BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto

di Leandro D'Aurizio, Domenico Depalo, Sandro Momigliano ed Emilio Vadalà

Ottobre 2015

Numero 295

BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto

di Leandro D'Aurizio, Domenico Depalo, Sandro Momigliano ed Emilio Vadalà

Numero 295 – Ottobre 2015

La serie Questioni di economia e finanza *ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le* Questioni di economia e finanza *si affiancano ai* Temi di discussione *volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.*

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it .

ISSN 1972-6627 (stampa)
ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

I DEBITI COMMERCIALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE ITALIANE: UN PROBLEMA ANCORA IRRISOLTO

di Leandro D'Aurizio*, Domenico Depalo**,
Sandro Momigliano** ed Emilio Vadalà**

Sommario

Questo lavoro esamina il fenomeno dei ritardi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche italiane. Il principale contributo che offre al dibattito è rappresentato da nuove stime sullo stock dei debiti commerciali e sui tempi di pagamento per gli anni 2008-2014 che, rispetto a quelle pubblicate annualmente nella Relazione annuale della Banca d'Italia, incorporano alcuni affinamenti metodologici. Il lavoro, inoltre, esamina la distribuzione dei debiti commerciali rispetto ad alcune caratteristiche delle imprese creditrici (settore economico, dimensione, area geografica, intensità di rapporti con il settore pubblico) e fornisce elementi utili per una valutazione dell'efficacia del programma di esborsi statali per lo smaltimento dell'arretrato realizzato nel biennio 2013-14.

Classificazione JEL: H32, H59.
Parole chiave: debiti commerciali, ritardi di pagamento, Amministrazioni pubbliche.

Indice

1. Introduzione 5
2. Le cause degli elevati debiti commerciali e le politiche attuate negli ultimi anni 6
   2.1 Le cause 6
   2.2 Le politiche 7
3. Le stime sui debiti commerciali delle AP 9
   3.1 La metodologia di stima 9
   3.2 Il totale e la componente fisiologica 10
   3.3 Gli interventi e la variazione dei debiti commerciali 13
4. Analisi delle principali componenti dei debiti commerciali 14
   4.1 I debiti relativi a spese correnti nei bilanci delle imprese 14
   4.2 I debiti relativi a spese in conto capitale nei bilanci delle imprese 15
   4.3 I crediti commerciali verso le AP ceduti con clausola pro soluto 16
5. Le imprese creditrici 17
6. I tempi di pagamento 20
   6.1 La metodologia di stima 20
   6.2 Le stime sui tempi di pagamento contrattuali e complessivi 20
7. Conclusioni 22
APPENDICI 24
BIBLIOGRAFIA 32

* IVASS.
** Banca d'Italia, Dipartimento Economia e Statistica. Contatti: sandro.momigliano@bancaditalia.it.

1 Introduzione[1]

Negli ultimi anni i debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche (AP), notevolmente superiori a quelli che si registrano negli altri paesi europei, sono stati oggetto di ampia attenzione mediatica, anche a seguito delle proteste da parte del mondo imprenditoriale, particolarmente intense dalla fine del 2011.

Queste ultime hanno messo in evidenza che i ritardi di pagamento delle AP erano divenuti insostenibili in un contesto in cui altri fattori rendevano particolarmente difficili le condizioni di liquidità delle imprese fornitrici: alla congiuntura molto sfavorevole, che induceva un allungamento dei tempi di pagamento e una contrazione del fatturato anche da parte dei clienti privati, si aggiungevano le maggiori difficoltà di accesso al credito dovute alle politiche più restrittive delle banche.

Di fronte a questo problema, la reazione dei governi succedutisi negli ultimi anni si è articolata su vari fronti: è stata favorita la cessione dei crediti a intermediari finanziari per alleviare la crisi di liquidità delle imprese fornitrici; sono stati posti limiti più stringenti ai tempi di pagamento, soprattutto con il recepimento della nuova direttiva europea sui ritardi di pagamento; sono state messe a disposizione delle amministrazioni decentrate ingenti risorse per smaltire l'arretrato, sia concedendo finanziamenti statali a condizioni agevolate, sia allentando i vincoli posti dal Patto di stabilità interno.

Accanto a questi interventi, è proseguito un lavoro di carattere strutturale, avviato nel 2007, che ha portato alla creazione di una piattaforma elettronica nazionale attraverso la quale deve passare obbligatoriamente, da marzo 2015, tutta la fatturazione delle imprese verso le AP. In prospettiva, lo sviluppo della piattaforma dovrebbe condurre a un ciclo integrato e informatizzato della spesa degli enti pubblici, assicurando la trasparenza e il monitoraggio dei loro rapporti commerciali con le imprese.

Gli elevati ritardi di pagamento delle AP rappresentano una disfunzione grave, su cui sarebbe stato opportuno intervenire ben prima della crisi globale. Il rinvio dei pagamenti è spesso associato a pratiche gestionali inefficienti o non coerenti con i vincoli di bilancio, deresponsabilizza gli amministratori pubblici che devono gestire situazioni create dai loro predecessori, appesantisce i bilanci degli enti con gli interessi di mora e le spese delle procedure giudiziali attivate dai creditori. Inoltre, l'incertezza sui tempi di pagamento rende opachi i rapporti commerciali, rischia di allontanare le imprese migliori e di favorire comportamenti non corretti[2], pesa sui costi dei servizi per le amministrazioni, in quanto le aziende incorporano nei prezzi l'onere atteso dei ritardi[3].

Questo lavoro esamina il fenomeno dei ritardi di pagamento delle AP. Il principale contributo che offre al dibattito è rappresentato da una informazione quantitativa relativamente completa e analitica sullo stock dei debiti commerciali e sui tempi di pagamento per gli anni 2008-14. Vengono inoltre forniti vari elementi utili per una valutazione dell'efficacia del programma di esborsi statali per lo smaltimento dell'arretrato, sostanzialmente concluso alla fine del 2014[4].

Va chiarito subito che lo stock dei debiti commerciali e i relativi tempi di pagamento delle AP non sono, al momento, noti con precisione. Le stime presentate nel lavoro sono basate su dati forniti dalle imprese creditrici – rilevati con indagini campionarie condotte dalla Banca d'Italia – e dagli intermediari

---

[1] Si ringraziano Mauro Bucci e Renzo Pin per l'eccellente lavoro di editing e, per i preziosi commenti, Fabrizio Balassone, Francesca Chioccola, Marinella Cosco, Assunta Fugnitto, Gerolamo Giungato, Pierpaolo Italia, Emanuela Montebugnoli, Paolo Sestito, Pietro Paolo Trimarchi, Stefania Zotteri, Rocco Aprile e gli altri partecipanti ai seminari tenutisi nel corso del mese di luglio 2015 presso l'Istat e presso la Ragioneria generale dello Stato. A Gerolamo e Marinella va anche un sentito grazie per averci fornito dati ed elaborazioni che ci hanno aiutato a comprendere meglio il fenomeno. Tutti gli errori rimasti sono ovviamente responsabilità degli autori. L'insieme delle informazioni utilizzate nel lavoro è aggiornato al 10 agosto 2015.

[2] Degni e Ferro (2012) rilevano che "La cattiva gestione del ciclo passivo può favorire l'istaurarsi di un rapporto diretto distorto tra fornitori (o cessionari) e enti pubblici per determinare la liquidazione di un certo credito piuttosto che di un altro. Ciò espone l'ente ad una forte pressione da cui possono scaturire favoritismi e comportamenti non corretti." (p. 7).

[3] Cottarelli (2015) rileva "Se un'impresa non sa quando viene pagata vuole… compensare non solo il "costo del denaro"… ma anche il costo dell'incertezza sul momento del pagamento. Esistono stime molto diverse di quanto i prezzi risultano gonfiati dai ritardi di pagamento, in Italia e all'estero, …dal 5 al 20 per cento a seconda dei settori e dei paesi considerati." (p. 35).

[4] Ulteriori approfondimenti su questo tema sono contenuti in Bardozzetti *et al.* (2015).

finanziari (con riferimento ai crediti ceduti pro soluto a questi ultimi[5]) – rilevati dalle segnalazioni di vigilanza. Rispetto alle valutazioni riportate nelle Relazioni annuali della Banca d'Italia il lavoro presenta alcuni affinamenti della metodologia.

Il lavoro è così strutturato. Nella Sezione 2 definiamo l'oggetto dell'analisi e analizziamo le sue cause e gli interventi adottati negli ultimi anni. Nella Sezione 3, dopo aver fornito indicazioni sulla metodologia di stima, esaminiamo l'andamento dello stock complessivo di debiti commerciali e della sua componente fisiologica, confrontando le variazioni stimate per l'ultimo biennio con le somme erogate nel quadro dell'intervento straordinario per lo smaltimento dell'arretrato. Nelle Sezioni 4 e 5 analizziamo, rispettivamente, le principali componenti dei debiti commerciali e le caratteristiche delle imprese creditrici, con riferimento per queste ultime alle dimensioni, alla collocazione geografica e al peso delle AP nel fatturato. Nella sezione 6 presentiamo le stime sui tempi di pagamento. Nelle conclusioni offriamo alcune riflessioni sui risultati raggiunti dagli interventi fin qui decisi e su possibili ulteriori passi da compiere.

Quattro brevi appendici completano il lavoro: la prima discute l'evidenza disponibile circa l'impatto sul sistema economico dei ritardi e dei recenti provvedimenti volti a ridurre i debiti commerciali; la seconda fornisce informazioni sulle indagini campionarie utilizzate nel lavoro; la terza confronta le stime presentate nel lavoro con quelle elaborate dall'Istat (sullo stock dei debiti commerciali relativi a spese correnti) e da *Intrum Justitia* (sui tempi di pagamento); la quarta colloca la situazione italiana nel contesto europeo.

2 Le cause degli elevati debiti commerciali e le politiche attuate negli ultimi anni

2.1 Le cause

I debiti commerciali hanno una natura fisiologica entro una certa dimensione, riflettendo le normali prassi di mercato che prevedono il regolamento a una data successiva rispetto a quella della fornitura dei beni e servizi (Cannari *et al*., 2005).

I tempi di pagamento previsti contrattualmente dipendono anche dalla forza economica relativa delle controparti (Serio e Hyndman, 2010). Per arginare pratiche "predatorie" da parte della controparte più forte, in molti ordinamenti esistono norme che impongono un termine massimo alle dilazioni accordabili nelle transazioni commerciali. In Europa, nel 2000 è stata approvata la prima direttiva contro i ritardi nei pagamenti, modificata e resa più vincolante nel 2011.

La componente patologica delle passività commerciali corrisponde a scadenze contrattuali superiori ai limiti imposti dalla normativa e, soprattutto, a debiti scaduti e non ancora regolati.

Nell'esperienza italiana, i ritardi nei pagamenti da parte delle AP sono essenzialmente riconducibili a: problemi di liquidità; vincoli di bilancio; inefficienze nella gestione del ciclo passivo; elevato contenzioso.

I problemi legati alla liquidità possono derivare da vari fattori, quali un disallineamento temporale tra entrate e spese, sopravvalutazione delle entrate[6], ritardi nei trasferimenti da livelli di governo superiori.

Pur disponendo della liquidità necessaria, un'amministrazione può dover posticipare i pagamenti per evitare di violare i vincoli di bilancio previsti dall'ordinamento (Patto di stabilità interno per Regioni, Province e Comuni; Patto per la salute, etc.). Tali vincoli sono divenuti molto stringenti a partire dal 2010 per effetto delle politiche restrittive indotte dalla crisi, particolarmente incisive nei settori degli investimenti[7].

La gestione del ciclo passivo comprende tutte le procedure di carattere amministrativo/contabile relative all'acquisizione di un bene o di un servizio (deliberazione della spesa; emissione dell'ordine;

---

[5] In questo lavoro, per cogliere il fenomeno nella sua interezza, il totale dei "debiti commerciali delle AP" include i crediti delle imprese ceduti pro soluto a intermediari finanziari sebbene, per effetto della cessione, essi siano debiti finanziari per le amministrazioni pubbliche (e, come tali, siano inclusi nel debito pubblico).

[6] Si tratta in sostanza del problema dei residui attivi inesigibili, ovvero di entrate accertate in bilancio ma che non si trasformeranno (o lo faranno con molto ritardo) in effettivi incassi.

[7] Per le Amministrazioni locali i vincoli di bilancio, almeno per la spesa in conto capitale, riguardano anche i pagamenti (cfr. Chiades e Mengotto, 2013).

ricezione, verifica e registrazione della fattura; pagamento). Un'efficiente organizzazione dovrebbe riuscire a completare il ciclo passivo in tempi brevi, in modo da assicurare il pagamento entro i termini contrattuali. Il ciclo passivo delle AP italiane, sia centrali sia locali, presenta molti aspetti critici. Non tutte le fasi del ciclo sono informatizzate e/o centralizzate[8]; inoltre esse non sono generalmente interconnesse: il sistema informativo che registra la fattura non sempre si estende al pagamento. Nell'ultimo anno la situazione è migliorata a seguito dell'entrata in vigore della fatturazione elettronica (si veda oltre).

Infine, ritardi nei pagamenti possono essere determinati dall'insorgere di controversie tra l'amministrazione e l'impresa fornitrice; questo fenomeno è aggravato dai lunghi tempi di risoluzione dei contenziosi giudiziali nel nostro paese. Per il settore sanitario, l'allungamento dei tempi è stato inoltre favorito dalla sospensione *ex lege* delle azioni legali di recupero del credito nel caso di commissariamento della Regione in presenza di elevati disavanzi sanitari (Pompeo, 2015).

I pochi studi disponibili sull'importanza relativa delle diverse cause appena menzionate non forniscono indicazioni univoche. I rappresentanti del mondo imprenditoriale (soprattutto ANCE) hanno più volte sostenuto che la causa principale dei ritardi è da individuare nei problemi di liquidità generati dal Patto di stabilità interno e dagli altri vincoli di bilancio ai quali le amministrazioni sono sottoposte. Alcuni recenti lavori suggeriscono invece che un ruolo determinante nell'accumulazione di debiti commerciali è svolto dalle inefficienze nella gestione del ciclo passivo. Degni e Ferro (2012) evidenziano l'importanza dei fattori di carattere "strutturale", legati alle "difficoltà amministrative, organizzative e procedurali". Con riferimento al caso della sanità, un comparto caratterizzato da ritardi relativamente lunghi, Dirindin *et al.* (2013) trovano che i tempi di pagamento dipendono principalmente dall'efficienza nella gestione del ciclo del passivo. Renzi *et al.* (2015), con riferimento ai Comuni, trovano che sia i fattori di natura finanziaria sia quelli di natura organizzativa sono rilevanti nello spiegare l'accumulazione di debiti commerciali.

Anche l'efficacia solo parziale delle politiche messe in atto negli ultimi anni, basate soprattutto sull'allentamento dei vincoli di bilancio e sulla fornitura di liquidità alle amministrazioni, sembra indicare che l'accumulazione di debiti commerciali non sia determinata unicamente da questi due aspetti, ma che rifletta anche disfunzioni gestionali.

2.2 Le politiche

Per molto tempo l'ordinamento italiano non ha disincentivato in modo efficace i ritardi nei pagamento alle imprese fornitrici da parte delle AP: da un lato, prima dell'entrata in vigore nel 2013 della nuova direttiva europea, le disposizioni che prevedevano un termine massimo per i pagamenti lasciavano aperta alle parti la possibilità di derogarvi; dall'altro, l'ordinamento limitava (e in alcuni casi ancora limita) la possibilità dei creditori di avviare procedure di recupero in caso di ritardo nei pagamenti (Pompeo, 2015).

La relativa tolleranza, del legislatore e dei governi, rispetto a questo fenomeno potrebbe essere stata favorita dal fatto che posticipare i pagamenti dovuti alle imprese fornitrici facilitava, e in parte ancora facilita, il rispetto delle regole di bilancio della UEM[9].

L'aumento dei debiti commerciali verificatosi nei primi anni della crisi finanziaria e il contestuale peggioramento delle condizioni di liquidità delle imprese hanno modificato questa situazione. Nell'ambito del monitoraggio dei conti pubblici, è fortemente cresciuta l'attenzione della Commissione europea su questo fenomeno, visto come un potenziale canale per aggirare le regole di bilancio. Contemporaneamente, è aumentata la sensibilità dei governi ai problemi posti alle imprese dai ritardi di pagamento delle AP. Nel

---

8 Nel 2013 Eurostat rilevava che "…Presently, however, there appears to be no central registration of invoices within ministries. Instead invoices appear to be sent to whichever suitably senior official is responsible for the contract in question which may equate to a number of different people across each department or ministry. It is then their responsibility to ensure the appropriate treatment of the invoice. This appears to be general practice, at least at Central Government level." (*Final findings, EDP dialogue visit to Italy*, 4-5 February 2013).

9 Rimandare i pagamenti consente, a parità di altre condizioni, di evitare un aumento del debito pubblico oggetto delle regole UEM; questo aggregato, infatti, non include le passività commerciali (con l'eccezione, stabilita nel 2012, dei debiti commerciali ceduti pro soluto a intermediari finanziari). Riguardo al disavanzo, finora un ritardo dei pagamenti per spese d'investimento ha migliorato, a parità di altre condizioni, l'indebitamento netto, in quanto per tali spese l'Istat approssima con i dati di cassa il criterio della competenza economica. Dal 2016, con l'entrata in vigore dei nuovi criteri contabili per le amministrazioni decentrate, l'indebitamento netto non dovrebbe essere più influenzato dai ritardi di pagamento; l'Istat potrà infatti utilizzare i dati di competenza di tali enti anche per le spese d'investimento.

corso degli ultimi anni sono stati quindi varati numerosi provvedimenti su questa materia. Inizialmente, per evitare un impatto sul disavanzo e sul debito pubblico, gli interventi sono stati soprattutto diretti ad alleviare le tensioni di liquidità delle aziende fornitrici coinvolgendo gli intermediari finanziari, senza incidere sui tempi di pagamento delle amministrazioni. In seguito, a causa della limitata efficacia di tali interventi e in un contesto in cui le tensioni sul mercato dei titoli pubblici si andavano allentando, l'azione dell'esecutivo è stata rivolta più direttamente al contrasto del fenomeno; in questa fase i provvedimenti hanno soprattutto mirato a smaltire l'arretrato dei debiti commerciali, rendere più cogente la normativa sui tempi di pagamento e assicurare la trasparenza e il monitoraggio dei rapporti commerciali delle amministrazioni con le imprese.

Il percorso di riforma non è sempre stato caratterizzato da un disegno unitario; spesso si è proceduto per tentativi successivi, correggendo e integrando i provvedimenti quando la loro efficacia si è dimostrata limitata. Di seguito vengono descritti i principali interventi.

Per fornire liquidità alle imprese è stata favorita la cessione dei crediti verso le AP agli intermediari finanziari. A tal fine, nel 2008 è stata introdotta nel nostro ordinamento la certificazione dei debiti commerciali da parte delle amministrazioni e dalla fine del 2011 essa è stata resa obbligatoria per quelli scaduti[10]. L'efficacia di questo provvedimento è stata tuttavia limitata, anche a causa della complessità della procedura di certificazione, dell'assenza (almeno inizialmente) di sanzioni per le amministrazioni inadempienti[11] e di varie esenzioni dall'obbligo di indicare una data di pagamento[12]. Infine, nel 2014, è stata prevista la garanzia dello Stato sulle cessioni pro soluto al sistema finanziario dei crediti commerciali di parte corrente (scaduti alla fine del 2013) certificati, a condizione che l'istanza fosse presentata entro il 31 ottobre 2014. Questa misura ha indotto una significativa, ancorché temporanea, accelerazione delle certificazioni e delle cessioni dei crediti al sistema finanziario (si veda la Sezione 4.3).

Per ridurre lo stock di debiti commerciali accumulati in passato sono state fornite risorse alle amministrazioni debitrici. Le risorse rese disponibili sono state, in una prima fase, di ammontare modesto. Nel 2012 sono stati stanziati 5,7 miliardi (di cui 2,8 effettivamente erogati) per l'estinzione di parte dei debiti delle Amministrazioni centrali scaduti alla fine del 2011. La scelta in questa fase di non intervenire a favore degli enti decentrati sembra essere stata motivata da considerazioni legate all'azzardo morale, ossia al rischio di incentivare i comportamenti dilatori.

A partire dalla primavera del 2013 gli interventi hanno assunto dimensioni considerevoli. Con provvedimenti successivi[13], che hanno via via incrementato le risorse disponibili, sono stati stanziati quasi 50 miliardi da erogare nel biennio 2013-14, destinati per la maggior parte al pagamento dei debiti commerciali degli enti decentrati che risultavano scaduti alla fine del 2012. La maggior parte delle risorse per il pagamento è stata fornita sotto forma di anticipazioni di liquidità[14] del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), a condizioni particolarmente vantaggiose. I problemi di azzardo morale sono stati attenuati prevedendo l'obbligo per gli enti di predisporre i provvedimenti necessari a garantire il rimborso dei prestiti[15].

---

[10] L'istituto della certificazione prevede che, su istanza del creditore, un'amministrazione pubblica riconosca la sussistenza del credito, rilasciando una certificazione che ne faciliti lo smobilizzo presso banche o altri intermediari finanziari. Tra il 2002 e il 2007 vi erano state alcune operazioni di cartolarizzazione di crediti commerciali vantati da soggetti privati verso le AP (soprattutto enti sanitari; si veda Bardozzetti *et al.*, 2008). Molte di queste operazioni sono state chiuse nel 2008 grazie a prestiti trentennali concessi dallo Stato (per complessivi 8 miliardi) ad alcune Regioni sottoposte a piani di rientro per elevati disavanzi sanitari.

[11] Nel corso del 2012 il governo è intervenuto nuovamente introducendo una procedura telematica per la certificazione, con l'indicazione della data di pagamento (inferiore a dodici mesi dal momento della certificazione) e la nomina di un commissario ad acta nel caso di inadempienza dell'amministrazione. I decreti del 2012 prevedevano inoltre la possibilità di compensare i crediti commerciali certificati verso Regioni, enti sanitari ed Enti locali con alcune poste, come ad esempio tributi erariali, contributi assistenziali e previdenziali.

[12] Le esenzioni riguardavano in particolare gli enti locali, nel caso di commissariamento o quando il pagamento del debito non avrebbe permesso di rispettare il Patto di stabilità interno, e le Regioni (e relativi enti sanitari) sottoposte a piani di rientro.

[13] Nel corso del 2013, il DL 35 ha stanziato poco più di 33 miliardi, poi incrementati a 40,5 con il DL 102 e la Legge di Stabilità. Nel 2014 le risorse sono state incrementate a 49,8 miliardi dal DL 66.

[14] Le anticipazioni di liquidità erano finalizzate al pagamento dei debiti di natura corrente; per i debiti in conto capitale è stata prevista la concessione di spazi finanziari a valere sul Patto di stabilità interno.

[15] I debiti venivano identificati dalle amministrazioni che, attraverso la piattaforma elettronica per le certificazioni comunicavano ai creditori l'importo del credito e la data entro la quale sarebbe stato effettuato il pagamento.

Una parte consistente (circa 19 miliardi) delle risorse stanziate non è stata utilizzata dagli enti nel corso del biennio 2013-14 (si veda la Sezione 3.3). A giugno del 2015 (DL 78) è stata prevista la possibilità di recuperare una piccola parte delle risorse non utilizzate (2 miliardi per le Regioni e le Province autonome e 0,9 miliardi per gli enti locali) per il pagamento di debiti commerciali scaduti alla fine del 2014.

Un argine all'accumulo di nuove passività commerciali è rappresentato dalla nuova direttiva europea (2011/7/UE) sui ritardi di pagamento, recepita nel nostro ordinamento nel 2012 ed entrata in vigore nel 2013. Essa stabilisce che i termini di pagamento previsti contrattualmente non possano superare 30 giorni (60 per le imprese che forniscono servizi sanitari); decorso questo periodo iniziano a maturare automaticamente, senza possibilità di deroghe negoziali, gli interessi legali di mora, a un tasso pari a quello di riferimento della BCE maggiorato di 8 punti percentuali.

Per rafforzare l'efficacia della normativa, dalla primavera del 2014 è stato previsto un monitoraggio mensile dei debiti scaduti e non ancora estinti, sfruttando la piattaforma elettronica utilizzata per le certificazioni, ed è stato stabilito il divieto di assunzione per le AP che nel 2015 presentino tempi di pagamento superiori a 60 giorni. Inoltre, a giugno 2014 è diventata obbligatoria la fatturazione elettronica per i ministeri, le agenzie fiscali e gli enti di previdenza, obbligo esteso agli enti decentrati nel marzo 2015.

3 Le stime sui debiti commerciali delle AP

3.1 La metodologia di stima

A partire dal 2010 la Banca d'Italia diffonde annualmente, in occasione della Relazione Annuale, una valutazione dell'ammontare complessivo dei debiti commerciali delle AP basata essenzialmente su informazioni fornite dalle imprese creditrici. Sono inclusi tutti i debiti: quelli esigibili (ossia con un ritardo nei pagamenti superiore agli accordi contrattuali), quelli non ancora esigibili e i debiti oggetto di contenzioso.

La metodologia di stima è rimasta sostanzialmente invariata nel corso del tempo. I debiti commerciali ancora iscritti nei bilanci delle imprese – inclusi quelli ceduti a intermediari finanziari con clausola pro solvendo – sono valutati utilizzando le indagini campionarie condotte su imprese operanti nei settori industriali e dei servizi privati non finanziari (indagine *Invind*) e su quelle delle costruzioni (informazioni su queste indagini sono riportate nell'Appendice 2).

Le indagini, condotte tra gennaio e l'inizio di maggio di ogni anno, permettono di stimare il rapporto tra crediti commerciali e fatturato verso i principali comparti delle AP (Ministeri, Regioni, Comuni, ASL, altre AP) alla fine degli anni t–2 e t–1, rispetto all'anno t in cui viene condotta l'indagine; la stima dei debiti commerciali nei bilanci delle imprese è ottenuta moltiplicando tali rapporti per la spesa complessiva (soggetta a fatturazione) dei comparti.

A sua volta, la spesa delle AP soggetta a fatturazione è approssimata dalla somma delle spese per consumi intermedi, prestazioni sociali in natura e investimenti[16]. Per omogeneità con la definizione di debiti commerciali adottata nella contabilità nazionale, non sono invece considerate le spese a fronte di contratti di servizio, classificate dall'Istat tra i contributi alla produzione (e non tra gli acquisti di beni e servizi). Sulla base dell'indagine *Invind*, si può stimare che tra il 2011 e il 2014 i debiti verso le imprese a fronte di tali contratti siano stati pari in media a circa 7 miliardi.

Le valutazioni sui debiti commerciali così prodotte vanno utilizzate con cautela in quanto le indagini non sono state disegnate con la finalità di analizzare questo specifico fenomeno[17] e risentono delle debolezze proprie delle stime campionarie. Un punto di forza è rappresentato però dal fatto che il fenomeno su cui si chiede di rispondere è, almeno nel suo complesso, riportato nello stato patrimoniale delle imprese. Per la

[16] Si escludono i servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM), gli aggi, le spese per i medici di base e quelle (non militari) imputate per R&S, che non generano debiti commerciali.

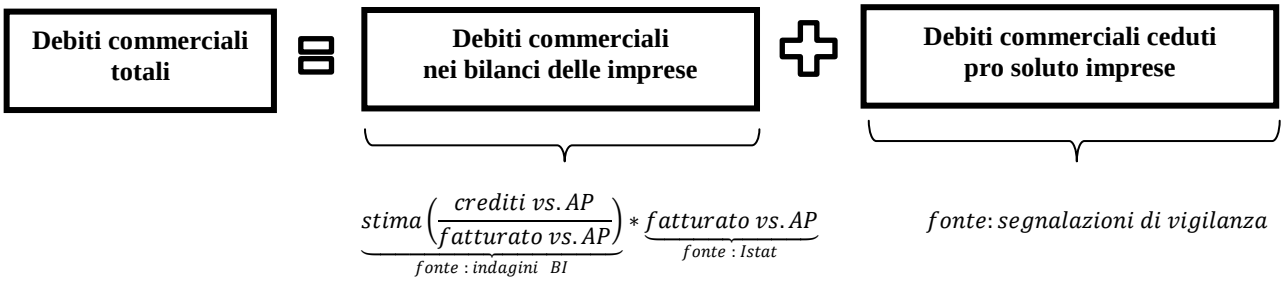
[17] In particolare, le indagini non rilevano né le imprese con meno di 20 addetti (dal 2012, con meno di 10 addetti per il settore delle costruzioni), né quelle operanti nei servizi sociali e sanitari, che intrattengono scambi commerciali intensi con le Amministrazioni pubbliche. Questi limiti hanno un effetto sulle stime nella misura in cui le imprese escluse presentano un rapporto tra debiti commerciali e fatturato diverso da quello delle aziende comprese nell'indagine e operanti con il medesimo sotto-settore delle AP.

valutazione riguardante l'anno immediatamente precedente quello in cui l'indagine viene condotta (*t*–1), è probabile che almeno una valutazione preliminare del fenomeno sia già stata effettuata dalle imprese nel momento in cui l'indagine viene condotta; per la valutazione *t*–2, i relativi bilanci dovrebbero essere stati chiusi e approvati dall'assemblea dei soci. Le stime sull'anno *t*–2 delle diverse indagini dovrebbero quindi essere più affidabili e sono utilizzate nel nostro lavoro, ad eccezione del 2014, per il quale era disponibile alla data di chiusura della banca dati solo l'indagine condotta all'inizio del 2015[18].

Le stime qui presentate sono sostanzialmente coerenti con quelle che sono state riportate nei diversi anni nella Relazione Annuale, sebbene tengano conto di: a) alcuni affinamenti nella metodologia di riproporzionamento; b) un lavoro di ripulitura delle informazioni incoerenti (ad esempio, tra dati sulle consistenze e sui tempi); c) per gli anni 2008-2012, i nuovi dati di contabilità nazionale rilasciati dall'Istat a seguito del passaggio, nel settembre del 2014, dal SEC 95 al SEC 2010; d) l'esclusione delle imprese che operano sulla base di contratti di servizio (principalmente imprese di trasporto pubblico locale) al fine di realizzare una maggiore coerenza con la definizione di debiti commerciali adottata; d) l'inclusione dal 2012 anche delle imprese con 10-19 addetti del settore delle costruzioni, comprese nel campione a partire dall'indagine condotta nel 2014 (si veda la Sezione 4.2).

Il totale dei debiti commerciali delle AP è infine calcolato (Figura 1) aggregando i debiti stimati per i diversi comparti e aggiungendo l'ammontare dei debiti che non sono più riportati nei bilanci delle imprese in quanto ceduti con clausola pro soluto a intermediari finanziari (per lo più con operazioni di factoring). Tale ammontare è rilevato sulla base delle segnalazioni di vigilanza.

Figura 1



3.2 Il totale e la componente fisiologica

In base alle elaborazioni, nel 2008 la consistenza complessiva dei debiti commerciali era pari a poco meno di 70 miliardi (4,2 per cento del PIL; Figura 2). Negli anni successivi essa ha registrato un significativo aumento, superando i 90 miliardi nel 2012 (5,8 per cento del PIL), per poi ridursi nettamente nel 2013 e nel 2014 riportandosi sostanzialmente sul livello del 2008. Andamenti relativamente omogenei si registrano per le tre principali componenti: debiti ceduti pro soluto e debiti verso le imprese riguardanti, rispettivamente, la spesa corrente e quella in conto capitale.

In rapporto al fatturato annuo delle imprese nei confronti delle AP, i debiti commerciali in essere a fine anno, pari al 43 per cento nel 2008, hanno raggiunto il 60 nel 2012 per poi ridursi nel biennio successivo fino a circa il 47 per cento nel 2014[19]. Moltiplicando tali rapporti per la durata in giorni dell'anno è possibile valutare i tempi medi impliciti di pagamento in circa 220 giorni nel 2012 e 170 nel 2014 (Figura 3).

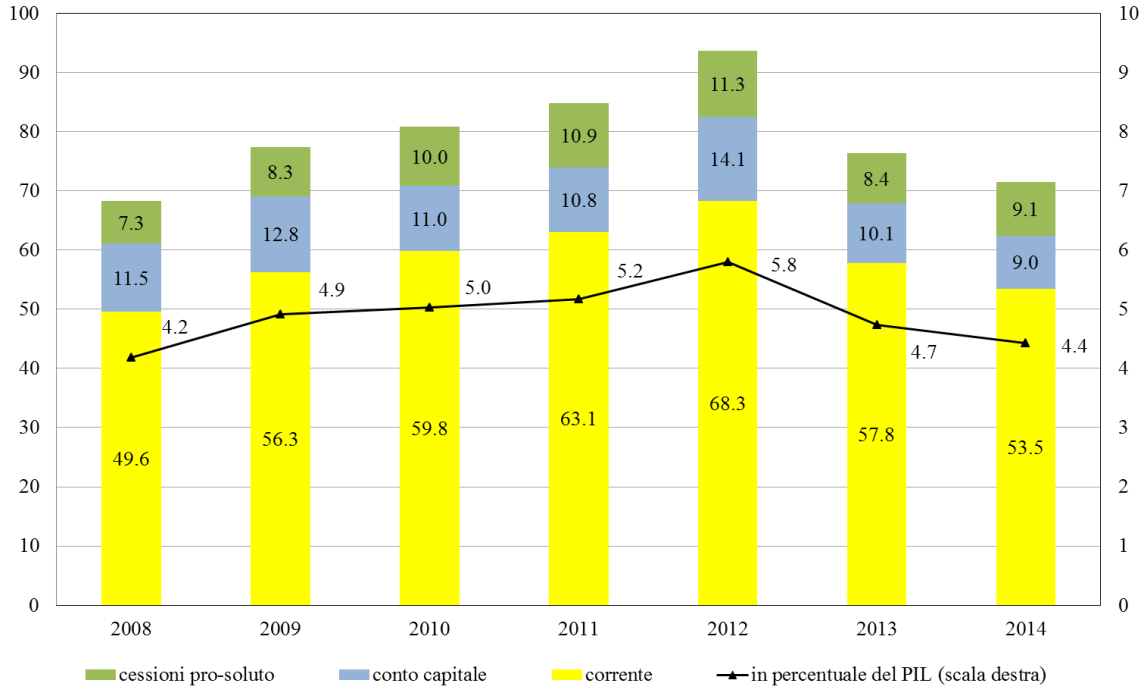
---

[18] Le differenze tra le valutazioni *t*–2 e *t*–1 relative al medesimo anno sono in genere modeste.

[19] L'andamento di tale rapporto ha risentito anche della contrazione della spesa delle AP soggetta a fatturazione (-0,6 per cento all'anno in media tra il 2008 e il 2014).

Figura 2

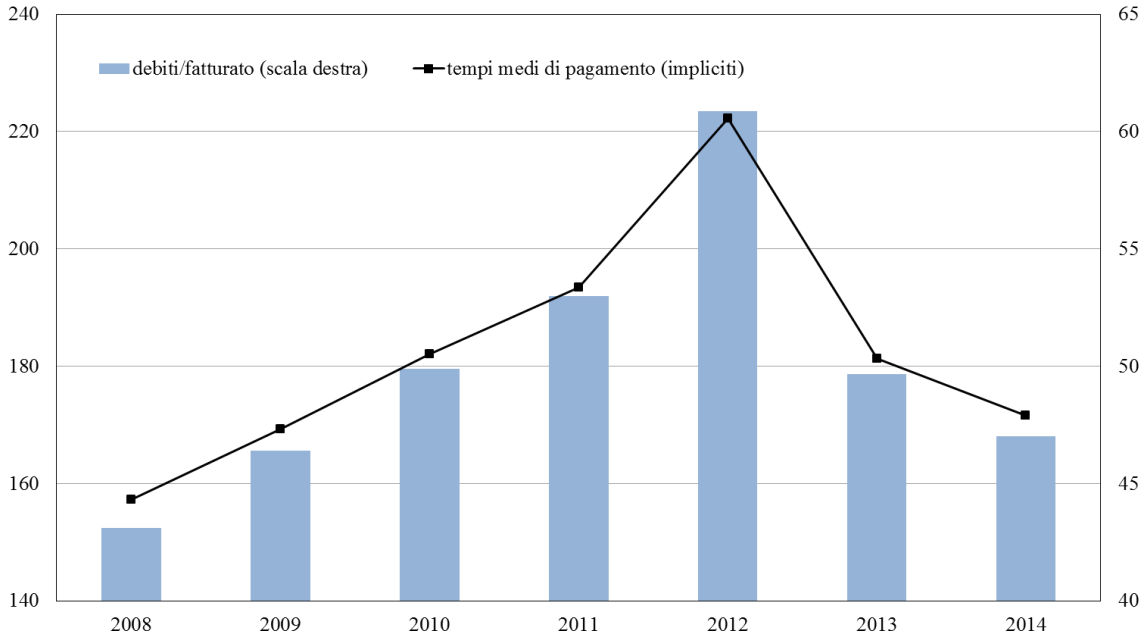
Debiti commerciali delle AP: stock complessivo e sue componenti[1]
(miliardi di euro e valori percentuali)



[1] Le stime per gli anni precedenti il 2012 si basano su indagini che non includono le imprese del settore delle costruzioni con 10-19 addetti.

Figura 3

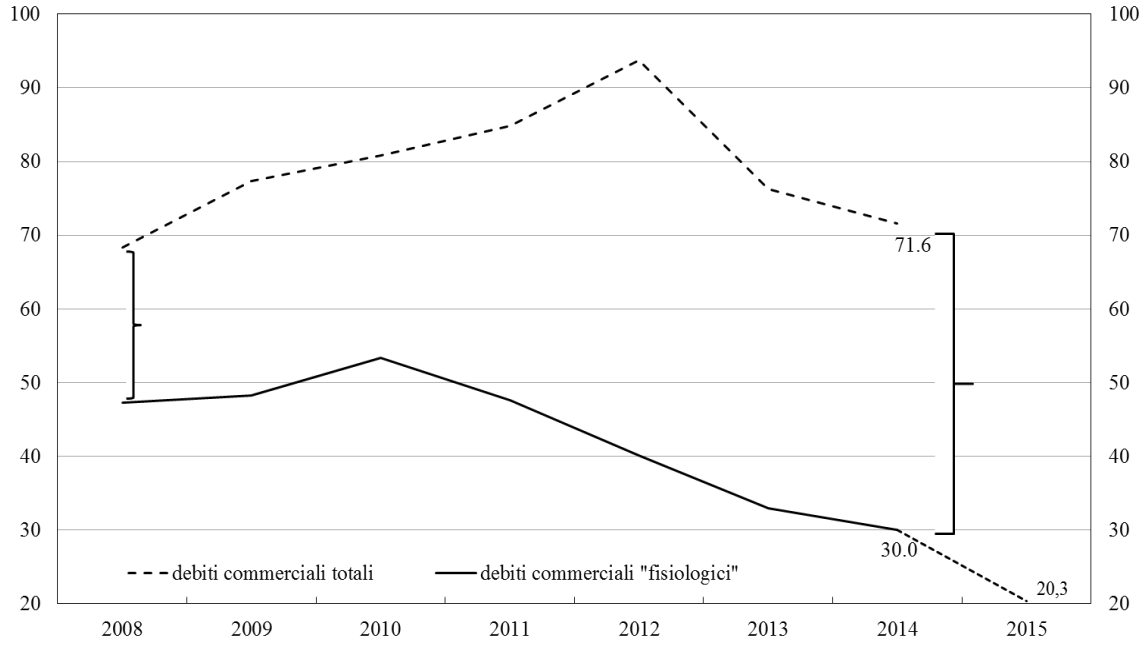
Debiti commerciali delle AP in rapporto al fatturato e tempi medi impliciti di pagamento[1]
(valori percentuali e numero di giorni)



[1] Le stime per gli anni precedenti il 2012 si basano su indagini che non includono le imprese del settore delle costruzioni con 10-19 addetti.

Figura 4

Debiti commerciali verso le AP e componente fisiologica
(miliardi di euro)



La componente fisiologica – Si può considerare come un livello "fisiologico" per i debiti commerciali il valore delle loro consistenze coerente con il rispetto dai tempi di pagamento definiti contrattualmente. Sulla base delle risposte delle imprese nell'indagine *Invind* (si veda l'Appendice 2), che distinguono tra tempi contrattuali e ritardi nei pagamenti (si veda la Sezione 5), la componente fisiologica dei debiti commerciali (DC_{FIS}) può essere stimata applicando la seguente formula[20]:

$$DC_{FIS} = TEMPI_C * SPESA_AP_4/92,$$

dove TEMPI_C indica i tempi contrattuali espressi in giorni e $SPESA_AP_4/92$ la spesa media giornaliera soggetta a fatturazione delle AP dell'ultimo trimestre dell'anno (calcolata dividendo la spesa di tale trimestre per il relativo numero di giorni)[21].

Applicando la suddetta formula, si può stimare che la componente fisiologica dei debiti commerciali delle AP, pari a circa 47 miliardi nel 2008, sia aumentata lievemente nel biennio successivo per poi discendere costantemente, fino a raggiungere i 30 miliardi nel 2014 (Figura 4). Se per il 2015 si assume il pieno rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamento, la componente fisiologica si riduce a circa 20 miliardi.

Il livello raggiunto dai debiti commerciali nel 2014 è quindi molto lontano da quello coerente con il rispetto dei tempi contrattuali; il divario tra le due grandezze, circa 40 miliardi, è addirittura doppio rispetto a quello che si registrava nel 2008 e inferiore di soli 10 miliardi al picco toccato nel 2012. La riduzione dei debiti commerciali realizzata nell'ultimo biennio (circa 22 miliardi), essendo in buona parte determinata dal calo dei tempi definiti contrattualmente, si è tradotta infatti solo parzialmente in una flessione del divario rispetto al livello fisiologico. Per l'anno in corso tale divario potrebbe perfino accrescersi, se lo sforzo di riduzione dei debiti non fosse in grado di tenere il passo con il progressivo adeguamento dei contratti alla direttiva europea sui tempi di pagamento.

---

[20] Per semplicità, non si è tenuto conto che una frazione molto piccola dei beni e servizi forniti viene pagata alla consegna.

[21] Il riferimento al trimestre permette di tenere conto, per ciascuno degli anni considerati, del fatto che la spesa delle AP è relativamente elevata nel quarto trimestre dell'anno. I conti trimestrali pubblicati dall'Istat non permettono di calcolare esattamente l'aggregato di spesa soggetta a fatturazione utilizzato nelle stime dello stock di debiti commerciali. Tale aggregato è stato stimato utilizzando come indicatori i consumi intermedi e le spese di investimento.

3.3 Gli interventi e la variazione dei debiti commerciali

Il MEF pubblica a partire dal mese di settembre del 2013 stime riguardanti le risorse stanziate e rese disponibili agli enti per lo smaltimento dell'arretrato e i relativi pagamenti effettuati nei confronti delle imprese.

La Tavola 1[22] segnala che nel biennio 2013-14 gli stanziamenti si sono tradotti per circa il 70 per cento in risorse effettivamente disponibili per gli enti, che a loro volta sono state utilizzate per quasi il 90 per cento per pagare le imprese. L'incompleto utilizzo dei fondi appare particolarmente significativo nel caso delle anticipazioni di liquidità per Province e Comuni, dove gli stanziamenti si sono tradotti in pagamenti solo per il 40 per cento[23].

Tavola 1

Risorse stanziate per lo smaltimento dei debiti commerciali e relativi pagamenti
(periodo 2013–30 gennaio 2015; milioni di euro)

	Risorse stanziate	Risorse rese disponibili alle amministrazioni	Pagamenti alle imprese
Stato	**500**	**500**	**553**
Regioni	**33.189**	**24.022**	**21.681**
Anticipazioni di liquidità	30.989	21.822	19.428
Concessione di spazi finanziari	*2.200*	*2.200*	*2.253*
Province e Comuni	**16.100**	**11.788**	**9.049**
Anticipazioni di liquidità	11.100	6.788	4.515
Concessione di spazi finanziari	*5.000*	*5.000*	*4.533*
Totale	**49.789**	**36.310**	**31.283**
conto corrente	42.589	29.110	24.496
conto capitale	7.200	7.200	6.786

Fonte: elaborazioni su dati MEF.

Dato che la maggior parte dei fondi sono stati vincolati al pagamento dei debiti commerciali scaduti già nel 2012, l'utilizzo parziale delle risorse potrebbe essere dovuto anche all'esaurirsi per molti enti di tale tipologia di debiti. Alla fine del 2014 questi ultimi erano stimabili nell'ordine di 9 miliardi in base alle indagini della Banca d'Italia, che tuttavia considerano anche i debiti oggetto di contenzioso, non interessati dai provvedimenti.

A loro volta, i pagamenti effettuati non sembrano essersi tradotti in una analoga riduzione dello stock dei debiti commerciali. Quest'ultima, in base alle nostre stime, sarebbe stata pari nel biennio a 22,1 miliardi, pari al 70 per cento dei pagamenti complessivi alle imprese a valere sulle risorse stanziate dallo Stato (31,3 miliardi). Il divario emergerebbe soprattutto con riferimento ai debiti commerciali relativi alle spese correnti, per i quali la riduzione da noi stimata nel biennio (circa 15 miliardi) è pari al 60 per cento dei pagamenti effettuati a valere sulle risorse statali (24,5 miliardi).

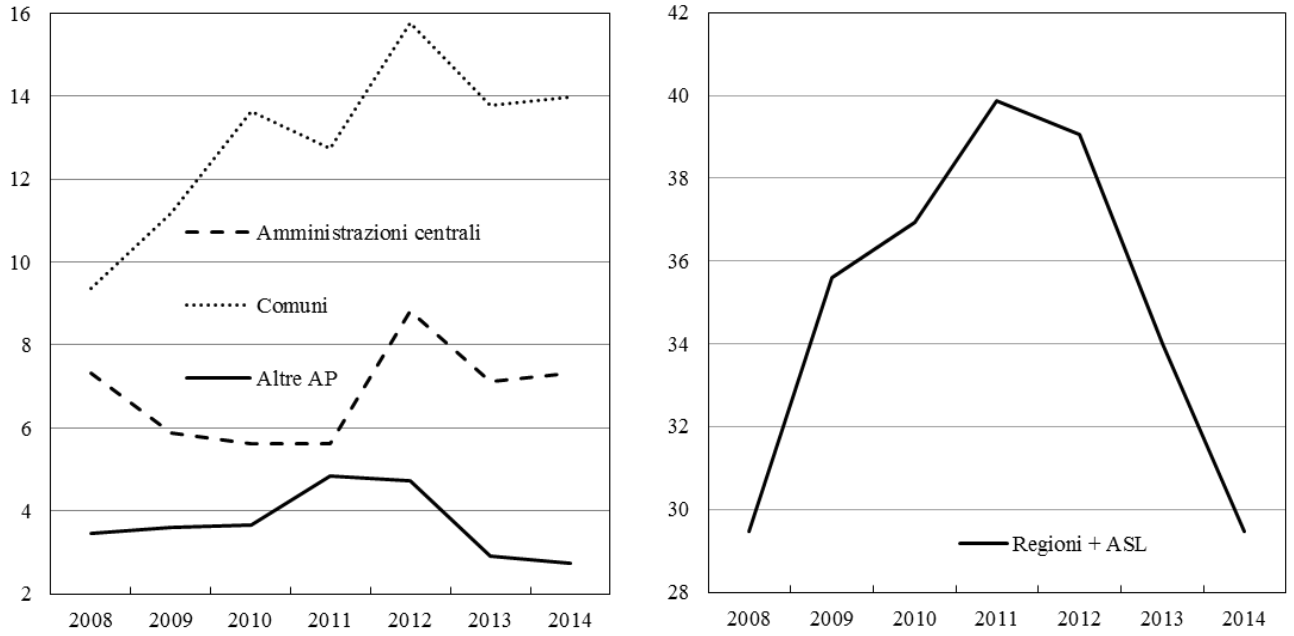
Questa discrepanza appare essenzialmente attribuibile a un flusso di pagamenti "ordinari" (ossia slegati dagli interventi del governo) insufficiente, da solo, a mantenere invariato il livello dei debiti commerciali delle amministrazioni. In altri termini, mentre si pagava l'arretrato con le risorse messe a

[22] La tavola utilizza le stime del MEF aggiornate al 30 gennaio 2015. Ad agosto del 2015 il MEF ha reso disponibile un nuovo aggiornamento dei dati, con dati aggiornati a luglio del 2015: escludendo i rimborsi fiscali, i pagamenti effettuati ai creditori ammontavano a 33,5 miliardi a fronte di risorse rese disponibili per 39,5.

[23] Per approfondimenti sulle caratteristiche degli enti che hanno fatto più intensamente ricorso alle anticipazioni si vedano Renzi *et al.* (2015) e Bardozzetti *et al.* (2015).

Figura 5

Debiti commerciali delle AP relativi a spese correnti: analisi per comparti[1]
(miliardi di euro)



[1] Sono esclusi i debiti commerciali ceduti pro soluto agli intermediari finanziari.

disposizione dal MEF, si sono accumulati nuovi debiti commerciali. Una piccola parte del divario potrebbe derivare dal fatto che alcuni enti hanno destinato parte dei fondi al finanziamento di nuove spese anziché alla riduzione dei debiti commerciali pregressi, come sembra indicare una recente sentenza della Corte Costituzionale[24].

Nelle scelte degli enti di limitare i pagamenti "ordinari" alle imprese potrebbe aver pesato l'esigenza di contenere la loro esposizione finanziaria complessiva, comunque aumentata nel biennio da 132 a 140 miliardi. Limitando il flusso di pagamenti, infatti, le Amministrazioni locali hanno potuto ridurre fortemente il loro indebitamento verso il settore privato, passato da 115 a 99 miliardi tra la fine del 2012 e il dicembre del 2014, compensando in parte l'aumento dell'esposizione finanziaria verso il MEF.

4 Analisi delle principali componenti dei debiti commerciali

4.1 I debiti relativi a spese correnti nei bilanci delle imprese

I debiti commerciali delle AP presenti nei bilanci delle imprese e relativi a spese correnti presentano un andamento molto simile a quello dello stock complessivo, di cui rappresentano la principale componente: da un valore di circa 50 miliardi nel 2008, essi hanno raggiunto 68 miliardi nel 2012, per poi ridursi di circa 15 miliardi nel biennio successivo (Figura 2).

Le nostre valutazioni per questa componente dei debiti commerciali delle AP appaiono sostanzialmente coerenti con quelle effettuate dall'Istat, tenuto conto degli ampi margini di incertezza che caratterizzano le stime e dei diversi criteri contabili utilizzati (si veda l'Appendice 3).

Fino al 2012 emerge un trend crescente sostanzialmente comune ai principali comparti delle AP (Regioni e ASL, Comuni, Ministeri e un settore residuale; Figura 5). Nel 2013, per effetto dei provvedimenti

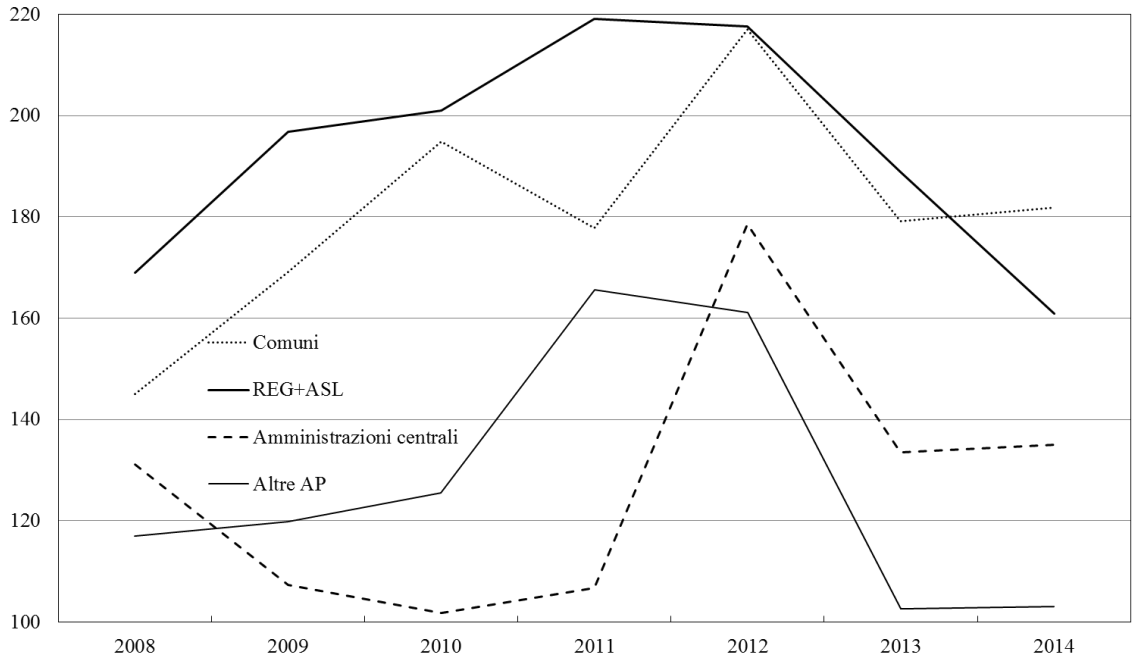
[24] Si veda la sentenza n. 181 del 2015 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge di assestamento del bilancio di previsione 2013 della Regione Piemonte e della legge regionale n.19 del 2013, limitatamente alle parti che disciplinano il trattamento contabile delle anticipazioni di liquidità del MEF.

varati a partire dall'anno precedente, i debiti commerciali di tutti i comparti registrano una significativa flessione. Nel 2014, in base ai dati provvisori (una stima più affidabile si avrà nella primavera del 2016, quando le imprese avranno chiuso e approvato i relativi bilanci), la flessione sarebbe interamente attribuibile all'aggregato delle ASL e delle Regioni, mentre gli altri comparti presenterebbero livelli di debito commerciale sostanzialmente stabili, nonostante i finanziamenti concessi dal bilancio statale.

Calcolando i tempi impliciti di pagamento dei diversi comparti, l'aggregato delle ASL e delle Regioni, che storicamente presentava i ritardi più elevati, si è allineato nel 2014 alla media delle AP; rispetto agli altri comparti, invece, i Comuni hanno registrato un peggioramento, con tempi di pagamento che nel 2014 superavano la media di quasi un mese (Figure 2 e 6).

Figura 6

Tempi medi impliciti di pagamento: analisi per sotto-settori
(numero di giorni)



4.2 I debiti relativi a spese in conto capitale nei bilanci delle imprese

Come già rilevato la stima dei debiti relativi a spese in conto capitale[25] presenta una disomogeneità statistica tra il 2011 e il 2012, anno a partire dal quale è stato esteso il campione dell'indagine sulle costruzioni alle imprese con 10-19 addetti. Queste ultime sono caratterizzate in tali anni da un rapporto tra crediti commerciali e fatturato nei confronti delle AP particolarmente elevato (nel 2014, intorno al 50 per cento rispetto a circa il 30 per cento per l'intero settore e per le imprese con 20-49 addetti), per cui la loro inclusione ha determinato un aumento della stima dei debiti commerciali in conto capitale (e quindi anche del totale) di circa 1,5 miliardi in ciascun anno del biennio 2012-13 e di 1,1 miliardi nel 2014, suggerendo una possibile sottostima di questo ordine di grandezza per i dati degli anni precedenti (Figura 7)[26].

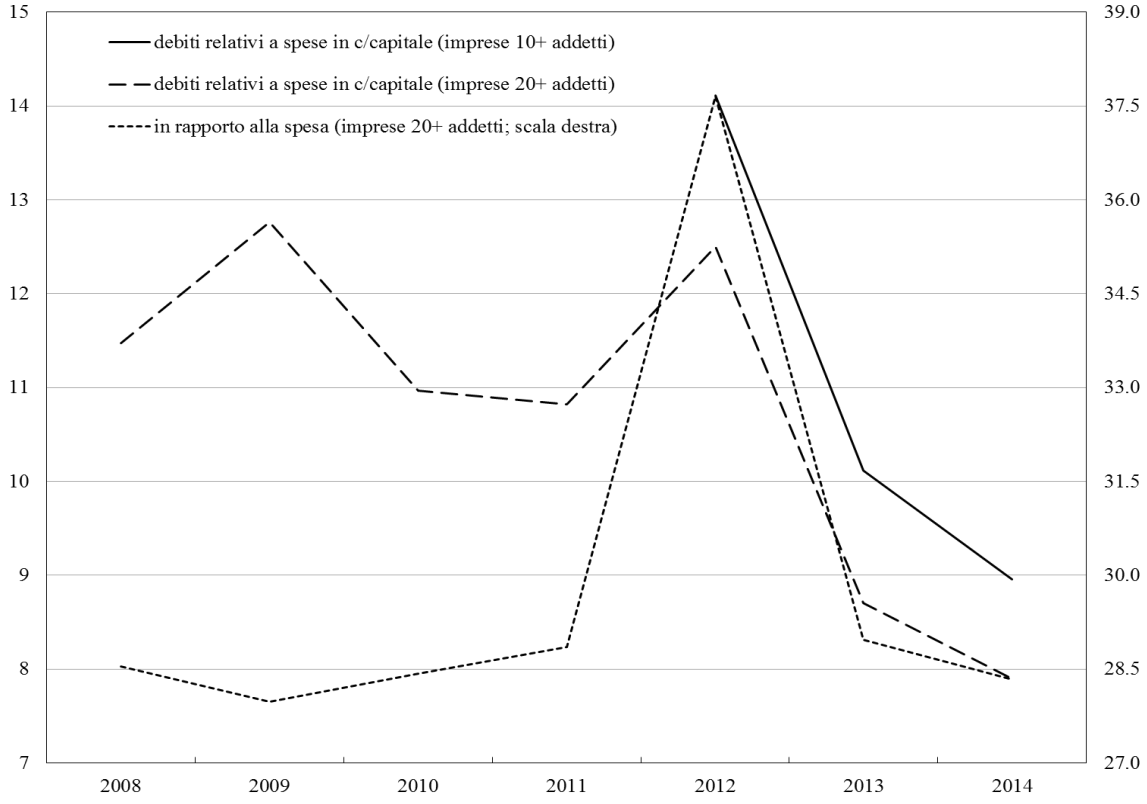
---

[25] Le stime dei debiti commerciali relativi a spese in conto capitale includono, oltre alla componente relativa alle opere pubbliche stimata sulla base dell'indagine sulle costruzioni, anche la componente relativa agli investimenti in beni d'investimento mobili, stimata sulla base dell'indagine *Invind*.

[26] È probabile che l'esclusione delle imprese con meno di 20 addetti determini una limitata sottostima anche con riferimento al settore dell'industria e dei servizi, almeno negli anni precedenti il 2013 (nell'ultimo biennio il rapporto tra debiti commerciali e fatturato verso le AP è risultato inferiore per le imprese con 20-49 addetti rispetto a quelle di dimensioni maggiori, rendendo difficile fare ipotesi per le imprese ancora più

Figura 7

Debiti commerciali delle AP relativi a spese in conto capitale[1]
(miliardi di euro e valori percentuali)



Sono esclusi i debiti commerciali ceduti pro soluto agli intermediari finanziari.

Se si considera un campione omogeneo su tutto il periodo (escludendo quindi le imprese con meno di 20 addetti), lo stock dei debiti commerciali in conto capitale presenta tra il 2008 e il 2014 una tendenza decrescente, che tuttavia riflette il forte calo della spesa per investimenti delle AP. I tempi di pagamento non hanno invece registrato miglioramenti di rilievo; il rapporto tra debiti commerciali e fatturato (verso le AP) rimane infatti sostanzialmente invariato, salvo per il forte aumento nel 2012 compensato dalla equivalente riduzione nel 2013.

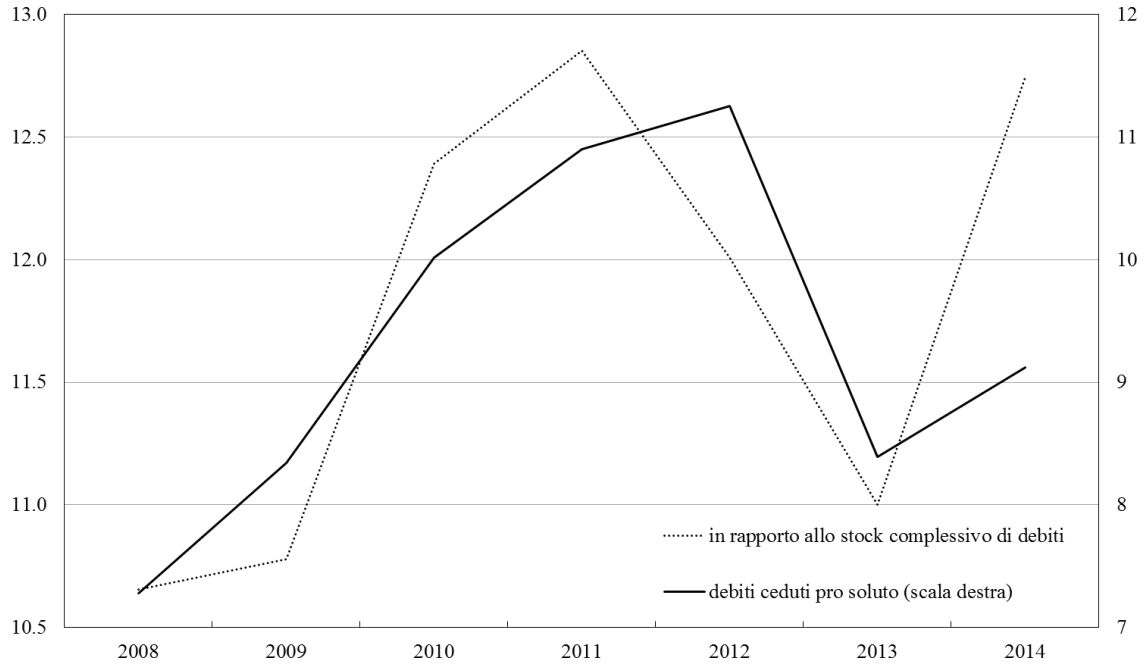
4.3 I crediti commerciali verso le AP ceduti con clausola pro soluto

I crediti commerciali verso le AP ceduti con clausola pro soluto agli intermediari finanziari rappresentano una quota modesta, attualmente di poco superiore al 12 per cento, del totale dei debiti commerciali delle AP. Il mercato relativo a tali cessioni si era sviluppato nella prima metà del decennio scorso, con un aumento delle consistenze da circa 1 miliardo alla fine degli anni novanta a quasi 8 miliardi nel 2006, a cui era seguita una fase di sostanziale stabilità. I crediti ceduti sono aumentati nuovamente negli anni successivi alla crisi; dopo una flessione nel 2013, nel 2014 si è registrato un nuovo temporaneo aumento a seguito dell'introduzione della possibilità di beneficiare della garanzia dello Stato, a condizione che l'istanza fosse presentata entro il 31 ottobre 2014 (Figura 8). Le consistenze dei debiti ceduti sono rimaste sostanzialmente stabili nel primo semestre del 2015.

piccole). Va comunque rilevato che, a differenza di quanto avviene nelle costruzioni, il peso dei crediti commerciali vantati dalle imprese più piccole dell'industria e nei servizi è modesto (si veda sezione 5).

Figura 8

Debiti commerciali delle AP ceduti pro soluto livello e quota del totale dei debiti commerciali
(valori percentuali e miliardi di euro)



5 Le imprese creditrici

La Tavola 2 presenta la distribuzione dei crediti commerciali verso le AP tra le classi dimensionali delle imprese[27]. Essa evidenzia come tali crediti siano concentrati nelle grandi imprese, con riferimento al settori dell'industria e dei servizi, cui si riferiscono oltre l'80 per cento dei debiti commerciali delle AP, e nelle piccole imprese, nell'ambito del settore delle costruzioni.

Tavola 2

Crediti commerciali v. le AP per classi dimensionali delle imprese[(1)]
(quote)

	Industria e Servizi			Costruzioni		
Classe Dimensionale	**2012**	**2013**	**2014**	**2012**	**2013**	**2014**
20-49	0,17	0,12	0,12	0,66	0,66	0,64
50-199	0,25	0,24	0,20	0,18	0,18	0,18
200 e oltre	0,59	0,63	0,67	0,16	0,15	0,18
Totale	**1,00**	**1,00**	**1,00**	**1,00**	**1,00**	**1,00**

(1) Per il settore delle costruzioni, il campione include le imprese con 10-19 addetti.

27 Per minimizzare disomogeneità statistiche, si è preferito limitare l'analisi in questa sezione agli ultimi 3 anni.

La concentrazione nell'industria e nei servizi si è accentuata nell'ultimo biennio riflettendo soprattutto, come si vedrà nell'analisi seguente, una riduzione del peso dei crediti sul fatturato verso le AP più accentuata al diminuire della dimensione aziendale.

Come già rilevato, il dato elementare su cui si basa la metodologia di stima dei debiti commerciali inclusi nei bilanci delle imprese è il rapporto tra crediti commerciali e fatturato annuo verso le AP indicato da ciascuna impresa. Esso fornisce una indicazione dei tempi medi di pagamento delle AP verso tale azienda. Nell'ultimo biennio, in concomitanza con i pagamenti straordinari resi possibili dalle risorse messe a disposizione dal MEF, tale rapporto risulta in flessione per tutte le classi dimensionali delle imprese, sia per il settore dell'industria e dei servizi sia per quello delle costruzioni (Tavola 3).

Riguardo all'industria e ai servizi, le piccole imprese sembrerebbero aver beneficiato in misura relativamente maggiore delle politiche di smaltimento dell'arretrato: rispetto al 2012 il rapporto tra crediti e fatturato si è infatti quasi dimezzato (dal 58,8 al 31,9 per cento). Mentre nel 2012 per le piccole imprese tale rapporto era lievemente più elevato, nel 2014 esso risulta inferiore a quello delle imprese di dimensioni maggiori, con un divario di circa 10 punti percentuali, corrispondenti a oltre un mese di minor ritardo.

Tavola 3

Crediti commerciali (v. le AP) in percentuale del fatturato (v. le AP)[1]
per classi dimensionali delle imprese
(valori percentuali)

	Industria e Servizi			Costruzioni		
Classe Dimensionale	**2012**	**2013**	**2014**	**2012**	**2013**	**2014**
20-49	58,8	37,8	31,9	46,2	42,6	39,0
50-199	54,2	45,0	40,6	30,0	20,0	19,6
200 e oltre	52,3	42,3	41,4	30,2	21,4	21,7
Totale	**53,8**	**42,3**	**39,8**	**39,1**	**31,4**	**29,5**

[1] Per il settore delle costruzioni, il campione include le imprese con 10-19 addetti.

Nel settore delle costruzioni sono state invece le imprese con dimensioni medie e grandi a registrare un miglioramento più accentuato. Il divario a sfavore delle imprese più piccole, già elevato nel 2012, ha quasi raggiunto i 20 punti percentuali nel 2014, corrispondenti a circa 70 giorni di ritardo.

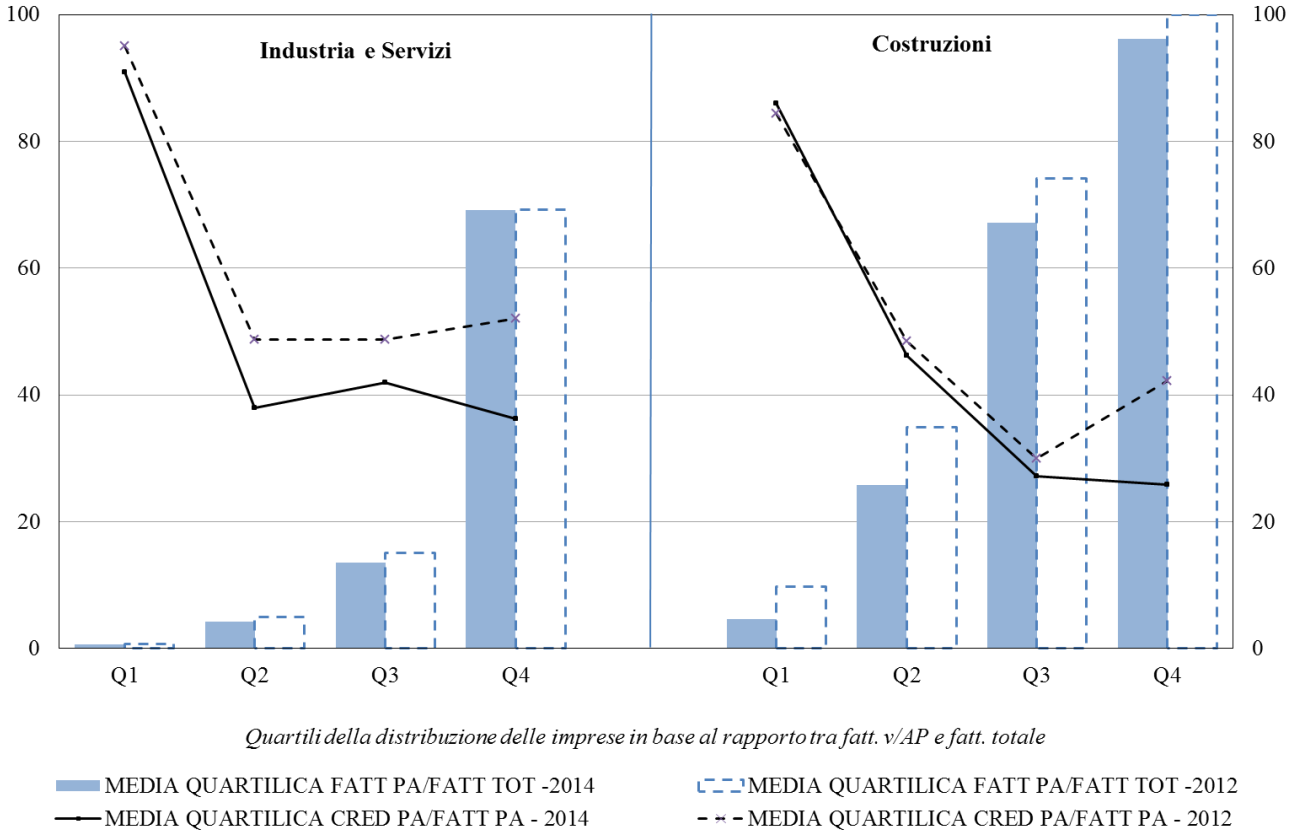
Il settore delle costruzioni è inoltre caratterizzato da un rapporto tra crediti commerciali e fatturato verso le AP generalmente inferiore a quello dell'industria e servizi. A fronte di ciò, va però rilevato come il peso della domanda pubblica sia molto più rilevante nel settore delle costruzioni[28].

Se si distinguono le imprese in base all'incidenza del fatturato verso le AP sul fatturato complessivo, emergono alcune indicazioni relativamente rassicuranti. In media, sono soprattutto le imprese in cui le forniture verso le AP hanno un ruolo marginale (circa l'1 per cento del fatturato complessivo per l'industria e servizi e il 5 per cento per le costruzioni) che segnalano un rapporto tra crediti e fatturato molto elevato. Nel settore delle costruzioni la relazione inversa tra i due rapporti è presente anche quando la quota del fatturato verso le AP diviene significativa. Sembrerebbe quindi che le imprese che hanno legami commerciali più intensi con le AP riescano a ottenere tempi di pagamento più contenuti. Questa caratteristica si è rafforzata nell'ultimo biennio (Figura 9).

[28] In particolare, se si rapportano i crediti commerciali verso le AP al fatturato complessivo dichiarato dalle imprese, nel settore delle costruzioni nel 2014 tale incidenza è pari a circa il 15 per cento, a fronte dell'1 per cento per l'industria e i servizi.

Figura 9

Rapporto tra crediti e fatturato verso le AP e peso del settore pubblico nel fatturato complessivo
(valori percentuali)



Riguardo infine alla collocazione territoriale delle imprese, nel 2014 il rapporto tra debiti commerciali e fatturato verso le AP risulta più elevato per le aziende ubicate nel Mezzogiorno rispetto a quelle con sede nel Centro-Nord di circa 10 punti percentuali nel settore dell'industria e dei servizi e di 20 punti nelle costruzioni (Tavola 4). Nel 2013 si era registrato un forte ampliamento dei divari, quasi interamente riassorbito nel corso del 2014; questo andamento potrebbe aver riflesso un più rapido utilizzo delle risorse per smaltire l'arretrato nelle regioni centrali e settentrionali.

Tavola 4

Crediti commerciali (v. le AP) in percentuale del fatturato (v. le AP) per aree territoriali
(valori percentuali)

	Industria e Servizi			Costruzioni		
Area geografica	**2012**	**2013**	**2014**	**2012**	**2013**	**2014**
Centro-Nord	52,5	40,7	37,8	36,4	26,4	25,8
Sud e Isole	58,3	59,8	48,6	56,9	52,4	47,2
Italia	53,7	44,1	40,2	40,2	32,3	30,6

Nota: Per ridurre la distorsione derivante dalle imprese che operano sull'intero territorio nazionale sono state eliminate le aziende con più di 500 addetti.

6 I tempi di pagamento

6.1 La metodologia di stima

Le indagini campionarie permettono anche di stimare direttamente i tempi di pagamento delle AP, dal 2008 con riferimento al settore dell'industria e dei servizi (che rappresenta oltre l'85 per cento della spesa soggetta a fatturazione delle AP), e dal 2012 con riferimento al settore delle costruzioni. Poiché l'informazione sui tempi di pagamento non è riportata nei documenti contabili delle imprese, i risultati per i tempi vanno interpretati con ancora maggiore cautela rispetto a quelli sulle consistenze dei crediti commerciali.

Nell'indagine *Invind*, relativa al settore dell'industria e dei servizi, viene chiesta alle imprese in primo luogo la quota di fatturato realizzata con pagamenti alla consegna (entro 15 gg; "*C*"). Per la parte di fatturato a cui sono associate dilazioni superiori ai 15 giorni, si richiedono (con riferimento alla media nell'anno): 1) i giorni di dilazione previsti contrattualmente ("*t*"); 2) la quota riscossa in ritardo rispetto alla scadenza contrattuale ("*R*"); 3) i giorni medi di ritardo ("*r*"). I tempi medi di pagamento ("*tmp*") vengono stimati applicando la formula seguente (prendendo il valore centrale dell'intervallo per i pagamenti alla consegna):

$$tmp = \underbrace{7{,}5 * C}_{\substack{pag.alla \\ consegna}} + \underbrace{(1-C)*(1-R)*t}_{pag.con\ dilazione} + \underbrace{(1-C)*R*(t+r)}_{pag.con\ dilazione\ \ e\ ritardi}$$

Pur essendo molto articolata, la domanda rimane potenzialmente soggetta a diverse interpretazioni (ulteriori precisazioni renderebbero però eccessivamente onerosa la compilazione del questionario). Gli aspetti più problematici riguardano i ritardi, per i quali non è chiaro come le imprese considerino i pagamenti non ancora ricevuti e quelli relativi a fatture riguardanti anni precedenti[29].

Nell'indagine sulle imprese delle costruzioni viene chiesto sinteticamente il tempo complessivo di pagamento da parte delle AP.

6.2 Le stime sui tempi di pagamento contrattuali e complessivi

Nel settore dell'industria e dei servizi i tempi medi di pagamento delle AP sono cresciuti tra il 2008 e il 2010 da oltre 170 giorni a quasi 200, per poi diminuire a ritmo sostenuto, fino a collocarsi intorno a 125 giorni nel 2014. I tempi indicati dall'indagine sulle imprese di costruzione aumentano nel 2013, per poi segnare un contenuto miglioramento nel 2014; nel biennio 2013-14 si collocano al di sopra di quelli dell'industria e dei servizi[30]. Tali andamenti, soprattutto per il periodo più recente, appaiono coerenti con l'evidenza settoriale disponibile[31].

Ponderando le risposte dei due settori in base alla quota relativa della spesa delle AP, i tempi medi di pagamento delle AP sarebbero pari a quasi 130 giorni nel 2014.

Se si confrontano i tempi stimati direttamente e quelli impliciti basati sulle stime dello stock dei debiti commerciali (ossia il valore dei tempi coerente con tale stock, in una situazione di regime) si rilevano differenze significative nei diversi anni, con i primi che sembrano generalmente anticipare i secondi (Figura 10). Una possibile spiegazione è che le valutazioni sui tempi di pagamento espresse dalle imprese si riferiscano soprattutto ai comportamenti correnti delle AP, escludendo quindi i ritardi riguardanti fatture degli anni precedenti.

---

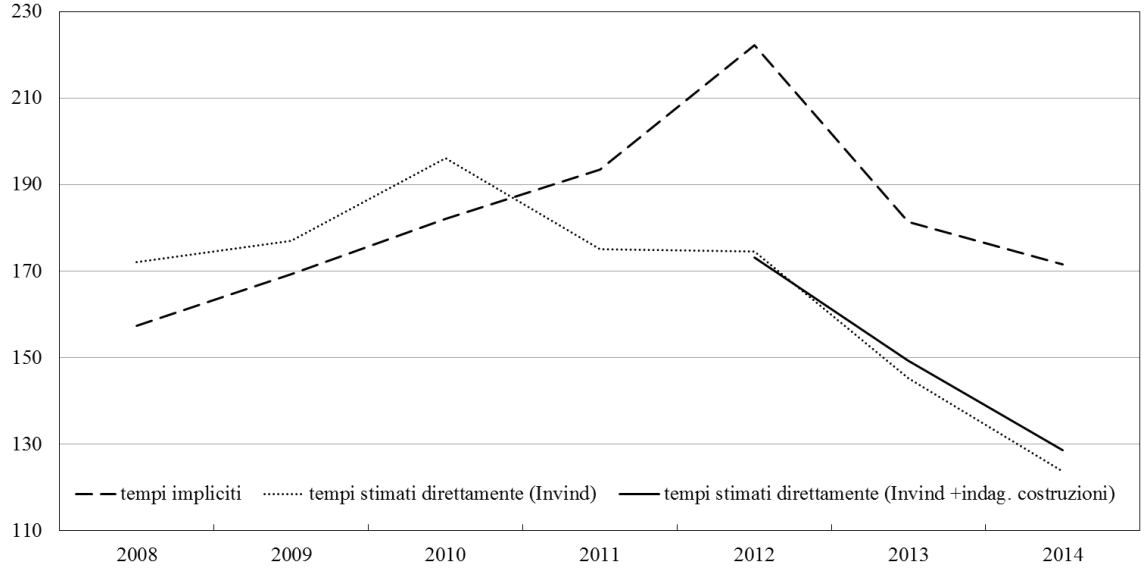
[29] Come nel caso dei debiti commerciali, nel costruire una serie storica del tempi è stato necessario scegliere tra le stime *t*–1 (riguardanti l'anno precedente quello in cui l'indagine viene effettuata) e quelle *t*–2. In questo caso, dato che il fenomeno non è riportato su dati di bilancio disponibili con ritardo, e quindi presumibilmente la risposta riflette spesso una valutazione soggettiva, plausibilmente meno precisa con il passare del tempo, si è preferito utilizzare la stima *t*–1.

[30] Questo risultato contrasta con i risultati della rilevazione sui debiti commerciali, che mostrano un rapporto tra crediti commerciali e fatturato verso le AP inferiore nelle costruzioni rispetto all'industria e servizi.

[31] Assobiomedica, associazione delle imprese produttrici di forniture di dispositivi medici, diffonde una serie storica mensile sui tempi di pagamento per i suoi associati che parte dal 1990. Negli anni passati i tempi di pagamento segnalati da Assobiomedica sono sensibilmente più alti (di 60-90 giorni) rispetto a quelli risultanti da *Invind*; il divario si è sostanzialmente annullato nel 2014. Secondo ANCE (2014), nel secondo semestre 2014, pur in miglioramento, i tempi medi di pagamento sarebbero stati pari a circa 6 mesi.

Figura 10

Tempi di pagamento delle AP impliciti
(stimati sulla base dello stock di debiti commerciali) e stimati direttamente
(giorni)

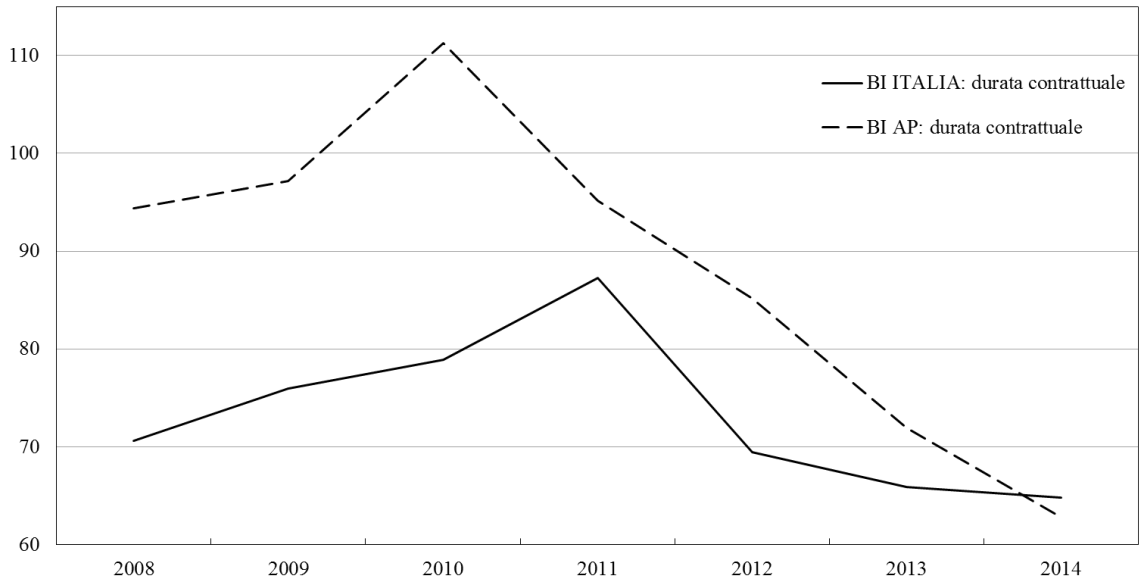


Nota: Le stime precedenti il 2012 si basano su indagini che non includono le imprese del settore delle costruzioni con 10-19 addetti.

Negli anni 2008-11 i tempi di pagamento delle AP verso i settori dell'industria e dei servizi sono stati mediamente superiori di oltre 100 giorni a quelli rilevati per tutti i rapporti commerciali delle imprese con controparti italiane; il divario si è ridotto a 80 e 67 giorni, rispettivamente nel 2013 e nel 2014 (84 e 72 giorni tenendo conto anche delle costruzioni).

Figura 11

Durata contrattuale: AP (spese correnti) e totale Italia
(giorni)



La differenza che si registra nel 2014 con riferimento al settore dell'industria e dei servizi riflette essenzialmente tre fattori: i limitatissimi pagamenti effettuati alla consegna da parte delle AP (2 per cento del fatturato, contro 28 stimato per l'Italia); un quota doppia di riscossioni avvenute in ritardo rispetto agli accordi contrattuali per le AP rispetto all'Italia nel suo complesso (rispettivamente, 58 e 28 per cento); un maggior ritardo medio per le AP (rispettivamente, 110 e 40 giorni). Di contro, sono fortemente diminuiti i tempi stabiliti contrattualmente, per i quali il settore pubblico risulta nel 2014 sostanzialmente allineato alla media delle controparti italiane (Figura 11).

7 Conclusioni

Il presente lavoro, affinando la metodologia utilizzata dalla Banca d'Italia dal 2010, ricostruisce la serie storica dei debiti commerciali delle AP e dei relativi tempi medi di pagamento per il periodo 2008-2014.

I debiti commerciali delle AP sono costantemente aumentati nel quadriennio 2009-12. Da circa 70 miliardi nel 2008, essi hanno superato 90 miliardi nel 2012; in rapporto al fatturato annuo verso le AP delle imprese fornitrici, sono passati da poco meno del 45 per cento a circa il 60 per cento. Nel biennio successivo, grazie alle ingenti risorse messe a disposizione delle amministrazioni dal MEF, si è registrato un calo di oltre 20 miliardi nello stock dei debiti, che è ritornato sui livelli del 2008.

La riduzione è stata tuttavia inferiore di quasi 10 miliardi rispetto ai pagamenti alle imprese che, in base al monitoraggio del MEF, sono stati effettuati a valere sulle suddette risorse. Questa discrepanza appare essenzialmente attribuibile a un flusso dei pagamenti "ordinari" insufficiente, da solo, a mantenere invariato il livello dei debiti commerciali delle amministrazioni; inoltre, in alcuni casi gli enti potrebbero aver destinato parte dei fondi ricevuti al finanziamento di nuove spese, anziché alla riduzione dei debiti commerciali pregressi. Nella scelta degli enti di limitare i pagamenti alle imprese potrebbe aver pesato l'esigenza di contenere l'aumento della loro esposizione finanziaria complessiva, accresciuta dai prestiti concessi dal MEF.

Con riferimento ai comparti delle AP, risulta particolarmente significativo il miglioramento riscontrato nell'ultimo biennio per le ASL e le Regioni (analizzati congiuntamente); va rilevato tuttavia che per questi enti i ritardi nel 2012 erano particolarmente elevati e le risorse rese disponibili dal governo sono state ingenti. Dopo un calo nel 2013, i debiti dei Ministeri e dei Comuni sarebbero invece rimasti stabili nel 2014.

Riguardo alle dimensioni delle imprese coinvolte, i debiti commerciali si concentrano principalmente nelle aziende relativamente piccole (meno di 50 addetti) delle costruzioni e nelle imprese medie e grandi (oltre 200 addetti) dell'industria e dei servizi.

In questi ultimi settori la concentrazione si è accentuata nell'ultimo biennio, in quanto le imprese più piccole avrebbero beneficiato in misura relativamente maggiore dell'accelerazione dei pagamenti delle AP.

A livello geografico, sono le imprese del Mezzogiorno, rispetto a quelle del Centro-Nord, che vantano i crediti commerciali più elevati, in rapporto al fatturato. Il divario, dell'ordine di 10 punti percentuali (36 giorni in termini di maggior ritardo) per il settore dell'industria e dei servizi, raddoppia nel caso delle costruzioni.

I tempi di pagamento delle AP, riportati dalle imprese delle indagini, sono aumentati nel biennio 2009-10 sfiorando i 200 giorni, per poi diminuire fino a circa 125 giorni nel 2014. Questo andamento, che ha risentito dell'entrata in vigore nel 2013 della nuova direttiva europea, è riconducibile prevalentemente alle durate contrattuali, passate da oltre 110 giorni nel 2010 a circa 60 nel 2014; nell'ultimo biennio si è ridotto anche il tempo medio dei ritardi, da circa 145 giorni del 2012 a 110 nel 2014.

In genere, le imprese con legami commerciali più intensi con il settore pubblico riescono a ottenere tempi di pagamento più contenuti; questa caratteristica si è rafforzata nell'ultimo biennio.

I risultati del lavoro mostrano che il fenomeno dei debiti commerciali delle AP non è ancora stato ricondotto entro limiti fisiologici. Il livello raggiunto dai debiti commerciali alla fine del 2014 è molto

lontano da quello coerente con il rispetto dei tempi contrattuali. Il pieno adeguamento alla normativa sui tempi di pagamento[32], richiederebbe una riduzione dei debiti commerciali di circa 50 miliardi.

Va però sottolineato che negli ultimi anni il contesto di riferimento è notevolmente migliorato. Sono stati introdotti nell'ordinamento disincentivi all'accumulo di debiti commerciali; l'attenzione politica su questo fenomeno, anche a livello comunitario, è sensibilmente aumentata.

Un contributo al contenimento dei debiti commerciali deriverà dalla riforma della contabilità degli enti decentrati: in particolare, l'imputazione delle spese di competenza nell'esercizio finanziario in cui la relativa obbligazione viene a scadenza renderà più trasparenti i bilanci, avvicinando il concetto di residuo passivo a quello di debito commerciale. Inoltre, il fenomeno dei residui attivi inesigibili (entrate accertate in bilancio che non si traducono in effettivi incassi), che ha favorito l'accumulo di debiti commerciali, dovrebbe sensibilmente ridursi grazie all'introduzione, già dai bilanci del 2015, del *"fondo crediti di dubbia esigibilità"*[33].

Ancora più importante potrebbe essere il contributo offerto, in termini di trasparenza dei rapporti commerciali delle AP con le imprese e di possibilità di monitoraggio dei ritardi, dallo sviluppo della piattaforma elettronica nazionale, se l'intero ciclo della spesa, dalla fatturazione al pagamento, sarà fatto passare obbligatoriamente per tale piattaforma.

Sembra tuttavia inevitabile, se si vuole portare i debiti commerciali a livelli fisiologici in tempi brevi, un'ulteriore concessione di liquidità alle amministrazioni, a partire dalle risorse stanziate nel biennio 2013-14 e non utilizzate. L'esperienza degli ultimi due anni suggerisce però che mettere a disposizione degli enti decentrati risorse a tassi bassi non garantisce sempre i risultati sperati. Per evitare che a fronte dei pagamenti effettuati con risorse fornite dal MEF gli enti riducano il flusso "ordinario" di pagamenti, andrebbe applicato il principio di "addizionalità"[34], richiedendo una riduzione dello stock di debiti commerciali almeno pari alle risorse messe a loro disposizione.

Per affrontare le situazioni particolarmente gravi e nei casi di inerzia degli enti debitori, si potrebbe pensare a un intervento sostitutivo da parte dello Stato, con un addebito automatico alle amministrazioni responsabili delle somme erogate alle imprese.

---

32 La normativa, entrata in vigore all'inizio del 2013, si applica solamente ai nuovi contratti.

33 In questo fondo affluirà l'accantonamento a fronte di entrate di dubbia e/o difficile esigibibilità, impedendone così l'utilizzo a copertura di spese.

34 Nella disciplina comunitaria, il principio di addizionalità stabilisce che gli stanziamenti dei Fondi Strutturali non debbano sostituire spese pubbliche dello Stato membro.

APPENDICE 1
LE VALUTAZIONI DELL'IMPATTO SUL SISTEMA ECONOMICO DEI RITARDI DI PAGAMENTO E DEI PROVVEDIMENTI VOLTI A RIDURRE I DEBITI COMMERCIALI

La letteratura teorica sui crediti commerciali delle imprese si è concentrata prevalentemente sulle motivazioni che spingono le imprese, soprattutto di piccole e medie dimensioni, a ricorrere ai crediti commerciali come alternativa al debito finanziario (una rassegna della letteratura è disponibile in Coco, 2002). I modelli esistenti si basano su un confronto effettuato dalle imprese tra costi impliciti del debito finanziario, connessi con la necessità di fornire informazioni private, e benefici in termini di minori tassi di interessi (Cannari *et al*., 2005).

La letteratura teorica sulle conseguenze di tali ritardi è meno sviluppata. I ritardi di pagamento delle AP possono incidere negativamente sulla crescita economica peggiorando le condizioni di liquidità delle imprese fornitrici, con effetti a catena sul resto del sistema economico. Per alcune imprese con difficoltà di accesso al credito, il ritardo dei pagamenti può perfino portare alla chiusura dell'azienda. L'incertezza sui tempi di pagamento può avere effetti deleteri sui programmi delle imprese coinvolte, ritardando assunzioni e investimenti. Dal punto di vista delle AP, l'incertezza sui tempi di pagamento può avere effetti negativi sulla selezione delle imprese, allontanando quelle migliori, e accrescere i prezzi richiesti dalle aziende (Connell, 2014); in alcuni casi, le imprese possono reagire interrompendo le forniture di beni (Flynn e Pessoa, 2014). Sistematici ritardi nei pagamenti possono minare la credibilità della politica di bilancio (Diamond e Schiller, 1993).

Senza pretese di esaustività ed evitando dettagli che esulano dall'obiettivo di questo lavoro, qui presentiamo le principali evidenze empiriche disponibili sia in generale sia riguardo alle AP.

Diversi autori hanno quantificato i costi dei ritardi di pagamento delle AP per il sistema economico. A livello europeo, Checherita-Westphal *et al.* (2014) hanno costruito una *proxy* per i debiti commerciali arretrati, utilizzando la voce "other accounts payable" presente nel Sistema Europeo dei Conti (SEC) e l'indagine Intrum Justitia (si veda l'Appendice 3). Se da un lato si ha il vantaggio di comparare una grandezza omogenea tra paesi diversi, dall'altro non si dispone direttamente dell'ammontare dei debiti commerciali. Questa *proxy* viene poi sfruttata per stimare l'impatto dei ritardi di pagamento su alcuni indicatori economici. I risultati[35], confermano che maggiori ritardi nei pagamenti aumentano la probabilità di fallimento delle imprese, ne diminuiscono i profitti e hanno un impatto negativo sulla crescita economica dei paesi. Con riferimento all'Italia, si vedano *inter alia* Confartigianato (2014), Da Empoli *et al*. (2012), Fiordelisi *et al*. (2012), Zorzi e Sclip (2014).

Sono inoltre disponibili alcune valutazioni dell'impatto dei recenti provvedimenti del governo italiano volti a ridurre i debiti commerciali delle AP, basate o su dati aggregati o su informazioni a livello di singole imprese.

Riguardo agli effetti macroeconomici, nel Bollettino Economico della Banca d'Italia del luglio 2013, si stimava che i 40 miliardi stanziati nell'aprile 2013 per il biennio 2013-14, qualora fossero stati interamente aggiuntivi rispetto ai normali esborsi delle AP, avrebbero potuto determinare una maggiore crescita compresa tra 5 e 7 decimi percentuali di prodotto nello stesso biennio. Le stime ufficiali, che includevano tutte le risorse stanziate nel corso del 2013 (pari complessivamente a 47,7 miliardi), indicavano invece un effetto complessivo pari a 1,2 punti percentuali di PIL nel biennio 2013-14. Una ricerca di JPMorgan (2013) giudicava prudenziali entrambe le stime, valutando che le risorse stanziate avrebbero potuto accelerare la capacità di spesa delle imprese, rendere le condizioni finanziarie meno stringenti e alleviare la crisi delle imprese di costruzione; si enfatizzava però la necessità che l'operazione non fosse ostacolata da lungaggini burocratiche e inefficienze della PA. Va rilevato che i tempi di utilizzo delle risorse stanziate sono stati più lenti di quelli programmati (sulla base del monitoraggio ufficiale del MEF, alla fine del 2014 erano stati pagati alle imprese poco più di 30 miliardi).

[35] Le stime sfruttano la dimensionalità longitudinale del dataset (dati panel) e tengono conto di una componente autoregressiva che limita quindi il problema delle variabili omesse.

Per quanto riguarda i possibili effetti microeconomici sulle performance d'impresa, D'Aurizio e Depalo (2014), sulla base dei dati disponibili a fine 2013 a livello di singola impresa, stimano che i provvedimenti volti a ridurre lo stock dei debiti commerciali delle AP abbiano avuto un impatto significativo e positivo sulla posizione finanziaria delle imprese che hanno ricevuto denaro, riducendo sia le cessioni di crediti verso intermediari finanziari, sia la probabilità di incorrere in un deterioramento del credito. Viene stimato un effetto, sebbene minore, anche per le imprese che non hanno ricevuto pagamenti. Una possibile spiegazione è che i provvedimenti avrebbero migliorato le condizioni per l'accesso al factoring per tutte le aziende fornitrici delle AP (anche per la minore domanda da parte delle imprese rimborsate). Per quanto riguarda gli altri indicatori non finanziari, gli autori stimano un effetto positivo solo sugli investimenti effettuati nel corso dell'anno rispetto ai piani iniziali.

APPENDICE 2
LE INDAGINI CAMPIONARIE UTILIZZATE NELLE STIME DEI DEBITI COMMERCIALI

L'indagine *Invind* (Banca d'Italia, 2005) e quella sulle imprese del settore delle costruzioni sono condotte dalla Banca d'Italia rispettivamente dagli anni '70 e dal 2006.

A partire dall'edizione del 2002, l'indagine *Invind* riguarda le imprese italiane con 20 addetti e oltre operanti nell'industria in senso stretto e nei servizi privati non finanziari; questo segmento di imprese rappresenta circa due terzi dell'occupazione dipendente nei due settori[36]. L'indagine nel settore delle costruzioni riguarda le imprese con 10 addetti e oltre (20 addetti e oltre fino all'edizione del 2012), che costituiscono oltre metà dell'occupazione dipendente del settore.

Il campione di *Invind* è composto in ogni edizione da 4.000-4.200 imprese, quello delle costruzioni da 550-600 imprese. Le interviste sono condotte dalle sedi locali della Banca d'Italia nei primi 4-5 mesi dell'anno successivo a quello di riferimento: per l'edizione più recente, relativa al 2014 (Banca d'Italia, 2015), la rilevazione e l'acquisizione dei dati è avvenuta su una piattaforma web dedicata.

I campioni sono di tipo panel. Le imprese escono dal panel definitivamente in caso di chiusura o di rifiuto definitivo a partecipare all'indagine, mentre l'uscita è temporanea se nell'anno di riferimento il loro numero di addetti scende sotto la soglia di rilevazione o se sussistono difficoltà momentanee a fornire i dati richiesti. La rappresentatività dei campioni è mantenuta tramite la sostituzione delle imprese non partecipanti con altre imprese, di dimensione simile, operanti nello stesso settore e con sede principale nella stessa regione dell'impresa sostituita. Un sistema di pesi di riporto all'universo rende le stime rappresentative del complesso della popolazione di riferimento.

I questionari delle indagini sono composti da un parte fissa e da parti variabili di natura monografica. Quella fissa contiene informazioni generali sulla struttura dell'impresa e sui valori annuali per gli investimenti, il fatturato e l'occupazione. I dati sono relativi all'anno di riferimento, a quello precedente e all'anno corrente (previsioni). Le parti variabili sono definite anno per anno in base agli interessi di policy e analisi economica ritenuti più rilevanti.

Per il campione *Invind*, il tema dei crediti commerciali delle imprese italiane è presente stabilmente dal 2010. Le imprese segnalano l'ammontare dei crediti commerciali relativi all'anno di indagine e al precedente, in totale e per la parte nei confronti delle AP. Sono inoltre indicate alcune caratteristiche non monetarie del credito commerciale, quali la durata contrattuale, la quota riscossa in ritardo e la durata del ritardo. Infine, le imprese indicano la ripartizione del fatturato e del credito commerciale distinguendo per comparti delle AP (Amministrazione centrale, Regioni, Comuni, Sanità, Altre Amministrazioni pubbliche).

A partire dall'indagine condotta nel 2013, i tempi di pagamento verso le AP sono rilevati anche per le imprese di costruzioni. Per ridurre l'onere di compilazione del questionario, non si distingue per comparti delle AP e si rileva soltanto la durata complessiva del credito.

La Tavola A2.1 riporta il numero di aziende rilevate per l'anno 2014 che hanno fornito risposte valide nella sezione sui crediti commerciali (circa 4.000 imprese). Di queste, poco meno di un terzo ha rapporti commerciali con l'Amministrazione pubblica, con un'incidenza molto maggiore tra quelle di costruzione (la quasi totalità) che non tra quelle di industria e servizi (20 per cento). In quest'ultimo settore, sono soprattutto quelle con 200 addetti e oltre ad avere rapporti con la PA (con una percentuale del 28 per cento, rispetto al 15 di quelle con un numero di addetti inferiori a 200).

[36] La popolazione complessiva delle imprese oggetto di studio è composta nel 2012 (Istat, 2014) da 64.517 imprese, di cui 32.007 operanti nell'industria in senso stretto, 32.564 nei servizi.

Tavola A2.1

Imprese con rapporti commerciali con le AP nei campioni delle indagini *Invind* e delle costruzioni

	20-49 (1)			**50-199**			**200 e oltre**			**Totale**		
	Rapporti PA			**Rapporti PA**			**Rapporti PA**			**Rapporti PA**		
	no	**sì**	**Tot.**	**no**	**sì**	**Tot.**	**no**	**sì**	**Tot.**	**no**	**sì**	**Tot.**
Industria e Servizi	1042	191	1233	1095	222	1317	565	215	780	2702	628	3330
Costruzioni	66	240	306	20	122	142	7	34	41	93	396	489
Totale	1108	431	1539	1115	344	1459	572	249	821	2795	1024	3819

10-49 per le imprese del settore delle costruzioni.

APPENDICE 3
IL CONFRONTO CON LE STIME DELL'ISTAT E DI *INTRUM JUSTITIA*

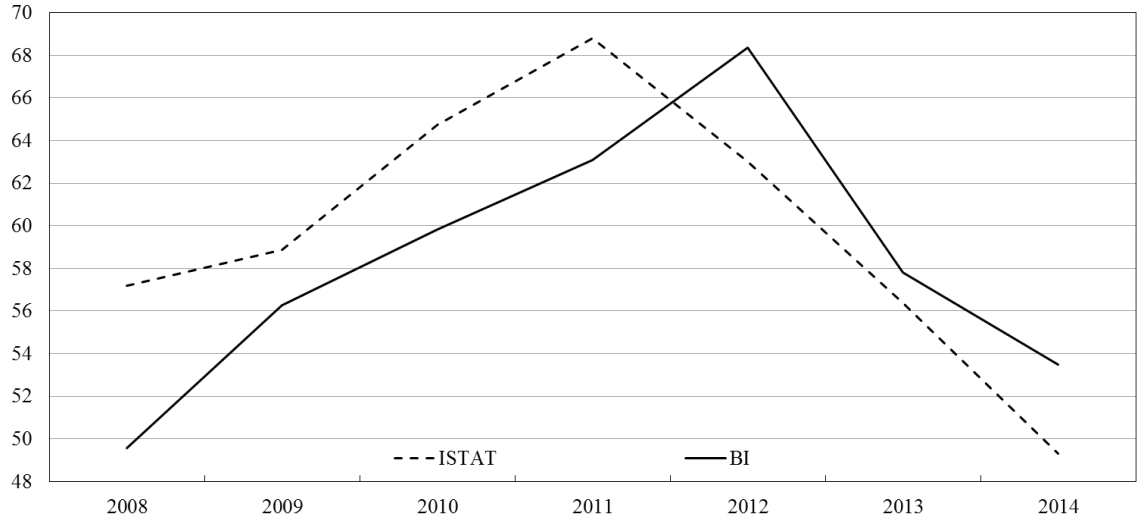
Il confronto con le stime sui debiti commerciali dell'Istat. – Da alcuni anni l'Istat fornisce una stima dei debiti commerciali in essere alla fine di ogni anno per le AP e per i sotto-settori (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza). Tale stima esclude per costruzione la gran parte dei debiti commerciali relativi alle spese in conto capitale[37] e quelli ceduti pro soluto agli intermediari finanziari. L'attuale serie storica (1999-2014) è costruita partendo da una stima del livello nel 2010[38] ottenuta integrando le stime dirette per il settore sanitario, ricavate dai bilanci delle ASL, e per le Amministrazioni centrali, fornite dal MEF, con le valutazioni per altri enti ottenute dalle indagini della Banca d'Italia. I livelli dei debiti commerciali negli anni precedenti e successivi al 2010 sono calcolati sulla base di stime dei flussi, ricavate a loro volta dal confronto tra i dati di competenza e di cassa delle Amministrazioni pubbliche.

Le stime dell'Istat mostrano una flessione dei debiti commerciali delle AP nel biennio 2000-01 seguita da una crescita moderata fino al 2009, sostanzialmente analoga a quella della spesa di riferimento. In questa fase, quindi, i tempi di pagamento delle AP sarebbero restati approssimativamente costanti. Nel 2010 e nel 2011 i debiti commerciali sono fortemente aumentati, a fronte di una spesa in lieve riduzione, per poi flettere negli anni successivi (mentre la spesa è rimasta sostanzialmente stabile).

Confrontando per gli anni 2008-2014 la serie aggregata dell'Istat con le nostre stime dei crediti commerciali delle imprese verso le AP relativi a spese correnti (Figura A3.1), le differenze sono comprese tra il 2 e il 13 per cento a seconda degli anni e risultano sostanzialmente nulle nella media del periodo. Entrambe le stime presentano un andamento a v rovesciata; una difformità si registra però nel punto di svolta; nelle valutazioni dell'Istat, il valore massimo (quasi 69 miliardi) è raggiunto nel 2011. Nelle nostre stime, nonostante un lieve calo per il settore sanitario e delle Regioni, nel 2012 i debiti commerciali rimangono invece in netta crescita. È possibile che il diverso punto di svolta rifletta, almeno in parte, un disallineamento temporale tra la registrazione della spesa di competenza delle amministrazioni (utilizzata dall'Istat insieme ai dati di cassa per calcolare la variazione dei debiti commerciali) e la fatturazione da parte delle imprese, che avverrebbe in un momento successivo.

Figura A3.1

Debiti commerciali delle AP verso le imprese relativi a spese correnti: confronto con Istat
(miliardi di euro)



[37] Di recente, avendo l'Istat adottato il criterio di competenza anche per una limitata porzione delle spese d'investimento (quelle effettuate dall'ANAS, dagli Enti di Previdenza e dagli Enti del settore sanitario), le stime riflettono anche i debiti commerciali per tale componente.

[38] Una descrizione più analitica della metodologia di stima adottata dall'Istat si trova a pagina 89 dell'inventario dei metodi per il calcolo del deficit e del debito pubblico, disponibile a: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/4160054/IT-EDP-Inventory-2013-16-12.pdf.

Nel complesso, tenuto conto degli ampi margini di incertezza che caratterizzano le stime e dei diversi criteri contabili utilizzati dalle imprese rispetto alle Amministrazioni pubbliche, i divari tra le due serie appaiono contenuti.

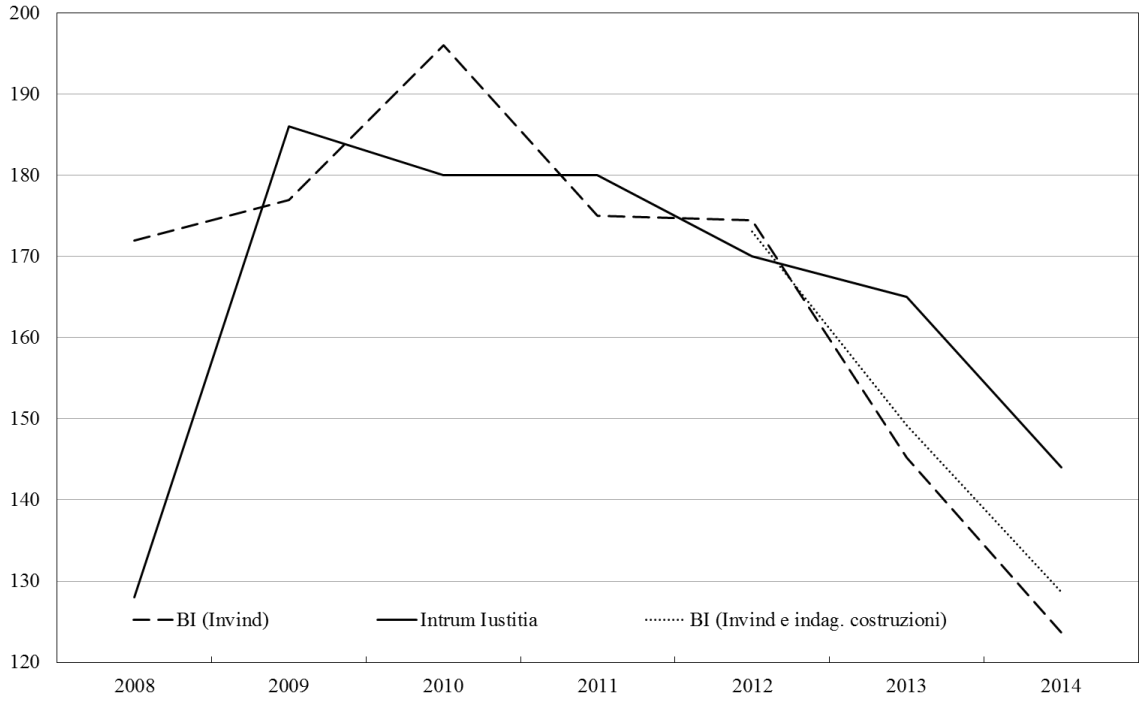
Un confronto più disaggregato con i dati dell'Istat è possibile solo con riferimento alle Amministrazioni centrali e al resto delle AP. Per entrambi si registra il diverso punto di svolta; le differenze tra le due stime più significative si registrano per le Amministrazioni centrali[39], mentre i divari per il resto delle AP sono modesti.

Il confronto con le stime sui tempi di pagamento di Intrum Justitia. – Intrum Justitia conduce un'indagine internazionale sui tempi di pagamento, che si rivolge complessivamente a circa 10.000 imprese. Dal 2015, il periodo di rilevazione è tra febbraio e aprile[40].

Nel 2008 i tempi di pagamento delle AP rilevati da questa indagine erano sensibilmente più bassi rispetto a *Invind*[41]. Dal 2009, le stime basate sulle due indagini presentano differenze di entità contenuta. A partire dal 2010, oltre ad essersi ridotta la differenza tra le due fonti, la dinamica è sostanzialmente analoga (Figura A3.2).

Figura A3.2

Tempi di pagamento: confronto tra stime da indagini *Invind* e costruzioni e di *Intrum Justitia*
(giorni)



[39] Va sottolineato che per quest'ultimo settore la nostra stima presenta alcuni specifici elementi di debolezza. È basata su una domanda del questionario che fa riferimento, per semplicità, ai Ministeri (che rappresentano circa l'80 per cento dell'aggregato in termini di spesa) che non necessariamente sono rappresentativi dei comportamenti delle altre amministrazioni centrali. Inoltre, la nostra stima presenta intervalli di confidenza molto ampi, in quanto basata sul limitato numero di imprese presenti nel campione che operano con i Ministeri.

[40] In precedenza l'indagine era condotta tra gennaio e marzo di ogni anno. La diffusione dei dati include: 1) un indice sintetico sui pagamenti, che può assumere un valore minimo pari a 100 (nessun rischio nei pagamenti, che sono effettuati al momento della consegna); 2) la percentuale di perdite subite sui debiti deteriorati; 3) la media dei tempi (espressi in giorni) di pagamenti, durate contrattuali e ritardi, distinguendo rapporti delle imprese con privati, altre imprese e Amministrazione pubblica, rispettivamente.

[41] La forte differenza nel 2008 riflette interamente il divario nelle durate contrattuali (52 giorni nelle stime di *Intrum Justitia* e 94 in quelle qui presentate).

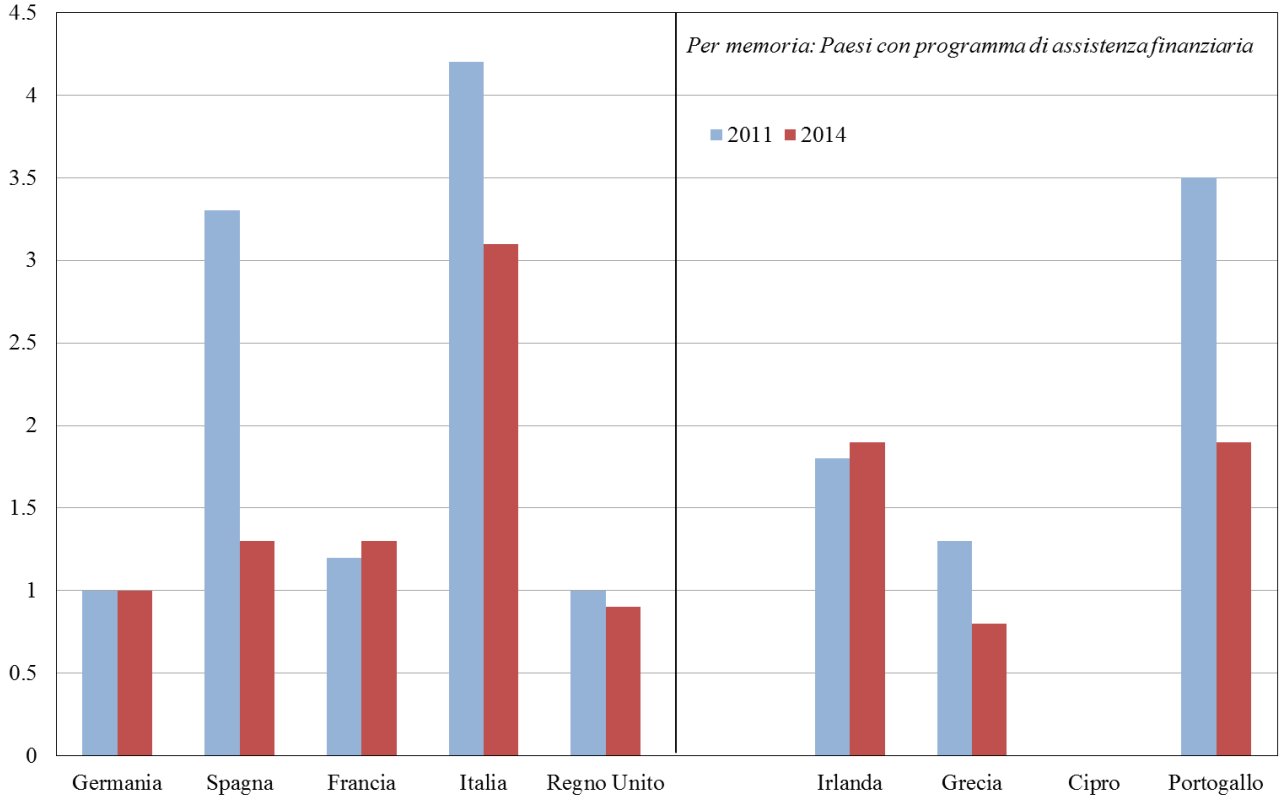
APPENDICE 4
IL CONFRONTO CON GLI ALTRI PAESI DELLA UE

I debiti commerciali. – L'Eurostat diffonde regolarmente stime sullo stock di debiti commerciali dei paesi europei sulla base dei dati forniti dalle autorità statistiche nazionali. L'utilizzo di tali dati per un confronto internazionale richiede cautela, per la loro eterogeneità e per il diverso grado di copertura[42].

Alla fine del 2014, in rapporto al prodotto, il livello dei debiti commerciali in Italia (3,1 per cento; Figura A4.1) era il più alto rispetto a tutti gli altri paesi europei; in Germania esso era pari all'1 per cento, mentre in Francia e in Spagna all'1,3 per cento. Tra il 2011 e il 2014, oltre che in Italia, si sono registrate forti riduzioni in Spagna (dal 3,3 all'1,3 per cento del PIL) e in Portogallo (dal 3,5 all'1,9 per cento).

Figura A4.1

Debiti commerciali nei principali paesi della UE
(in rapporto al PIL)



I tempi di pagamento. – Nel 2015, l'indagine *Intrum Justitia* (si veda l'Appendice 3) ha coinvolto 29 paesi, la maggior parte dei quali appartengono all'Unione Europea.

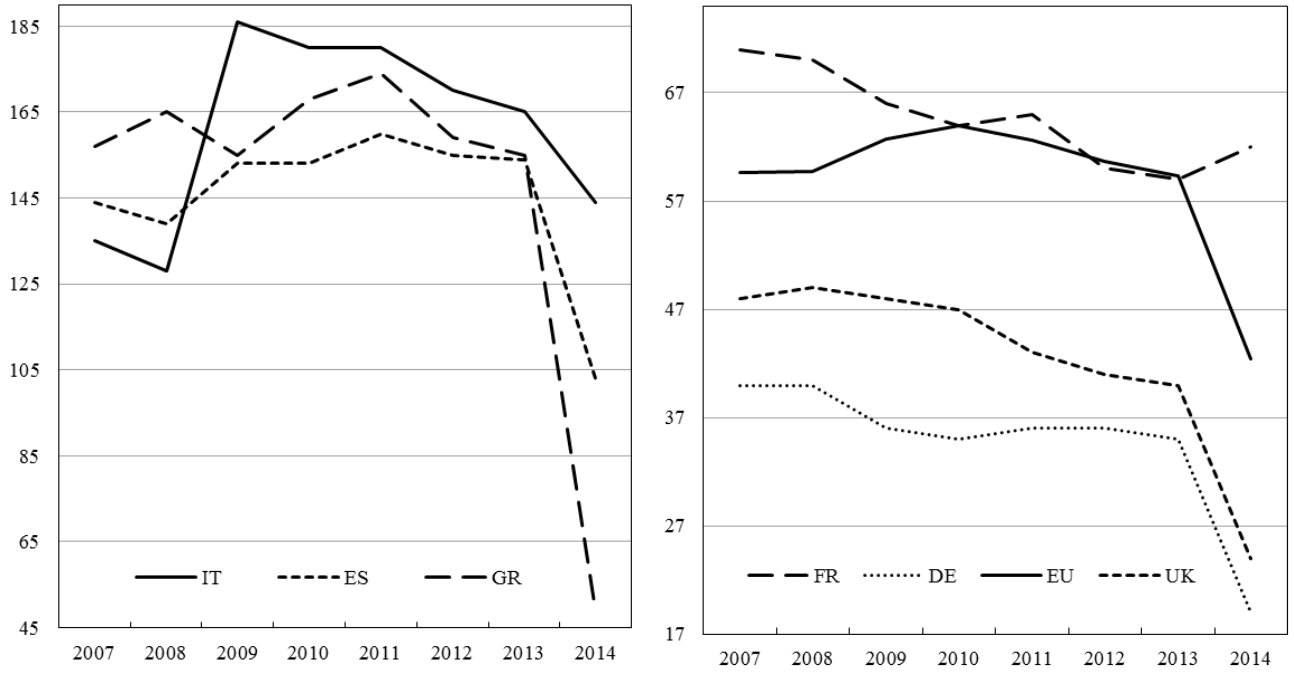
I tempi di pagamento in Italia sono i più alti rispetto a tutti i paesi considerati. Nel periodo 2007-2013, quelli medi nella UE (non sono rilevati i dati di Malta e Lussemburgo) sono rimasti sostanzialmente costanti nell'intorno di 60 giorni; nel 2014 vi è stata una riduzione marcata a 40 giorni. In Germania si registrano tempi sistematicamente inferiori di oltre 20 giorni rispetto alla media, mentre in Francia sono in linea con questa; invece, in Spagna i tempi sono più lunghi rispetto alla media, ma migliori rispetto a quelli italiani (Figura A4.2).

[42] Ad esempio, come già ricordato, i dati italiani forniti da Istat non comprendono gran parte dei debiti commerciali a fronte di spese di investimento; per quelli della Germania la copertura non è completa, mentre per la Francia i dati sono provvisori.

I dati pubblicati da *Intrum Justitia* permettono di distinguere tra tempi di pagamento previsti contrattualmente e ritardi rispetto ad essi. Nel 2014, i tempi previsti contrattualmente erano più alti di 50 giorni in Italia rispetto alla media degli altri paesi.

Figura A4.2

Tempi di pagamento: confronto con alcuni paesi dell'UE
(giorni)



Fonte: *Intrum Justitia*.

BIBLIOGRAFIA

Alfredo Bardozzetti, Daniele Franco ed Emilio Vadalà (2008), "Debito pubblico e decentramento in Italia", *Federalismo Fiscale*, n. 1/2008.

Alfredo Bardozzetti, Sabrina Ferretti, Iconio Garrì e Giacinto Micucci (2015), "I ritardi dei pagamenti delle Amministrazioni pubbliche", mimeo.

Banca d'Italia (2005), Supplementi al Bollettino Statistico, Indagini campionarie, Indagine sulle imprese industriali e dei servizi, Anno di riferimento 2003, Anno XV, 20 Ottobre.

————(2015), Supplementi al Bollettino Statistico, Indagini campionarie, Indagine sulle imprese industriali e dei servizi, Anno di riferimento 2014, Nuova serie, Anno XXV, 1 Luglio 2015.

Luigi Cannari, Salvatore Chiri e Massimo Omiccioli (2005), "Imprese o intermediari? Aspetti finanziari e commerciali del credito tra imprese in Italia", Il Mulino.

Paolo Chiades e Vanni Mengotto (2013), "Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di stabilità interno e carenza di risorse", Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 210.

Giuseppe Coco (2002), "On the Use of Collateral", *Journal of Economic Survey*, Vol. 14, n. 2, pp. 191-214.

Confartigianato (2014), "Rilevazione Confartigianato su debiti della Pubblica Amministrazione", disponibile al sito internet http://www.confartigianatoisontino.it/cms/menu/id/80/page/331/

William Connell (2014), "The Economic Impact of Late Payments", *European Economy*, Economic Papers, n. 531

Carlo Cottarelli (2015), *La lista della spesa*, Feltrinelli.

Stefano Da Empoli, Sara Di Trocchio, Davide Mare e Gianluca Sgueo (2012), "Il ritardo dei pagamenti della P.A.: una stima dei costi attuali (e dei potenziali risparmi futuri) per il sistema Italia", lavoro presentato alla "Annual National Assembly of the Italian Tax Advisors and Accounting Experts", Roma, 30/05/12.

Leandro D'Aurizio e Domenico Depalo (2014); "An Evaluation of the Policies on Repayment of Government's Trade Debt in Italy", mimeo.

Marcello Degni e Pasquale Ferro (2012), "I provvedimenti per il pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche", in CNEL, Relazione al Governo e al Parlamento sui livelli e la qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni ai cittadini e alle imprese ai sensi dell'art. 9 della legge n. 150 del 2009, disponibile a: http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAAahUKEwj0kq3t6qDHAhXDXhQKHapDB38&url=http%3A%2F%2Fleg16.camera.it%2Ftemiap%2Ftemi16%2FDegni_ritardipagamenti_2012.pdf&ei=PNDJVfSED8O9UaqHnfgH&usg=AFQjCNECm5gb1_HfRmXuQXtoZYL4xEdLaA&bvm=bv.99804247,d.d24

———— (2014), "I provvedimenti per il pagamento dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche nel biennio 2013-2014", in CNEL, Relazione al Governo e al Parlamento sui livelli e la qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni ai cittadini e alle imprese ai sensi dell'art. 9 della legge n. 150 del 2009, disponibile a: http://www.cnel.it/53?shadow_documenti= 235702014)

Jack Diamond e Christian Schiller (1993), "How To Measure The Fiscal Deficit: Analytical And Methodological Issues", International Monetary Fund, Washington (D.C.)

Nerina Dirindin, Massimiliano Piacenza, Giuseppe Sorrenti e Gilberto Turati (2013), "I tempi di pagamento della pubblica amministrazione: il caso della sanità", SIEP, Working Paper, n. 662.

Franco Fiordelisi, Davide Mare, Nemanja Radic, Ornella Ricci (2012) "Government Late Payment: The Effect on the Italian Economy – I ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione: l'effetto per l'economia italiana", *Financial Intermediation Network of European Studies*, Report n. 1/2012.

Suzanne Flynn e Mario Pessoa (2014), "Prevention and Management of Government Expenditure Arrears", Fiscal Affair Department, Washington International Monetary Fund (Imf).

Daniele Franco (2013), “Audizione in merito all’esame della Relazione al Parlamento approvata dal Consiglio dei Ministri il 21 marzo 2013”, disponibile a: http://www.bancaditalia.it /interventi/altri_int/2013/Franco_28032013/franco_280313.pdf

Kyle Hyndman e Giovanni Serio (2010), “Competition And Inter-firm Credit: Theory and Evidence from Firm-level Data in Indonesia”, *Journal of Development Econo*mics, Elsevier, Vol. 93, n. 1, pp. 88-108, setttembre.

ISTAT (2014), Archivio Statistico delle imprese attive relativo al 2012, disponibile a: http://www.istat.it

JP Morgan Chase Bank (2013), “On the Repayment of Government Arrears in Italy”, Economic Research Note.

Marco Pompeo (2015), “I ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione: l’inizio di un’inversione di tendenza?”, *Diritto Bancario*, Approfondimenti, gennaio, disponibile a: http://www.dirittobancario.it/ approfondimenti/pubbliche-amministrazioni/ritardi-pagamenti-pubblica-amministrazione-inizio-inversione-di-tendenza

Fabrizio Renzi, Paolo Crispino e Stefano Ranucci (2015), “Italian Municipalities’ Trade Debt: A Spatial Econometric Analysis”, mimeo.

Gianni Zorzi e Alex Sclip (2014), “I ritardi di pagamento della PA: i costi del fenomeno, il confronto con l’Europa”, Impresa lavoro Centro Studi, disponibile a: http://www.dirittobancario.it/approfondimenti/ pubbliche-amministrazioni/ritardi-pagamenti-pubblica-amministrazione-inizio-inversione-di-tendenza