

## **Pagamenti dei debiti commerciali da parte delle PPAA. La proposta Astrid (Bassanini- Messori)**

Il recepimento della Direttiva europea sui tempi dei pagamenti delle PPAA per forniture di beni e servizi non ha risolto il problema dello smaltimento del rilevante *stock* di debiti scaduti e non pagati (stimato ora da Banca d'Italia in 91 miliardi di euro), né sembra avere del tutto sradicato il fenomeno dei ritardi nei pagamenti anche per il futuro. In presenza di regole (europee e nazionali) non rigorose sulla contabilizzazione dei debiti commerciali nel debito delle PPAA, le amministrazioni hanno avuto e in parte hanno ancora un forte incentivo a eludere i vincoli del patto di stabilità ritardando il pagamento dei loro debiti e non certificandoli alla scadenza; fronteggiando poi il problema delle penalità previste dalla legge mediante accordi transattivi con i vari creditori, fondati sul ricatto implicito di ulteriori dilazioni nei pagamenti stessi nei confronti di chi non accettasse la proposta di accordo transattivo.

Gli strumenti previsti dal Governo Monti, e lo stesso inasprimento delle penalità di ritardato pagamento introdotto in esecuzione della Direttiva europea, non hanno risolto il problema. Non è risultata risolutiva neppure l'ipotesi, variamente declinata, di concedere alle nostre imprese anticipazioni bancarie sui loro crediti verso le PPAA. Se l'anticipazione comporta il trasferimento definitivo della titolarità del credito alla banca, l'impresa si addossa l'onere del tasso applicato sullo sconto; e il settore bancario si trova costretto a sommare crediti con tempi di pagamento incerti (quelli verso le PPAA), solo in parte garantiti dal Fondo Centrale di garanzia<sup>1</sup>, al suo già ingente *stock* di prestiti in sofferenza e incagliati. Se invece l'anticipazione non comporta il trasferimento definitivo della titolarità del credito ma solo la sua concessione in garanzia, le imprese aumentano il loro costoso livello di indebitamento verso le banche e sono costrette, in base alla normativa vigente, a rinunciare ad azioni contro la PA inadempiente (col rischio di essere postergate nei pagamenti rispetto a chi invece persegue vie legali o minaccia di farlo). Inoltre, specie in una situazione di *credit crunch* come l'attuale, queste stesse imprese rischiano di essere spiazzate rispetto alla concessione di crediti ordinari in quanto le banche sono restie ad aggiungere anticipazioni alla massa erogata di prestiti.

E' quindi necessario adottare una soluzione più drastica: prevedere beninteso che **i debiti commerciali non tempestivamente contestati, debbano essere liquidati entro il termine di legge** (disposizione già in vigore); ma prevedere anche che, se per qualunque ragione essi non possano essere liquidati, **debbano comunque essere certificati e computati nel debito pubblico (e nel Patto di stabilità interno)**, al momento della scadenza (e per l'arretrato entro 1 o 2 mesi), **prevedendo adeguate sanzioni (anche personali) per chiunque non ottemperi a questi obblighi amministrativi e contabili**; prevedere altresì **efficaci strumenti ispettivi** per rilevare e punire ogni inadempienza.

Sui mercati internazionali, il conseguente aumento contabile dello **stock del debito pubblico** italiano non dovrebbe provocare eccessive tensioni; esso è, in buona parte, già scontato (in specie ora, dopo la pubblicazione della autorevole stima di Bankitalia) e potrebbe essere compensato dall'immagine di maggior pulizia dei nostri conti che il paese darebbe con l'introduzione delle

---

<sup>1</sup> Il Fondo opera infatti solo in favore delle PMI, con limiti di importo garantibile per ciascuna impresa e in percentuale sull'ammontare di ogni credito.

regole or ora indicate. La recente apertura della Commissione europea in questo senso (dichiarazione congiunta Rehn-Tajani) ne è una prova.

In sede europea, questa scelta italiana di trasparenza potrebbe essere accompagnata da una triplice richiesta: a) l'inclusione nel bilancio pubblico di tutti gli Stati membri dei debiti delle PPAA scaduti o in scadenza, mediante una modifica delle regole Eurostat; b) l'esclusione (in applicazione di quanto adombrato al Consiglio europeo del giugno 2012) dal bilancio pubblico di tutti gli Stati membri di quella parte delle spese per investimenti pubblici che sono cofinanziati dalla UE o dalla BEI; c) un'attuazione-pilota immediata di questa forma parziale di *golden rule* al bilancio pubblico italiano.

Diversamente si pone il problema dal lato del **deficit** (*rectius*, **indebitamento netto delle PPAA**), dove vale il limite del 3% annuale. Mentre per i pagamenti relativi a spese di parte corrente, sembra che essi non incidano sul deficit del 2013 se relativi a fatture scadute negli anni precedenti, ciò non varrebbe per i pagamenti relativi a spese di investimento, che invece andrebbero ad incidere sull'indebitamento netto dell'anno in corso. Le misure da adottare devono essere dunque concepite in modo da saldare subito i crediti arretrati delle imprese, ma da NON comportare, per la parte relativa alle spese in conto capitale, pagamenti delle PPAA superiori a 6/7 miliardi annui<sup>2</sup>, in modo da non far crescere il deficit oltre il tetto del 3%.

In questa luce vanno valutate e delimitate alcune delle proposte sul tappeto. Certamente utile – entro il limite predetto – è la revisione dei meccanismi del Patto di stabilità interno che impediscono alle PPAA che hanno avanzi di amministrazione o altre liquidità di utilizzarli per saldare i debiti commerciali arretrati. Entro gli stessi limiti, è utile il finanziamento dei debiti arretrati mediante emissione di titoli pubblici, ancorché più agevolmente praticabile per i debiti delle amministrazioni dello Stato (una quota relativamente modesta dello *stock*).

Nel caso delle Regioni e degli enti locali occorre ovviamente evitare ogni soluzione che addossi l'onere del finanziamento degli arretrati all'intera platea nazionale dei contribuenti, essa penalizzerebbe infatti le amministrazioni virtuose e rischierebbe di alimentare forme di irresponsabilità o di azzardo morale per il futuro (alla fine provvede Pantalone!).

Occorre dunque prevedere un meccanismo che consenta da un lato alle imprese di avere **subito** il saldo di tutti i debiti arretrati; ma che non esoneri ogni amministrazione dal relativo onere, sia pure diluendo nel tempo in 5/10 anni il percorso di rientro dal debito eccessivo, attraverso una opportuna rimodulazione dei tetti di indebitamento consentiti a ciascuna amministrazione.

In sostanza, una volta imposto (e fatto rispettare con sanzioni pesanti e controlli ispettivi efficaci) l'obbligo della contabilizzazione e certificazione di tutti i debiti scaduti (come sopra proposto), basterebbe probabilmente:

- a) disporre che i **“limiti massimi” di indebitamento** imposti dal Patto di stabilità interno a ciascuna P.A. siano temporaneamente aumentati (anche in virtù del computo immediato nel debito pubblico) in misura pari ai debiti commerciali arretrati di ciascuna, con un percorso di “rientro” scaglionato in 5/10 anni (5 per la parte corrente, 10 per il conto capitale);

---

<sup>2</sup> ....corrispondenti all'incirca allo 0,5% del PIL. In caso di applicazione sia pur parziale della golden rule, nel senso sopra indicato, i pagamenti in conto capitale potrebbe salire fino a 9/10 miliardi, compensandosi in parte con spesa per cofinanziamenti di progetti cofinanziati dalla BEI o dalla UE.

- b) prevedere un adeguato meccanismo di **garanzia sussidiaria dello Stato** sui crediti certificati acquistati dalle banche o da società di factoring. Dal lato dello Stato, questa garanzia NON inciderebbe sul debito pubblico, perché si tratterebbe infatti di una garanzia del pagamento di debiti già contabilizzati nel debito pubblico. Dal lato delle banche, questi crediti, in quanto garantiti dallo Stato, peserebbero in modo limitato sui loro ratios ai sensi delle regole di Basilea e potrebbero essere usati come nell'esperienza spagnola per lo sconto presso la BCE;
- c) prevedere che questi crediti debbano essere **ristrutturati**, a richiesta della PA debitrice, in 5/10 anni (a tassi pari a quelli stabiliti dalla Direttiva europea per i ritardati pagamenti delle PPAA);
- d) prevedere che le banche eventualmente in difficoltà possano cedere a CDP questi crediti, entro limiti annui predeterminati (3/5 miliardi?) , quando la PA interessata non pagasse alla scadenza gli interessi e le rate di ammortamento, attribuendo per legge a CDP lo stesso strumento di garanzia di cui oggi dispone per i mutui agli enti locali (delegazione di pagamento a valere su alcune delle entrate di bilancio, tra cui le imposte). CDP potrebbe (come già fatto in passato per i mutui dotati della garanzia della delegazione di pagamento) utilizzare i mutui come collaterali per acquisire liquidità dalla BCE (che li considera, in ragione della predetta garanzia, collaterali pregiati, sui quali opera modesti *hair cut*).

I vantaggi di questa soluzione sembrano evidenti; 1) **le imprese verrebbero pagate subito**; 2) **Le PPAA resterebbero responsabili dei pagamenti** (senza il rischio di azzardo morale) **ma avrebbero 5/10 anni per smaltire l'arretrato** e avrebbero il tempo per riassetare i loro bilanci e anche per valorizzare e cedere asset immobiliari e mobiliari al fine di rientrare nei loro limiti di indebitamento; 3) la spalmatura in dieci anni del pagamento degli arretrati in conto capitale garantirebbe **il rispetto del limite del 3% all'indebitamento netto delle PPAA** (restando la quota annuale largamente al di sotto dei 7 miliardi); 4) il **sistema creditizio-finanziario** concorrerebbe alla soluzione del problema in termini sostenibili; 5) **l'intervento di CDP sarebbe eventuale e sussidiario**, spalmato nel tempo, e neutrale dal punto di vista del debito e del deficit: diminuirebbe infatti il debito dello Stato verso CDP, di altrettanto aumentando quello verso il mercato (attraverso collocamenti aggiuntivi di titoli diluiti nel tempo e forse riservabili al risparmio nazionale con emissioni speciali nell'ambito del progetto di rilancio della crescita).

La misura potrebbe escludere parzialmente i debiti sanitari delle Regioni soggette a piano di rientro in quanto, secondo le osservazioni della ragioneria, in tali ambiti si stanno ottenendo risparmi in virtù della limitazione delle risorse a disposizione. Per tali Regioni e tipologie dei crediti lo strumento dovrebbe quindi essere tarato puntualmente in coerenza con i piani di rientro.