



---

**Comitato esecutivo del 3 dicembre 2012**

**Punto 2 all' ODG  
Comunicazioni del Presidente**

**ALLEGATO 2.2  
Nota sugli impatti della Decisione Eurostat del 31 luglio 2012**



## Nota sugli impatti della Decisione Eurostat del 31 luglio 2012

documento per la discussione

### **La decisione Eurostat**

Il 31 luglio 2012 è stata emanata la decisione Eurostat sul deficit e il debito delle unità governative dal titolo "The statistical recording of some operations related to trade credits incurred by government units", a seguito dei lavori di una specifica task force che si è avvalsa del parere del Committee for Monetary, Financial and Balance of Payments statistics (CMFB)<sup>1</sup>.

Tale decisione si riferisce esplicitamente alle operazioni di factoring, nell'ambito delle quali il factor si configura come un "rifornitore" del credito detenuto dal cedente, e si basa sul fatto che nel caso del pro soluto ("without recourse") il diritto di credito è trasferito completamente al factor: in tal modo l'istituzione finanziaria stabilisce un diritto di credito nei confronti di una unità governativa, che è incluso nei suoi conti come un credito verso il debitore originario e, per coerenza, deve essere riflessa nei conti di quest'ultima. Secondo Eurostat tale nuovo diritto non rappresenterebbe più una semplice dilazione collegata alla transazione commerciale e al suo pagamento.

Pertanto, quando un fornitore di beni o servizi, che detiene un diritto di credito nei confronti di un'unità governativa registrato nei conti nazionali come un credito commerciale, trasferisce totalmente e irrevocabilmente tale diritto ad una istituzione finanziaria (in particolare prestante attività di factoring), la passività originaria dell'unità governativa registrata come credito commerciale deve essere riclassificata come un prestito facente parte del debito rilevante ai fini dei requisiti previsti dal trattato di Maastricht (Excessive Deficit Procedure – EDP), quando le seguenti condizioni sono entrambe verificate:

- 1) l'unità governativa non ha più obbligazioni di pagamento nei confronti del fornitore, e
- 2) l'istituzione finanziaria non può rivalersi direttamente o indirettamente sul fornitore (cedente) qualora l'unità governativa non adempia alle sue obbligazioni di pagamento nei tempi previsti.

La presente nota intende approfondire i potenziali effetti nell'ordinamento italiano del recepimento di tale decisione, prescindendo dall'analisi delle ragioni sottostanti ad essa, , pur non potendo esimersi dal sottolineare che non appare condivisibile l'argomentazione secondo cui la cessione del credito determina (la necessità di) una riclassificazione del debito da commerciale in finanziario e ciò in ragione del fatto che la cessione del credito non modifica la natura commerciale del credito ceduto, né può farlo in ragione della natura del cessionario e ciò anche alla luce dei diritti facenti capo al "debitore ceduto"..

### **Il perimetro di applicazione**

La decisione di Eurostat fa riferimento alla nozione "government unit", senza distinzione fra i vari livelli di Governo. Il manuale Eurostat SEC 95 sul disavanzo e sul debito pubblico include nell'amministrazione pubblica:

a) amministrazioni centrali (S.1311);

<sup>1</sup> Rappresenta l'Italia nell'Executive Body del CMFB il dott. Luigi Cannari di Banca d'Italia.

- b) amministrazioni di Stati federati (S.1312);
- c) amministrazioni locali (S.1313);
- d) enti di previdenza e assistenza sociale (S.1314).

Sono pertanto incluse nel perimetro di applicazione della normativa gli enti dell'Amministrazione centrale e locale, nonché le ASL che figurano tra le amministrazioni locali.

### ***Gli effetti sul debito pubblico***

Attualmente la decisione non appare ancora recepita dall'ordinamento italiano.

Tuttavia, con il Supplemento al Bollettino Statistico, Finanza pubblica, fabbisogno e debito n. 52 del 15 ottobre 2012, la Banca d'Italia ha pubblicato i dati sul fabbisogno e sul debito delle Amministrazioni pubbliche rivisti in occasione della Notifica alla Commissione europea del 1° ottobre 2012 nell'ambito della Procedura per i disavanzi eccessivi. Le modifiche tengono conto, oltre che degli ordinari aggiornamenti delle fonti, dell'adeguamento dei criteri di elaborazione delle statistiche sul debito pubblico alla decisione dell'Eurostat del 31 luglio 2012 che ha stabilito l'inclusione tra i prestiti delle passività commerciali delle Amministrazioni pubbliche cedute a intermediari finanziari con clausola pro soluto. L'adeguamento ai nuovi criteri ha comportato l'inclusione nel debito pubblico delle suddette passività cedute ai soli intermediari finanziari non bancari; delle cessioni agli intermediari bancari si teneva già conto in precedenza in quanto tali operazioni erano classificate da questi ultimi tra i prestiti.

Per effetto della disponibilità di nuove fonti è stata inoltre rivista (a partire dal dicembre 2008) la serie (S586188M) relativa ai titoli del debito pubblico italiano detenuti da soggetti non residenti (Tavola 5 - TCCE0200). La nuova metodologia, superando il processo di stima precedentemente utilizzato, beneficia di informazioni dettagliate sulla base delle quali le passività vengono rilevate direttamente al valore nominale. Contestualmente, anche i dati relativi agli altri settori detentori presentati nella Tavola 5 sono stati rivisti (a partire dalla stessa data) per tenere conto delle nuove informazioni.

La verifica delle fonti statistiche ha determinato inoltre alcune revisioni di modesta entità alle serie storiche del fabbisogno e delle poste di raccordo fra quest'ultimo e la variazione del debito pubblico. La Tavola A qui di seguito evidenzia l'impatto delle revisioni apportate al debito pubblico e al fabbisogno rispetto ai dati pubblicati nel Supplemento al Bollettino Statistico dello scorso 13 settembre (n. 47 del 2012); la Tavola B evidenzia l'impatto delle modifiche ai dati relativi all'analisi del debito pubblico per settori detentori.

Rispetto ai dati precedentemente diffusi il debito è stato rivisto al rialzo di 0,6 punti percentuali del PIL sia nel 2010 sia nel 2011 (nel biennio precedente la revisione al rialzo è stata pari in media a 0,4 punti). Le revisioni hanno avuto impatto anche sui dati relativi al fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche. Quest'ultimo è rimasto sostanzialmente invariato nel 2011 (al 4,0 per cento del PIL), è salito di 0,2 punti nel 2010 (al 4,5 per cento); nel biennio precedente l'incremento è stato pari a circa 0,1 punti percentuali del prodotto l'anno.



**Impatto delle revisioni alle statistiche sul debito e sul fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche      Tavola A**

<i>Milioni di euro</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Debito prima delle revisioni	1.514.409	1.584.094	1.602.105	1.665.705	1.762.723	1.842.136	1.897.875
<b>Ammontare complessivo delle revisioni<sup>(1)</sup></b>	<b>4.147</b>	<b>3.687</b>	<b>3.022</b>	<b>5.288</b>	<b>6.503</b>	<b>9.081</b>	<b>8.862</b>
<i>Decisione dell'Eurostat</i>	<i>4.147</i>	<i>3.687</i>	<i>3.022</i>	<i>5.283</i>	<i>6.328</i>	<i>7.844</i>	<i>8.545</i>
<i>Aggiornamento e verifica delle fonti</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-1</i>	<i>4</i>	<i>175</i>	<i>1.237</i>	<i>317</i>
<b>Debito dopo le revisioni</b>	<b>1.518.556</b>	<b>1.587.781</b>	<b>1.605.126</b>	<b>1.670.993</b>	<b>1.769.226</b>	<b>1.851.217</b>	<b>1.906.737</b>
Fabbisogno prima delle revisioni	71.634	60.319	26.809	48.257	85.893	67.217	63.238
<b>Ammontare complessivo delle revisioni<sup>(1)</sup></b>	<b>3.555</b>	<b>-1.582</b>	<b>-614</b>	<b>2.268</b>	<b>992</b>	<b>2.626</b>	<b>-219</b>
<i>Decisione dell'Eurostat</i>	<i>4.147</i>	<i>-460</i>	<i>-665</i>	<i>2.261</i>	<i>1.045</i>	<i>1.516</i>	<i>701</i>
<i>Aggiornamento e verifica delle fonti</i>	<i>-592</i>	<i>-1.122</i>	<i>52</i>	<i>7</i>	<i>-52</i>	<i>1.110</i>	<i>-920</i>
<b>Fabbisogno dopo le revisioni</b>	<b>75.189</b>	<b>58.737</b>	<b>26.196</b>	<b>50.525</b>	<b>86.885</b>	<b>69.844</b>	<b>63.019</b>
<i>In percentuale del PIL</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Debito prima delle revisioni	105,4	106,1	103,1	105,7	116,0	118,6	120,1
<b>Ammontare complessivo delle revisioni</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>
<i>Decisione dell'Eurostat</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>
<i>Aggiornamento e verifica delle fonti</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>
<b>Debito dopo le revisioni</b>	<b>105,7</b>	<b>106,3</b>	<b>103,3</b>	<b>106,1</b>	<b>116,4</b>	<b>119,2</b>	<b>120,7</b>
Fabbisogno prima delle revisioni	5,0	4,0	1,7	3,1	5,7	4,3	4,0
<b>Ammontare complessivo delle revisioni</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>
<i>Decisione dell'Eurostat</i>	<i>0,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>
<i>Aggiornamento e verifica delle fonti</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,1</i>
<b>Fabbisogno dopo le revisioni</b>	<b>5,2</b>	<b>3,9</b>	<b>1,7</b>	<b>3,2</b>	<b>5,7</b>	<b>4,5</b>	<b>4,0</b>

(1) L'impatto delle revisioni sul fabbisogno e sulla variazione del debito pubblico non coincidono esattamente poiché alcune delle modifiche derivanti dalla verifica delle fonti hanno determinato una variazione del fabbisogno e delle poste di raccordo, lasciando invariato l'importo della consistenza delle relative passività. Per un'analisi delle poste di raccordo fra gli indicatori di finanza pubblica cfr. il paragrafo del capitolo 13: *il divario tra il fabbisogno e l'indebitamento netto, in Relazione sull'anno 2011*.



**Impatto sulla composizione del debito pubblico della revisione della metodologia  
di stima della componente detenuta da non residenti**

**Tavola B**

<i>Milioni di euro</i>	2008	2009	2010	2011	Mag - 2012
Debito delle Amministrazioni pubbliche	1.670.993	1.769.226	1.851.217	1.906.737	1.974.718
<b>Valori prima delle revisioni:</b>					
<b>Analisi per detentori</b>					
Banca d'Italia	58.429	61.028	65.909	89.445	92.948
Altre IFM residenti	396.150	445.197	503.028	515.575	607.687
Altre istituzioni finanziarie residenti	189.851	244.775	296.790	300.020	323.438
Altri residenti	339.930	267.263	168.008	262.187	260.205
Non residenti	686.633	750.965	817.484	739.511	690.440
<b>Analisi per detentori (quote)</b>					
Banca d'Italia	3,5	3,4	3,6	4,7	4,7
Altre IFM residenti	23,7	25,2	27,2	27,0	30,8
Altre istituzioni finanziarie residenti	11,4	13,8	16,0	15,7	16,4
Altri residenti	20,3	15,1	9,1	13,8	13,2
Non residenti	41,1	42,4	44,2	38,8	35,0
<b>Revisioni alla composizione del debito per detentori</b>					
Banca d'Italia	0	0	0	0	0
Altre IFM residenti	4.954	-442	-527	-950	-798
Altre istituzioni finanziarie residenti	3.989	3.145	4.022	2.786	2.040
Altri residenti	3.590	10.848	11.990	7.620	-4.277
Non residenti	-12.533	-13.553	-15.487	-9.455	3.035
Debito delle Amministrazioni pubbliche	1.670.993	1.769.226	1.851.217	1.906.737	1.974.718
<b>Valori dopo le revisioni:</b>					
<b>Analisi per detentori</b>					
Banca d'Italia	58.429	61.028	65.909	89.445	92.948
Altre IFM residenti	401.104	444.755	502.501	514.625	606.889
Altre istituzioni finanziarie residenti	193.840	247.920	300.812	302.806	325.478
Altri residenti	343.520	278.111	179.998	269.807	255.928
Non residenti	674.100	737.412	801.997	730.056	693.475
<b>Analisi per detentori (quote)</b>					
Banca d'Italia	3,5	3,4	3,6	4,7	4,7
Altre IFM residenti	24,0	25,1	27,1	27,0	30,7
Altre istituzioni finanziarie residenti	11,6	14,0	16,2	15,9	16,5
Altri residenti	20,6	15,7	9,7	14,2	13,0
Non residenti	40,3	41,7	43,3	38,3	35,1

Il bollettino mensile "Finanza pubblica, fabbisogno e debito" pubblicato dalla Banca d'Italia considera tali crediti inclusi nella Tavola TCCE0175 - DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: ANALISI PER STRUMENTI - S989347M - AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: ALTRE PASSIVITA'

**Gli effetti sulla cessione dei crediti verso enti locali**

A seguito della decisione Eurostat, le cessioni pro soluto i cui cessionari siano banche o intermediari finanziari comporteranno, per l'ente debitore, l'assunzione di nuovo indebitamento finanziario, derivante dalla riclassificazione dei crediti commerciali tra i finanziamenti.

In linea generale, si intuisce come la modifica richiesta dall'Eurostat sia tale da influenzare pesantemente l'atteggiamento generale delle pubbliche amministrazioni verso le cessioni di credito, invertendo potenzialmente l'attuale linea di comportamento volta a favorire le cessioni a vantaggio dei propri fornitori. In



particolare, si riporta di seguito una prima analisi sui potenziali contrasti che il recepimento di tale decisione può comportare con riferimento al quadro normativo degli enti locali (fatta avvertenza che il quadro completo si potrà avere solo una volta a conoscenza delle modalità di recepimento della decisione nell'ordinamento italiano) e che si ritiene utile verificare ed approfondire ulteriormente.

Sotto questo profilo, va in primo luogo evidenziato come gli enti locali possano costituzionalmente ricorrere all'indebitamento esclusivamente per finanziare la spesa in conto capitale (art. 119 della Costituzione). La Legge 289/2002, art. 30, comma 15, prevede che qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli e agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, possono essere irrogate pesanti sanzioni pecuniarie.

L'art. 1, comma 739 della Legge 296/2006 integra la nozione di indebitamento degli enti di cui al comma 17 dell'articolo 3 della legge 350/2003, prevedendo che:

*739. Dal 1° gennaio 2007 alle operazioni di indebitamento di cui al comma 17 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, si aggiungono le operazioni di cessione o cartolarizzazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi per i cui pagamenti l'ente assume, ancorché indirettamente, nuove obbligazioni, anche mediante la ristrutturazione dei piani di ammortamento.*

Qualora venisse recepita nella nozione di indebitamento anche la cessione pro soluto di crediti commerciali, potrebbe nascere un problema di eventuale incostituzionalità della cessione pro soluto, legato alla natura dell'indebitamento sottostante e con particolare riferimento alla parte di debiti di fornitura legati alla spesa corrente, che potrebbe comportare l'impossibilità per l'ente locale di accettarne la cessione (tenuto conto peraltro del fatto che il debitore tipicamente non è a conoscenza del fatto che la cessione sia pro solvendo o pro soluto).

Tale problema potrebbe essere tuttavia superato dal fatto che l'ente non sottoscrive con il factor alcun contratto di indebitamento e pertanto non fa direttamente "ricorso" ad alcuna forma di indebitamento, quanto piuttosto subisce l'iniziativa di terze parti, a cui si può opporre soltanto entro certi limiti. Tuttavia, potrebbe essere altresì osservato che attraverso la certificazione del credito, di cui sotto, l'ente pubblico potrebbe ridefinire i termini di pagamento, asserendo, così, che in tal modo si sia ricorso ad una ristrutturazione della dilazione.

Al di là dei profili di costituzionalità, appare opportuno verificare la coerenza della decisione di Eurostat con le numerose normative attualmente in vigore che disciplinano l'indebitamento degli enti locali e la cessione del credito.

In primo luogo, va considerato che il patto di stabilità interno richiede il rispetto di alcuni requisiti legati alla spesa pubblica, volti a contenere l'indebitamento netto della PA (inteso come entrate e spese finali, al netto delle operazioni finanziarie (riscossione e concessioni crediti, partecipazioni e conferimenti, anticipazioni), desunte dal conto economico della P.A., preparato dall'ISTAT che si riflettono sugli obiettivi programmatici degli enti prevedendo di anno in anno un saldo di riferimento. In caso di inadempienza, sono previste pesanti sanzioni quali ad esempio la riduzione dei trasferimenti ordinari dovuti dal Ministero dell'Interno, la limitazione degli impegni di spesa correnti e il blocco dell'indebitamento anche se finalizzato ad investimenti. Tale disciplina influenza pesantemente i comportamenti degli enti interessati tanto da risultare in un impedimento di legge a pagare i debiti di fornitura.





Per completezza, va inoltre ricordato che gli enti locali sono soggetti ai limiti stabiliti dal testo unico sugli enti locali (D.Lgs 267/2000, art. 202 e segg), il quale prevede quanto segue:

*202. Il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali è ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti. [...]*

*203. Il ricorso all'indebitamento e' possibile solo se sussistono le seguenti condizioni :*

*a) avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui si intende deliberare il ricorso a forme di indebitamento;*

*b) avvenuta deliberazione del bilancio annuale nel quale sono incluse le relative previsioni. [...]*

*204. Oltre al rispetto delle condizioni di cui all'articolo 203, l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate ed a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12 per cento per l'anno 2011, l'8 per cento per l'anno 2012, il 6 per cento per l'anno 2013 e il 4 per cento a decorrere dall'anno 2014 delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui. [...],*

e che la Legge 183/2011 (art 8, comma 3) aggiunge che, a pena delle medesime sanzioni previste per il mancato rispetto del patto di stabilità interno [...] a decorrere dall'anno 2013 gli enti territoriali riducono l'entità del debito pubblico [...], per quote stabilite tramite decreto ministeriale.

Appare evidente come il recepimento della decisione Eurostat comporterebbe l'incremento del debito pubblico degli enti territoriali, di fatto contrastando con quanto prevede la disciplina particolare degli enti locali attualmente in vigore. Infatti, gli enti locali potrebbero trovarsi nella condizione di non poter accettare le cessioni di credito verso banche o intermediari finanziari, o comunque di poterle accettare esclusivamente per una quota tale da non superare gli obiettivi del patto di stabilità e i limiti di indebitamento di cui sopra.

Va peraltro evidenziato che la disciplina sulla certificazione del credito prevede, ad oggi (art. 9 comma 3bis e segg. D.Lgs. 185/2008 convertito con modificazioni in Legge 2/2009, modificato più volte nel corso degli ultimi anni):

*3-bis. Su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le regioni e gli enti locali nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale certificano, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto o pro solvendo a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. [...].<sup>2</sup>*

Tale disciplina impone a regioni ed enti locali l'obbligo di certificare i debiti commerciali, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno. Tale certificazione include, ai sensi dei decreti ministeriali di attuazione, la preventiva accettazione della cessione del credito.

---

<sup>2</sup> Tale norma trova attuazione tramite i decreti ministeriali del 22 maggio 2012 e del 25 giugno 2012, rispettivamente recanti le modalità di certificazione del credito, anche in forma telematica, di somme dovute per somministrazione, forniture e appalti, da parte dello Stato e degli enti pubblici nazionali, e delle Regioni, degli Enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale.



Considerato tutto ciò, il mancato coordinamento delle normative sopra richiamate potrebbe comportare come conseguenza che regioni ed enti locali non possano procedere alla certificazione dei propri debiti o possano farlo limitatamente al margine disponibile con riferimento ai requisiti del patto di stabilità e al limite di indebitamento.

Tale situazione, oltre ad andare in controtendenza con gli sforzi che il Governo ha recentemente posto in essere per assicurare ai fornitori della PA la liquidità necessaria a superare il presente momento di difficoltà favorendo la cessione dei crediti a banche ed intermediari finanziari, creerebbe una inaccettabile sperequazione fra i cessionari del credito, che si potrebbero vedere accettare o certificare le cessioni esclusivamente nei limiti del margine disponibile di indebitamento dell'ente, avvantaggiando in maniera ingiustificata i soggetti che notificano per primi ovvero i fornitori che richiedono la certificazione per primi rispetto agli altri.

