

## I debiti commerciali della PA e i ritardi nei pagamenti

di Edoardo Frattola e Carlo Valdes

14 giugno 2019

*Recentemente è tornato al centro dell'attenzione, in connessione alla proposta di introdurre i mini-Bot, il tema dei debiti commerciali della PA. Lo stock di debito commerciale in rapporto al Pil è diminuito negli ultimi anni passando dal 4 per cento del Pil (64,4 miliardi) del 2012 al 2,9 per cento di fine 2018 (51,6 miliardi). Di questi 51,6 miliardi la parte per cui erano già scaduti i termini di pagamento era però molto più contenuta (26,9 miliardi). Negli ultimi anni si sono anche ridotti notevolmente sia i tempi di pagamento, sia i ritardi registrati nei pagamenti. Ciò detto, restiamo il paese in Europa con la più alta consistenza di debito pubblico commerciale e tra i paesi con i maggiori ritardi nei pagamenti. Nei ritardi esiste una forte eterogeneità tra le diverse amministrazioni pubbliche. Nel 2018, Regioni e Province Autonome hanno pagato in media in anticipo rispetto alla scadenza, sebbene esistano ritardatari anche in questo comparto. I ministeri hanno pagato con un ritardo medio di 5 giorni, mentre il ritardo medio è stato di 12 giorni per i comuni sopra i 60mila abitanti. Nel testo e in appendice sono riportate classifiche delle amministrazioni per ritardo medio nei pagamenti. In conclusione, è vero che lo stock di debito è ancora elevato rispetto ad altri paesi europei e che ancora molte amministrazioni non pagano i propri debiti entro la scadenza, ma i miglioramenti fatti negli ultimi anni indicano che la strada intrapresa è quella giusta. È comunque opportuno tenere alta l'attenzione politica sul tema in futuro per non rendere vani gli sforzi fatti finora.*

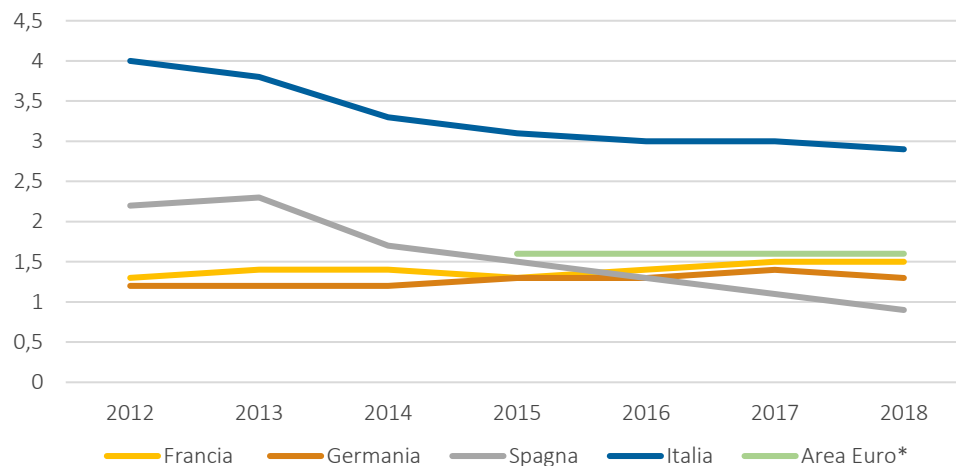
\* \* \*

### La consistenza del debito commerciale e del debito commerciale scaduto

Il recente dibattito sui mini-Bot ha riportato al centro dell'attenzione il tema dei debiti commerciali della pubblica amministrazione. I dati Eurostat mostrano una riduzione dello stock di debiti commerciali della PA dal 4 per cento del Pil del 2012 al 2,9 per cento a fine 2018 (da 64,4 miliardi a 51,6 miliardi di euro), anche se l'Italia resta ancora maglia nera d'Europa con un

livello di debito commerciale quasi doppio rispetto alla media dei paesi dell'Area Euro (1,6 per cento, Fig. 1).<sup>1</sup>

**Fig. 1: Debiti commerciali della PA**  
(in % di Pil)



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Eurostat

\* Per l'Area Euro i dati sono disponibili dal 2015

Questo debito non è incluso nella definizione di debito pubblico rilevante per il rispetto delle regole europee tranne che per una parte (circa 10 miliardi a fine 2018) corrispondente alle passività commerciali cedute *pro soluto* (cioè senza possibilità di rivalsa nel caso la pubblica amministrazione non pagasse) dai creditori a intermediari finanziari. Ciò significa che a fine 2018 i debiti in essere verso le imprese erano intorno ai 42 miliardi.

Non tutto questo debito commerciale era però in ritardo rispetto alle date di pagamento. Il MEF riporta che a fine 2018 lo stock di debito arrivato a scadenza e non pagato era di 26,9 miliardi.<sup>2</sup> Questa è la vera voce per cui si può parlare

<sup>1</sup> Si vedano le edizioni di "Note on stock of liabilities of trade credits and advances" pubblicate tra aprile 2015 e aprile 2019. I dati di fonte Banca d'Italia mostrano anche una più forte riduzione nello stock di debiti commerciali, passati da oltre 90 miliardi nel 2012 a 53 miliardi nel 2018.

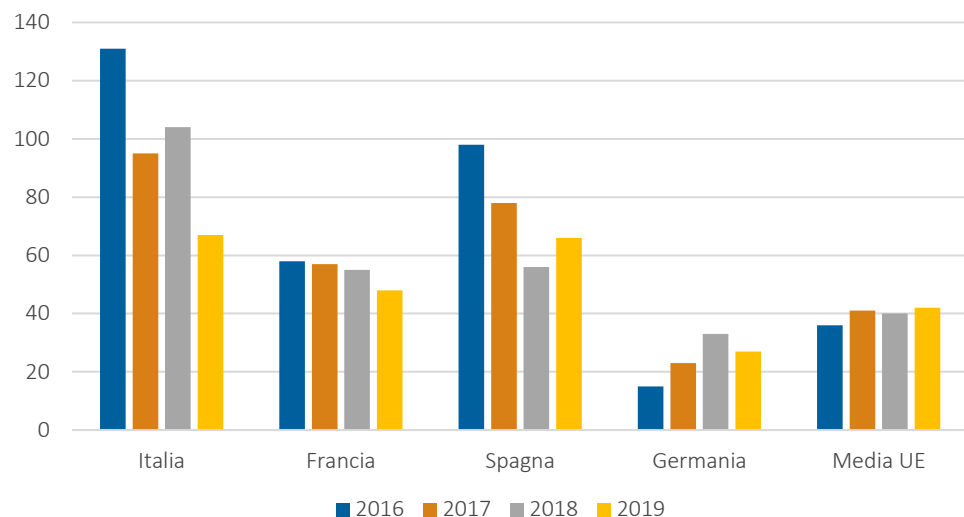
<sup>2</sup> Occorre fare alcune precisazioni. Da un lato il debito potrebbe essere sottostimato perché si riferisce alle sole fatture emesse nel 2018 e non tiene conto, quindi, di eventuali fatture emesse in precedenza e ancora non saldate. Per esempio, sottraendo ai 51,6 miliardi indicati da Eurostat come debito a fine 2018 i 42,6 miliardi di fatture emesse nel 2018 e non pagate (a prescindere che siano scadute o no) presenti nei dati MEF, occorrerebbe aggiungere ulteriori 9 miliardi di debiti scaduti provenienti da anni precedenti. Tuttavia, affinché questo dato sia corretto occorrerebbe assumere che (i) le fonti diverse impiegate siano omogenee, sia in termini di rilevazione che di trattamento dell'IVA, e che (ii) i dati Eurostat, come i 42,6 miliardi indicati dal MEF, comprendano anche il debito non scaduto a fine 2018. Dall'altro, invece, il dato potrebbe essere sovrastimato poiché non tiene conto delle fatture che sono state effettivamente saldate ma per cui non è stata fatta comunicazione al Ministero dell'avvenuto pagamento. Per tutti i dettagli si veda: [http://www.mef.gov.it/focus/article\\_0055.html](http://www.mef.gov.it/focus/article_0055.html).

di ritardi nei pagamenti, ritardi per i quali a fine 2017 l'Italia era stata deferita alla Corte di Giustizia dell'UE.<sup>3</sup>

## I tempi di pagamento

Per valutare i tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche, le Istituzioni europee fanno ricorso ai dati dello *European Payment Report* realizzato da *Intrum*, una società europea di gestione e recupero crediti.<sup>4</sup> Secondo i dati dell'ultimo rapporto, l'Italia ha ridotto il tempo medio di pagamento da 131 giorni nel 2016 a 67 giorni nel 2019 (Fig.2). Nonostante sia ancora al di sopra della media europea (42 giorni) e di paesi come Germania (27 giorni) e Francia (48 giorni), il miglioramento dell'Italia è notevole.

**Fig. 2: Tempo medio di pagamento della PA**  
(valori in giorni)



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Intrum

Anche i dati di *Assobiomedica*, che mostrano i tempi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche, confermano una continua riduzione da 298 giorni nel 2012 a 113 nel primo trimestre 2019 (Fig. 3).<sup>5</sup>

Infine, anche il Ministero dell'Economia ha recentemente avviato un monitoraggio dei tempi di pagamento della PA. I dati differiscono da quelli raccolti da *Intrum* a causa delle diverse modalità di rilevazione e del diverso

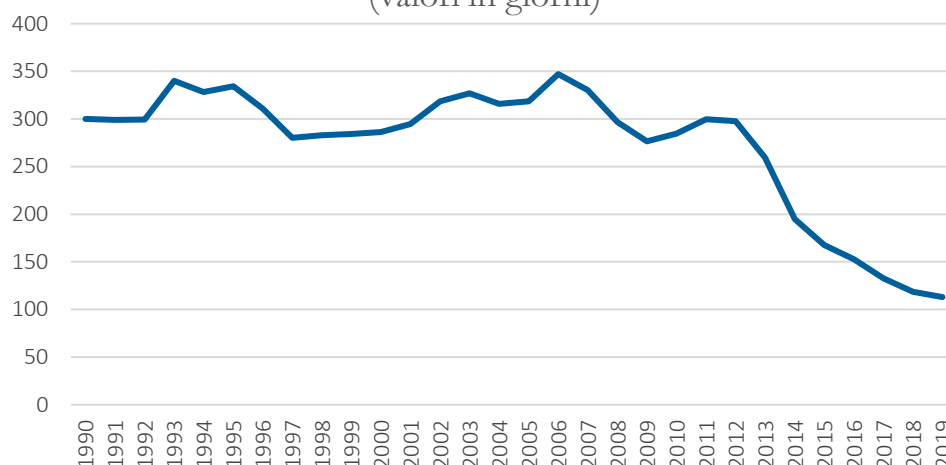
<sup>3</sup> "Ritardi di pagamento: la Commissione deferisce l'Italia alla Corte di giustizia per non aver garantito il pagamento dei fornitori nei termini", Comunicato Stampa, Commissione Europea, 07/12/2017: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-4770\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4770_it.htm).

<sup>4</sup> Solo recentemente il Ministero dell'Economia ha avviato un monitoraggio sul tema e non esistono dati ufficiali raccolti a livello europeo.

<sup>5</sup> Anche se circoscritti a uno specifico settore, i dati di *Assobiomedica* sono preziosi perché, prima che il Ministero dell'Economia cominciasse il suo monitoraggio, erano gli unici raccolti in Italia per valutare i tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche.

metodo di calcolo dei giorni di pagamento.<sup>6</sup> Il MEF riporta il tempo medio di pagamento ponderato, cioè la media del numero di giorni impiegati per il pagamento da parte di un'amministrazione pesato per l'ammontare di ogni singola fattura. I dati, disponibili per il triennio 2016-2018, mostrano una riduzione dai 58 giorni impiegati per il pagamento nel 2016 ai 46 giorni del 2018.

**Fig. 3: Tempo medio di pagamento delle strutture sanitarie**  
(valori in giorni)



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Assobiomedica

Nota: per il 2019 i dati si riferiscono al primo trimestre

## Il ritardo nei pagamenti

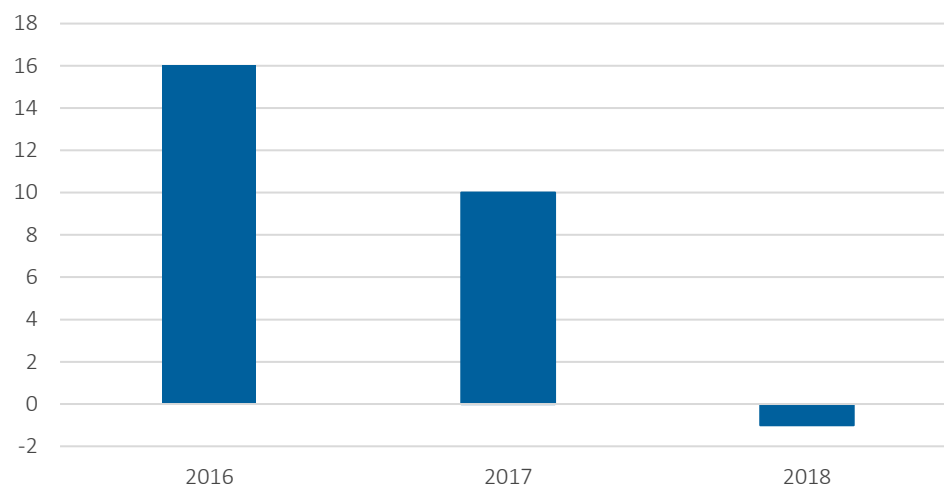
Fatto il punto sui tempi medi impiegati per il pagamento, passiamo a ciò che è l'aspetto più problematico: il ritardo medio rispetto alla scadenza. Anche in questo caso, i dati MEF mostrano un miglioramento negli ultimi anni. Mentre nel 2016 il ritardo medio ponderato era di 16 giorni, nel 2017 il ritardo è diminuito a 10 giorni. Nel 2018 è stato addirittura registrato un anticipo medio di un giorno rispetto alla scadenza, anche se proprio il MEF fa notare che il dato potrebbe essere rivisto (Fig. 4).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Il Ministero raccoglie i dati tramite la Piattaforma dei Crediti Commerciali nella quale confluiscono i dati delle amministrazioni registrate alla piattaforma, mentre i dati raccolti da Intrum sono il risultato di un'indagine campionaria presso le imprese. I dati di *Assobiomedica* divergono da quelli di *Intrum* e MEF perché riferiti alle sole strutture sanitarie pubbliche.

<sup>7</sup> Il MEF chiarisce che il dato potrebbe essere rivisto a rialzo (potrebbe, cioè, diventare un ritardo) perché tiene conto del tempo impiegato per pagare le sole fatture emesse nel 2018 e saldate nel 2018. Non tiene conto, invece, delle fatture emesse nel 2018 per cui il pagamento a fine anno non era stato effettuato. Per maggiori dettagli si veda:

[http://www.mef.gov.it/focus/article\\_0055.html](http://www.mef.gov.it/focus/article_0055.html).

**Fig. 4: Ritardo medio di pagamento della PA<sup>1</sup>**  
(valori in giorni)



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati Intrum

<sup>1</sup> Il valore negativo indica un pagamento anticipato rispetto alla scadenza

I dati MEF sui ritardi sono disponibili anche a livello disaggregato e mostrano una forte eterogeneità tra i diversi livelli amministrativi. Tra Regioni e Province Autonome si registra un anticipo medio di 5 giorni rispetto alla scadenza della fattura, anche se sono ancora ritardatarie nei pagamenti 7 amministrazioni su 22 (31,8 per cento, vedi Tav. 1). Le più virtuose sono la Regione Toscana, la Regione Lazio e la Regione Friuli-Venezia Giulia, con un anticipo medio ponderato rispetto alla scadenza rispettivamente di 25, 23 e 15 giorni. I fanalini di coda sono invece la Regione Basilicata (con un ritardo medio di 73 giorni), la Regione Abruzzo (25 giorni) e la Regione Sicilia (18 giorni).

A livello centrale i dati peggiorano, con un ritardo medio nei pagamenti di 5 giorni e 6 ministeri su 13 che registrano ritardi nei pagamenti. In particolare, il Ministero dell'Interno ha registrato nel 2018 un ritardo medio ponderato di 37 giorni, seguito dal Ministero della Giustizia (23 giorni). All'estremo opposto il Ministero dell'Economia che ha pagato con un anticipo medio di 25 giorni sulla scadenza, seguito dal Ministero degli Esteri con 17 giorni di anticipo.

I comuni sopra i 60mila abitanti sono invece in larga parte "cattivi pagatori", con un ritardo medio ponderato di 12 giorni e 69 amministrazioni ritardatarie su 105 (65,7 per cento). Tra i comuni più lenti compaiono i comuni di Salerno (108 giorni di ritardo rispetto alla scadenza), Alessandria (99) e Andria (96). Si distinguono invece come ottimi pagatori i Comuni di Verona (28 giorni di anticipo rispetto alla scadenza), Trento (24) e Bergamo (18). In appendice è riportata la classifica per tutti i comuni sopra i 60mila abitanti (Tav. A1).

Quali sono le amministrazioni che hanno pagato prima della scadenza, consentendo alla media del 2018 di registrare un pagamento medio in anticipo? Tra le principali amministrazioni, al MEF e alle Regioni Toscana e Lazio

già citate, si aggiungono un insieme di aziende sanitarie, il Gestore dei Servizi Energetici (GSE S.p.A.) e le scuole pubbliche. Queste amministrazioni hanno pagato un importo complessivo di quasi 28 miliardi (il 23 per cento del totale pagato dalla PA nel 2018) con un anticipo medio ponderato sulla scadenza di 23 giorni (Tav. A2 in appendice).

**Tav. 1: Tempo medio di pagamento e ritardo medio di Ministeri, Regioni e Province Autonome (2018)**

	Importo totale pagato (in milioni di euro)	Tempo medio di pagamento ponderato (in giorni)	Ritardo medio ponderato (in giorni) <sup>1</sup>
<b>Ministeri</b>	<b>9.969,1</b>	<b>51</b>	<b>5</b>
Ministero dell'Interno	2.453,1	85	37
Ministero della Giustizia	1.349,5	64	23
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	22,9	44	6
Ministero della Difesa	1.708,9	70	2
Ministero per i beni e le attività culturali	409,2	36	1
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	479,4	43	1
Ministero dello Sviluppo Economico	164,8	32	0
Ministero dell'Agricoltura	87,4	50	0
Ministero della Salute	40,7	38	-1
Ministero dell'Ambiente	77,8	33	-10
Ministero dell'Istruzione	402,9	22	-10
Ministero degli Esteri	58,9	36	-17
Ministero dell'Economia e delle Finanze	2.713,7	13	-25
<b>Regioni / Province Autonome</b>	<b>8.651,9</b>	<b>34</b>	<b>-5</b>
Regione Basilicata	114,2	103	73
Regione Abruzzo	139,3	65	25
Regione Sicilia	917,3	60	18
Regione Calabria	416,2	41	11
Regione Molise	132,9	38	8
Regione Piemonte	217,0	44	6
Regione Campania	779,7	48	4
Regione Veneto	349,5	62	-1
Regione Umbria	106,7	44	-5
Regione Marche	175,4	42	-5
Regione Trentino-Alto Adige	12,1	25	-5
Regione Valle D'Aosta	159,8	24	-6
Regione Emilia-Romagna	177,1	31	-6
Provincia Autonoma di Bolzano	400,1	22	-8
Provincia Autonoma di Trento	467,5	25	-8
Regione Puglia	532,8	36	-11
Regione Sardegna	391,4	19	-12
Regione Liguria	139,8	33	-12
Regione Lombardia	965,1	18	-13
Regione Friuli-Venezia Giulia	328,6	20	-15
Regione Lazio	854,8	22	-23
Regione Toscana	874,4	16	-25

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati MEF

<sup>1</sup> I valori negativi indicano i giorni di pagamento anticipato rispetto alla scadenza.

## Appendice

**Tav. A1: Tempo medio di pagamento e ritardo medio dei Comuni sopra i 60mila abitanti (2018)<sup>1</sup>**

Posizione (dalla più ritardataria alla più rapida)		Importo totale pagato (in milioni di euro)	Tempo medio di pagamento ponderato (in giorni)	Ritardo medio ponderato (in giorni) <sup>2</sup>
	<b>Comuni</b>	<b>12.557,5</b>	<b>48</b>	<b>12</b>
1	Salerno	70,9	134	108
2	Alessandria	20,0	129	99
3	Andria	9,5	127	96
4	Sesto San Giovanni	37,4	123	79
5	Casoria	13,8	106	76
6	Guidonia Montecelio	19,0	105	75
7	Reggio Calabria	43,5	105	72
8	Aprilia	21,3	94	67
9	Lamezia Terme	17,8	94	63
10	La Spezia	51,2	87	48
11	Torino	310,3	97	42
12	Catanzaro	40,5	70	42
13	Caserta	23,9	70	42
14	Lucca	35,7	73	41
15	Gela	16,5	71	40
16	Caltanissetta	20,5	76	40
17	Afragola	19,7	70	39
18	Foggia	77,0	69	38
19	Fiumicino	18,0	66	35
20	Potenza	23,9	66	35
21	Asti	33,2	87	34
22	Corigliano-Rossano	11,0	63	33
23	Vittoria	11,6	62	32
24	Quartu Sant'Elena	26,5	75	31
25	Livorno	87,2	57	28
26	Torre del Greco	22,8	57	28
27	Ragusa	46,0	56	26
28	Marsala	35,2	59	23
29	Napoli	244,6	53	23
30	Pomezia	13,9	53	23
31	Siracusa	58,5	53	23
32	Como	45,0	52	22
33	Roma	3.639,5	55	21
34	Monza	67,4	53	21



35	Brindisi	61,0	50	20
36	Novara	37,8	50	20
37	Messina	119,7	50	20
38	Crotone	15,0	52	19
39	Lecce	59,1	61	18
40	Cosenza	11,3	54	18
41	Ancona	59,9	49	18
42	Cagliari	125,9	49	17
43	Pescara	50,9	47	16
44	Latina	49,9	47	16
45	Benevento	26,0	46	15
46	L'Aquila	50,5	45	15
47	Matera	37,8	46	14
48	Palermo	309,6	53	14
49	Pozzuoli	48,5	43	13
50	Grosseto	39,6	58	12
51	Giugliano	15,2	45	12
52	Castellammare di Stabia	22,8	41	11
53	Terni	30,3	44	9
54	Cremona	41,0	40	9
55	Barletta	35,8	44	7
56	Taranto	109,8	37	7
57	Trapani	28,0	36	6
58	Milano	1.882,8	38	6
59	Pesaro	51,3	45	5
60	Altamura	14,1	29	5
61	Busto Arsizio	38,5	46	5
62	Catania	0,1	34	4
63	Vigevano	30,5	33	4
64	Forlì	59,3	42	4
65	Varese	34,2	48	4
66	Padova	143,7	40	3
67	Perugia	97,8	58	1
68	Carrara	29,6	32	1
69	Viterbo	23,6	46	1
70	Treviso	36,3	30	-1
71	Ravenna	106,7	46	-1
72	Pistoia	38,1	28	-1
73	Bologna	115,9	37	-2
74	Viareggio	36,6	42	-2
75	Udine	48,6	29	-2
76	Arezzo	39,3	40	-2
77	Parma	110,6	41	-3
78	Imola	35,2	39	-3
79	Venezia	423,4	43	-3
80	Carpi	16,8	34	-4
81	Prato	102,6	28	-4

82	Rimini	108,4	41	-5
83	Pavia	37,8	30	-5
84	Bari	210,1	30	-6
85	Pisa	60,0	29	-6
86	Trieste	135,0	26	-6
87	Ferrara	52,3	26	-7
88	Piacenza	59,0	31	-7
89	Savona	29,8	26	-8
90	Brescia	182,7	31	-8
91	Reggio Emilia	85,5	37	-8
92	Massa	37,4	28	-8
93	Firenze	349,5	27	-8
94	Cinisello Balsamo	30,6	23	-10
95	Legnano	32,6	25	-10
96	Modena	110,3	36	-10
97	Fano	35,9	27	-11
98	Vicenza	65,1	30	-12
99	Cesena	51,2	34	-12
100	Bolzano	63,7	16	-14
101	Genova	340,6	32	-14
102	Sassari	63,2	16	-14
103	Bergamo	72,8	25	-18
104	Trento	78,0	37	-24
105	Verona	132,2	15	-28

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati MEF

<sup>1</sup> Per i comuni appartenenti a Città Metropolitane è riportato il solo dato di competenza dello specifico comune. Non sono invece indicati i dati della Città Metropolitana di appartenenza, disponibili sul sito del MEF.

<sup>2</sup> I valori negativi indicano i giorni di pagamento anticipato rispetto alla scadenza.

## Tav. A2: Top 20 delle amministrazioni paganti (2018)

Amministrazione	Importo totale pagato (in milioni di euro)	Tempo medio di pagamento ponderato (in giorni)	Ritardo medio ponderato (in giorni) <sup>1</sup>
Agenzia di Tutela della Salute della Città Metropolitana di Milano	5.238,1	32	-28
Ministero dell'Economia e delle Finanze	2.713,7	13	-25
Gestore dei Servizi Energetici - Gse S.P.A.	4.689,7	20	-10
Agenzia di Tutela della Salute della Val Padana	1.000,1	13	-47
Agenzia di Tutela della Salute di Brescia	1.461,8	21	-29
Agenzia di Tutela della Salute della Brianza	1.166,2	30	-30
Agenzia di Tutela della Salute di Pavia	785,2	21	-39
Agenzia di Tutela della Salute dell'Insubria	1.261,3	26	-21
Regione Toscana	874,4	16	-25
Agenzia di Tutela della Salute di Bergamo	1.360,5	30	-16
Azienda Sanitaria Locale di Lecce	659,39	32	-31
Regione Lazio	854,76	22	-23
Azienda Sanitaria Locale Caserta	508,36	40	-33
Azienda Usl della Romagna	1102,82	49	-14
Agenzia di Tutela della Salute della Montagna	372,85	22	-38
Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana	663,11	40	-20
Azienda ULSS n. 3 Serenissima	608,77	39	-22
Istituti di Istruzione Statale di Ogni Ordine e Grado	1114,86	21	-12
Azienda Sanitaria Locale di Salerno	525,63	50	-24
Azienda USL di Bologna	674,96	42	-18

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati MEF

<sup>1</sup> I valori negativi indicano i giorni di pagamento anticipato rispetto alla scadenza.