facendola ripartire già a decorrere dalla seconda metà dell'anno in corso. A tal fine ha individuato nello **sblocco dei pagamenti dei debiti delle amministrazioni pubbliche** verso i propri fornitori l'intervento - da realizzare con un provvedimento d'urgenza - attraverso il quale immettere in tempi brevi liquidità nel sistema economico ed in tal modo agevolare una ripresa della crescita del prodotto.

Secondo il Governo, l'ammontare dei crediti che le imprese vantano nei confronti della Pubblica Amministrazione costituisce, nell'attuale fase di crisi economico-finanziaria, un rilevante elemento di debolezza della struttura finanziaria delle imprese, per le quali la disponibilità di liquidità rappresenta una delle condizioni necessarie per aumentare i piani d'investimento o per migliorare le condizioni della gestione ordinaria (ivi inclusi i pagamenti degli arretrati ai propri dipendenti), oltre che per limitare il fenomeno, in crescita negli ultimi mesi, di chiusura di attività produttive.

Al momento non esistono dati certi sull'ammontare dei debiti delle pubbliche amministrazioni verso le imprese. Secondo quanto riferito nel corso della **audizione della Banca d'Italia** svoltasi presso le Commissioni speciali riunite della Camera e del Senato il 28 marzo 2013, ciò sarebbe imputabile al fatto che nel nostro Paese gli attuali sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni non permettono una rilevazione sistematica ed esaustiva dei debiti commerciali. Indicazioni di massima sull'entità e la distribuzione dei debiti sono fornite da un'indagine campionaria condotta dalla Banca d'Italia su imprese operanti nei settori industriali, dei servizi privati non finanziari e delle costruzioni, dalla quale si evince che il totale dei debiti commerciali (inclusi quelli riguardanti la spesa in conto capitale) delle P.A. verso le imprese ammonterebbe, a fine 2011, a circa **90 miliardi** di euro (5,8 per cento del PIL). Oltre il 10 per cento del totale è stato ceduto pro-soluto a intermediari finanziari e risulta pertanto già incluso nel debito pubblico calcolato secondo la normativa comunitaria. Quanto alla distribuzione, circa la **metà dei debiti** sarebbe **attribuibile a Regioni e ASL**, mentre tra i creditori la quota maggiore sarebbe vantata da imprese di grandi dimensioni e da quelle che forniscono servizi privati, anche se in rapporto al fatturato a soffrire maggiormente per i ritardi dei pagamenti risultano essere le imprese di costruzioni.

Le misure in tema di pagamento dei debiti della PA prospettate nella Relazione al Parlamento, di importo pari a circa **20 miliardi** nella seconda parte del **2013** e **ulteriori 20 miliardi** nel corso del **2014**, determinerebbero secondo le stime del Governo - riferite nel corso dell'**audizione del Ministro dell'economia e delle finanze** svoltasi il 28 marzo 2013 presso le Commissioni speciali riunite della Camera e del Senato - **una maggiore crescita di 1,2 punti nel triennio: 0,2 punti nel 2013, 0,7 punti nel 2014** (comprensivo dell'effetto di trascinamento del miglior andamento del 2013) e **0,3 punti nel 2015**.

Come precisato dal Ministro dell'economia, tale **effetto è stato scontato nelle stime del PIL** contenute nel quadro macroeconomico esposto nella predetta Relazione (pari, rispettivamente, a **-1,3 per cento nel 2013** e a **+ 1,3 per cento nel 2014**).

Per quanto concerne la finanza pubblica, i pagamenti dei debiti commerciali si rifletteranno sul fabbisogno e sul debito delle Amministrazioni pubbliche in ciascuno degli anni 2013 e 2014, mentre avranno effetto sull'indebitamento netto per la sola parte riguardante i pagamenti di spese di conto capitale.

In particolare, in termini d'**indebitamento netto**, le misure prefigurate determinerebbero un **peggioramento** del saldo nel solo anno 2013 per circa 7,8 miliardi, pari allo **0,5 per cento del PIL**: l'indebitamento nominale si posizionerebbe pertanto dal 2,4 per cento del quadro tendenziale a legislazione vigente al **2,9 per cento**, inferiore alla soglia di riferimento fissata dalla normativa comunitaria. Non vi sarebbero, invece, effetti per il 2014, per il quale si prevede un deficit dell'1,8 per cento.

Per quanto concerne gli effetti sulla dinamica del debito - su cui la Relazione al Parlamento non fornisce stime - e in particolare il rispetto della [regola del debito](#) (riduzione del rapporto debito/PIL al ritmo di 1/20 l'anno), che dovrà essere verificato a partire dal 2016 sulla base degli andamenti registrati nel triennio precedente, il Governo ha sottolineato che l'aumento dello stock di debito (pari all'intero ammontare degli interventi) potrebbe rientrare tra i "fattori rilevanti", presi in considerazione dalla Commissione ai fini di non attivare una nuova procedura di infrazione.

Infine, come rilevato anche dalla Banca d'Italia nel corso della predetta audizione, i pagamenti dei debiti commerciali non dovrebbero compromettere il raggiungimento dell'obiettivo del [pareggio di bilancio in termini strutturali](#), in quanto tali pagamenti dovrebbero essere classificati come temporanei.

In ogni caso su tali punti - classificazione degli interventi straordinari come una tantum e quindi non considerati ai fini del saldo strutturale e aumento del debito riconducibile a fattori rientranti tra quelli rilevanti in base al [Patto di stabilità e crescita](#) - "il Governo resta impegnato a presentare le proprie argomentazioni a livello europeo".

I ritardi dei pagamenti della P.A.

La problematica del [ritardo dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni](#) nelle transazioni commerciali è stata oggetto di diversi interventi legislativi finalizzati a dare concreta attuazione alla [Direttiva 2000/35/UE](#) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000 e alla successiva [Direttiva 2011/7/UE](#) del 16 febbraio 2011, recepita in anticipo nell'ordinamento italiano con il recente [decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192](#), che ha previsto, tra l'altro, per i **contratti conclusi a decorrere dal 1° gennaio 2013**, un termine massimo per i pagamenti della PA di **sessanta giorni**, nonché l'incremento degli **interessi moratori** che decorrono automaticamente alla scadenza del termine.

Sono stati altresì adottati diversi interventi per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie attraverso, ad esempio, l'obbligo per le PP.AA. di adottare **misure organizzative** atte a garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute e la previsione della **responsabilità disciplinare e amministrativa dei funzionari** pubblici chiamati ad adottare provvedimenti che comportano impegni di spesa, laddove questi non accertino preventivamente la conformità del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio.

Con specifico riferimento alle **amministrazioni statali**, l'obbligo del preventivo accertamento della compatibilità del programma dei pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio ha avuto una sua più concreta attuazione con la previsione della predisposizione del c.d. **crono-programma dei pagamenti**.

Sono state, inoltre, introdotte misure per l'estinzione dei debiti pregressi dei Ministeri esistenti alla data

del 24 gennaio 2012, connessi a transazioni commerciali per acquisto di servizi e forniture, corrispondenti a residui passivi del bilancio dello Stato, disponendo, da un lato, un incremento dei fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti per complessivi **2,7 miliardi** di euro per il **2012** e, dall'altro, introducendo una **modalità alternativa di estinzione dei debiti** commerciali maturati alla data del 31 dicembre 2011 - in luogo del pagamento attraverso le risorse iscritte sui fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti - consistente nell'estinzione degli stessi mediante **assegnazione di titoli di Stato**, su richiesta dei soggetti creditori, **nel limite massimo di 2 miliardi di euro**.

Per l'**estinzione dei crediti maturati** nei confronti dei Ministeri al 31 dicembre 2011 per spese relative a **consumi intermedi**, è stato altresì disposto l'incremento di **1 miliardo per il 2012** del Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi delle amministrazioni centrali (istituito ai sensi dell'[articolo 1, comma 50, legge n. 266/2005](#)).

In relazione ai crediti vantati dalle imprese nei confronti delle **amministrazioni regionali e locali** per somministrazioni, forniture e appalti, il legislatore ha introdotto una disciplina, più volte modificata, per la **certificazione**, da parte degli enti territoriali dei crediti in questione nei confronti dei soggetti interessati anche ai fini della **cessione pro-soluto** dei medesimi crediti nei confronti di banche o intermediari finanziari. Il meccanismo della certificazione dei crediti è stato in seguito esteso anche agli **enti del Servizio sanitario nazionale**, alle **amministrazioni statali** e agli **enti pubblici nazionali**, con esclusione degli enti locali commissariati e degli enti del servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro. La disciplina è stata inoltre integrata stabilendo che la certificazione dei crediti - attivazione anche attraverso una **piattaforma elettronica** all'uopo costituita - possa essere finalizzata a consentire al creditore la cessione del credito a favore di intermediari finanziari, **oltre che pro soluto** - che esonera il cedente dal rispondere dell'eventuale solvibilità del debitore - **anche pro solvendo**, che implica invece per il cedente l'obbligo di rispondere dell'eventuale inadempienza del debitore.

Nel complesso, nonostante i diversi interventi normativi e lo stanziamento nel bilancio dello Stato di apposite risorse finanziarie, l'**efficacia dei provvedimenti** per l'accelerazione dei pagamenti della PA è apparsa sinora **limitata**.

In tal senso si è espressa, ad esempio, la Banca d'Italia, la quale ha evidenziato, nel corso della predetta audizione svoltasi presso le Commissioni speciali riunite di Camera e Senato in merito all'esame della Relazione al Parlamento 2013, come a fronte dello stanziamento di 2 miliardi per il **pagamento dei crediti in titoli di Stato**, le **effettive emissioni** siano state pari a circa **15 milioni di euro**, rilevando altresì l'**esigua entità dei crediti certificati**.

In particolare, la scarsa efficacia dei provvedimenti finora emanati è riconducibile, ad avviso dell'Istituto, alla **complessità delle procedure operative** e, con riferimento alla certificazione, alla rilevanza quantitativa dei **casi di esenzione** (Regioni con piani di rientro dai deficit sanitari ed Enti locali commissariati) e alla **manca di sanzioni** per le amministrazioni inadempienti. Inoltre, l'**adesione alla piattaforma elettronica** per la certificazione è stata configurata come sostanzialmente **volontaria**: da ciò è disceso che alla fine dello scorso gennaio aveva aderito alla stessa poco più del 5 per cento delle amministrazioni interessate; i creditori degli enti che non hanno aderito alla piattaforma non hanno, peraltro, potuto ottenere la certificazione del credito con la procedura ordinaria (cartacea) poiché dall'avvio della piattaforma (ottobre 2012) non è stato più possibile utilizzarla.

Secondo le indicazioni diffuse dal Ministro dell'economia e finanze, nel corso della predetta audizione, il totale di **certificazioni** effettuate con la **procedura cartacea** vigente fino a ottobre 2012, è stato di circa **300 milioni di euro**. Per quanto riguarda la seconda fase, quella elettronica, alla data del **26 marzo 2013** risultano rilasciate **479 certificazioni** per un valore di **31 milioni di euro**. Le pubbliche amministrazioni che si sono accreditate sulla piattaforma elettronica sono circa **1.700**, su un totale di oltre 20.000.
