



DIREZIONE NAZIONALE
DIPARTIMENTO ECONOMIA E SVILUPPO

Presidente Consiglio dei Ministri
presidente@pec.governo.it

Ministero delle Finanze
dipartimento.tesoro@pec.mef.gov.it

Ministero dello Sviluppo Economico
urp@mise.gov.it

Ministro per la Pubblica Amministrazione
protocollo_dfp@mailbox.governo.it

Corte dei Conti
urp@corteconti.it

Oggetto: Debiti commerciali della PA: una proposta

Gentili Signori,

ci preghiamo inviare di seguito un'idea, una proposta per migliorare la situazione dei debiti commerciali delle PA, al fine di perseguire il miglioramento della situazione economico-finanziaria del Paese.

I debiti commerciali della Pubbliche Amministrazione (PA) sono quei debiti che questa contrae nei confronti di fornitori privati di beni e servizi nel periodo che intercorre tra la fornitura del prodotto/servizio al momento del suo pagamento.

Il DL 9 novembre 2012, n. 192, che recepisce la 2011/7/UE, all'art. 2 comma a) stabilisce in 30 giorni il termine entro cui le PA dovrebbero pagare i propri fornitori, fatto salvo l'esistenza di altri diversi tra le parti¹.

¹ "2. Salvo quanto previsto dai commi 3, 4 e 5, ai fini della decorrenza degli interessi moratori si applicano i seguenti termini:

- a) trenta giorni dalla data di ricevimento da parte del debitore della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente. Non hanno effetto sulla decorrenza del termine le richieste di integrazione o modifica formali della fattura o di altra richiesta equivalente di pagamento;
- b) trenta giorni dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi, quando non è certa la data di ricevimento della fattura o della richiesta equivalente di pagamento;
- c) trenta giorni dalla data di ricevimento delle merci o dalla prestazione dei servizi, quando la data in cui il debitore riceve la fattura o la richiesta equivalente di pagamento è anteriore a quella del ricevimento delle merci o della prestazione dei servizi;



A partire dal giorno successivo, si iniziano a calcolare gli interessi di mora. Che, come sappiamo, ammontano all'8%.

Attualmente, nel caso in cui si verificano dei ritardi importanti, e che il debitore si trovi ad essere soggetto ad una azione esecutiva alla quale non possa validamente opporsi, le somme dovute (aumentate di una percentuale di rispetto) vengono pignorare sul proprio conto corrente. Il fatto che si rendano quindi indisponibili delle cifre per un periodo di tempo (solo parzialmente dipendente dalla volontà delle parti), comporta un accumulo di ritardo nel saldo di altre partite correnti, generando quindi ulteriore debito - e ulteriori interessi.

Che questo rappresenti un problema non solo per l'economia reale del Paese ma anche per la salute dei conti pubblici, è noto².

Nei primi nove mesi del 2020, i debiti scaduti delle PA ammontavano a 30 miliardi e 301 milioni circa di euro, circa il 25% del montante della spesa della PA. Solo parzialmente efficaci si sono dimostrate le misure intraprese dal Governo a limitare tale esposizione³.

d) trenta giorni dalla data dell'accettazione o della verifica eventualmente previste dalla legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali, qualora il debitore riceva la fattura o la richiesta equivalente di pagamento in epoca non successiva a tale data.

3. Nelle transazioni commerciali tra imprese le parti possono pattuire un termine per il pagamento superiore rispetto a quello previsto dal comma 2. Termini superiori a sessanta giorni, purché non siano gravemente iniqui per il creditore ai sensi dell'articolo 7, devono essere pattuiti espressamente. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto.

4. Nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un termine per il pagamento superiore a quello previsto dal comma 2, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione. In ogni caso i termini di cui al comma 2 non possono essere superiori a sessanta giorni. La clausola relativa al termine deve essere provata per iscritto." Testo di legge

² Tanto che "nell'ottica di migliorare la trasparenza e la diffusione delle informazioni sui debiti commerciali, la Legge 30 dicembre 2018, n. 145, all'articolo 1, comma 869, ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 2019, per le singole amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nel sito web istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri sono pubblicati e aggiornati:

- a. con cadenza trimestrale, i dati riguardanti gli importi complessivi delle fatture ricevute dall'inizio dell'anno, i pagamenti effettuati e i relativi tempi medi ponderati di pagamento e di ritardo, come desunti dal sistema informativo della piattaforma elettronica di cui al comma 861;
- b. con cadenza mensile i dati riguardanti le fatture ricevute nell'anno precedente, scadute e non ancora pagate da oltre dodici mesi, come desunti dal sistema informativo della piattaforma elettronica di cui al comma 861.

Inoltre, la medesima Legge all'articolo 1, comma 870, ha stabilito la pubblicazione dell'ammontare dello stock di debiti commerciali residui scaduti e non pagati alla fine dell'esercizio precedente." (Presidenza del Consiglio dei Ministri)

³ "Analizzando la legge di Bilancio 2019 si rileva l'inserimento di un nuovo fondo...

Il comma 859 dice che, a partire dall'anno 2020, le amministrazioni pubbliche che non abbiano provveduto a ridurre di almeno il 10 per cento rispetto all'anno precedente del debito commerciale residuo andranno incontro alle seguenti conseguenze:

1. entro il 31 gennaio dell'esercizio in cui è stato rilevato il mancato abbattimento del debito residuo si dovrà elaborare apposita delibera di giunta per procedere con lo stanziamento nella parte corrente del proprio bilancio di un accantonamento denominato Fondo di garanzia debiti commerciali. Su



questo accantonamento, che non riguarderà gli stanziamenti coperti da entrate con specifico vincolo di destinazione, non sarà possibile disporre impegni e pagamenti, a fine esercizio questo confluirà nella quota libera del risultato di amministrazione, per un importo pari:

1. al 5 per cento degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, in caso di mancata riduzione del 10 per cento del debito commerciale residuo oppure per ritardi superiori a sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente;
 2. al 3 per cento degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra trentuno e sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente;
 3. al 2 per cento degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra undici e trenta giorni, registrati nell'esercizio precedente;
 4. all'1 per cento degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra uno e dieci giorni, registrati nell'esercizio precedente.
2. Riduzione del 3 per cento dei costi di competenza per consumi intermedi dell'anno in corso (anno T) rispetto a quelli registrati nell'anno precedente (anno T - 1).

A decorrere dal 2020, entro il 31 gennaio di ogni anno, le comunicazioni relative all'ammontare complessivo dello stock di debiti commerciali residui scaduti e non pagati alla fine dell'esercizio precedente dovranno mediante la piattaforma elettronica ministeriale. Per l'anno 2019 la comunicazione poteva essere effettuata dal 1° al 30 aprile.

A fronte di uno scarto fra il valore dello stock del debito rilevato da PCC e il valore calcolato dagli uffici comunali, questi ultimi dovranno procedere con l'aggiornamento delle informazioni sulle fatture pagate, al fine di sanare lo scostamento.

Lo stock del debito rilevato in base alle risultanze presenti nel sistema PCC è così calcolato:

Saldo presentato + saldo ricevuto + saldo liquidato + saldo sospeso (senza conti sospesi o in contenzioso o per adempimenti normativi) + saldo pagato – saldo pagato al 31/12

In merito a quanto sopra il MEF ha fornito le seguenti definizioni:

- Saldo Presentato: Importo del documento contabile comunicato dal fornitore (tramite SDI o altri canali) e non ancora ricevuto dall'Amministrazione Debitrice. Corrisponde alla somma degli importi dei documenti che si trovano nello stato presentato alla data di osservazione indicata nella sezione di riepilogo del debito scaduto e non pagato elaborato da PCC
- Saldo Ricevuto: Importo del documento contabile comunicato dal fornitore (tramite SDI o altri canali) e ricevuto dall'Amministrazione Debitrice. Corrisponde alla somma degli importi dei documenti che si trovano nello stato ricevuto alla data di osservazione indicata nella sezione di riepilogo del debito scaduto e non pagato elaborato da PCC
- Saldo Liquidato: Importo contabilizzato dall'Amministrazione debitrice in uno o più conti del liquidato alla data di osservazione indicata nella sezione di riepilogo del debito scaduto e non pagato elaborato da PCC
- Saldo Sospeso (Senza conti sospesi contestati o in contenzioso): Importo totale contabilizzato in uno o più conti del sospeso (ad eccezione dei conti del sospeso per contenzioso o del sospeso contestato) alla data di osservazione indicata nella sezione di riepilogo del debito scaduto e non pagato elaborato da PCC
- Saldo Pagato: Importo totale pagato al netto degli storni alla data di osservazione indicata nella sezione di riepilogo del debito scaduto e non pagato elaborato da PCC
- Saldo Pagato al 31/12: Importo totale pagato calcolato come somma di tutti i pagamenti con data mandato inferiore o uguale al 31/12 dell'anno precedente, al netto degli storni registrati in PCC entro il 31/12 dell'anno precedente.

Nel file di dettaglio sono disponibili anche i saldi (conti sospesi contestati o in contenzioso o per adempimenti normativi e saldo non liquidabile) non espressamente presenti nella formula di calcolo (la loro variazione ha comunque effetto sui saldi presenti nella formula):

- Saldo Sospeso (Solo conti sospesi contestati o in contenzioso o per adempimenti normativi): Importo totale contabilizzato in conti sospesi contestati o in contenzioso alla data di osservazione indicata nella sezione di riepilogo del debito scaduto e non pagato elaborato da PCC. La variazione di tale importo ha effetto sui saldi che concorrono al calcolo dello stock.
- Saldo non Liquidabile: Importo dichiarato non liquidabile dall'Amministrazione debitrice alla data di osservazione indicata nella sezione di riepilogo del debito scaduto e non pagato elaborato da PCC. La variazione di tale importo ha effetto sui saldi che concorrono al calcolo dello stock." (Studio Sigaud, Tutto PA)



La nostra proposta: azzerare il debito esistente attraverso una emissione straordinaria di buoni del tesoro e rendere successivamente automatico il pagamento del dovuto nei tempi contrattualmente definiti.

Il 29 dicembre 2020, Il MEF ha collocato Bot semestrali (177 giorni) per 6,5 miliardi di euro. Le richieste si sono attestate a 11,11 miliardi registrando un tasso di copertura dell'asta, il c.d. bid-to-cover, pari a 1,71 volte.

Nell'asta del precedente 26 novembre 2020 il bid-to-cover era risultato pari a 2,22 volte.

Nella prima asta indetta dal Ministero dell'Economia con valuta 2021, con regolamento fissato al 4 gennaio, il titolo è stato venduto a 100,256, pari a un rendimento del -0,52%. In linea con l'andamento delle ultime aste, il dato rappresenta il nuovo minimo storico (che nell'ultima asta era stato fissato al -0,518%).

Si propone quindi un'emissione finalizzata di buoni del tesoro (a interesse negativo) che crei liquidità tale da azzerare il debito esistente ed esigibile delle PA.

Questo comporterebbe un duplice vantaggio diretto, più uno indiretto:

1. Si realizza un risparmio pari alla differenza tra il tasso di mora moltiplicato per i giorni di esposizione e il tasso di emissione (in questo caso negativo!)
2. Si immette liquidità nel sistema - pagando le imprese e i privati che producono - sostenendo quindi l'economia.
3. L'effetto positivo indiretto è rappresentato dalla diminuzione della esposizione finanziaria delle aziende italiane, per un valore equivalente al volume di credito al quale hanno dovuto far ricorso per coprire la liquidità mancante a causa dei ritardi, rendendo più efficiente la catena di produzione del valore del sistema Italia.

Si ripristinerebbe lo stato di diritto.

Naturalmente in questo calcolo non teniamo conto dei costi derivanti dai contenziosi.



Come fare

Il sistema informativo delle PA consente al MEF di avere il polso in tempo reale della situazione dei debiti delle stesse. Sulla base del saldo al 31/12 si stabilisce un calendario di emissioni ravvicinate che consenta di arrivare all'azzeramento dei debiti delle PA entro l'anno.

La liquidità generata viene conferita al fondo di garanzia, il quale, attraverso un meccanismo di surroga, paga direttamente i creditori nel più breve tempo possibile.

Il montante viene dedotto dai trasferimenti dovuti alle PA per l'anno successivo in qualità di contributo ordinario⁴ o contributo nazionale ordinario per gli investimenti, nell'ottica del pareggio del bilancio.

Le stesse potranno comunque contare sulla liquidazione dei propri fondi di garanzia per le esigenze immediate di liquidità dovute agli aggiustamenti che un tale intervento comporterebbe.

Successivamente, ogni debito delle PA non regolato entro i termini contrattuali, sarà regolato direttamente dal Fondo di Garanzia centrale, e il montante verrà dedotto nello stesso modo.

Questo viola il principio di autonomia delle PA, soprattutto degli Enti Locali? La risposta è no: nessun Ente ha autonomia sufficiente per violare disposizioni di legge o contrattuali!

Questo limita la responsabilità delle PA e dei dirigenti preposti? No, tuttavia diminuisce il pericolo di compiere azioni che comportano danno erariale (il pagamento di interessi di mora è a tutti gli effetti un danno erariale), migliorando la situazione. Il dirigente rimane comunque responsabile nei confronti dell'Ente che surroga nel caso in cui per negligenza o per dolo ritardi indebitamente il pagamento, comportando il pagamento di interessi di mora.

Sappiamo che questa è una proposta dirompente. Non tanto perché riduce i costi, ma perché viene a scardinare un sistema di costi alimentato dai contenziosi con la PA. Questo sistema alimenta uffici legali, avvocati, corti di giustizia, giudici di pace, e indirettamente istituti di credito (dato che quel che non ti dà la PA l'azienda deve trovarlo da qualche parte, come anticipazione, magari). La rimozione di queste attività nobili ma parassitiche in questo contesto, consentirebbe alle risorse a loro destinate di esser impiegate meglio, e conferirebbero a tutto il sistema una maggiore

⁴ Il Contributo Ordinario è una dotazione di risorse che viene somministrata agli enti per far fronte alle loro esigenze di finanziamento dell'attività corrente e che costituisce la base di riferimento per l'aggiornamento delle risorse degli enti locali mediante l'applicazione di incrementi o compensazioni



DIREZIONE NAZIONALE
DIPARTIMENTO ECONOMIA E SVILUPPO

efficienza, una migliore resa del capitale e del lavoro, e, in generale, una migliore immagine del sistema paese.

Questa è una delle nostre proposte per contribuire a rendere più ottimista l'Italia.

Siamo disponibili a discuterne con questo Governo.

Marco Palombi
Responsabile Dipartimento Economia e Sviluppo
Componente della Direzione Nazionale

19 aprile 2021