

BRUNO INZITARI

L'ADEMPIMENTO DELL'OBBLIGAZIONE PECUNIARIA
QUALE MANOVRA SULLA DOMANDA:
IL PAGAMENTO DEI DEBITI ARRETRATI DELLA P.A.

SOMMARIO: 1. La *ratio* della manovra del Governo sui pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione e i suoi potenziali effetti sul sistema economico. – 2. Le cause del fallimento delle precedenti iniziative: requisiti di fattibilità e sostenibilità della manovra sui pagamenti della Pubblica Amministrazione. – 3. L'accertamento preliminare dell'esistenza del credito verso la P.A. mediante il sistema delle certificazioni e la successiva fase di pagamento. – 4. La manovra sul pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione come sostegno all'economia reale. – 5. La ricerca delle risorse economiche necessarie alla manovra: immissione di liquidità nel sistema mediante emissione di titoli di debito da parte dello Stato.

1. *La ratio della manovra del Governo sui pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione e i suoi potenziali effetti sul sistema economico.*

Secondo le più recenti valutazioni, l'ammontare del debito pubblico ha raggiunto la cifra di 2.041 miliardi di euro, pari addirittura al 130% del prodotto interno lordo, rapporto che, in seguito alla contrazione del PIL, è divenuto ormai problematico. Si calcola che a fronte di un tale volume vengano ogni anno prodotti interessi a debito dello Stato per più di 80 miliardi, rendendo praticamente impossibile la destinazione di ulteriori risorse a fini produttivi.

In questo contesto si colloca l'intervento del Governo con il D. L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito con l. del 6 giugno 2013, n. 64, *Di-*

sposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali.

L'intervento è stato preceduto dalla Relazione al Parlamento approvata dal Consiglio dei Ministri il 21 marzo 2013 (predisposta ai sensi dell'art. 10-bis, comma 6, della legge n. 196 del 2009), cui ha fatto seguito l'audizione del Ministro dell'Economia e del Ministro per gli Affari Europei, che ha avuto luogo nella seduta del 28 marzo 2013.

La proposta governativa di intervento è stata assunta non soltanto nel quadro della normativa europea ma anche delle indicazioni fornite dal Consiglio europeo del 14 marzo 2013, che ha riconosciuto la necessità di un risanamento di bilancio differenziato, che permetta di utilizzare spazi di flessibilità controllata per azioni a favore della crescita e dell'occupazione.

Pur nel mantenimento dei vincoli e del sistema di controllo del debito secondo lo schema del c.d. *fiscal compact*, il Consiglio europeo (attraverso un linguaggio non a caso definito dal Ministro Moavero Milanesi, complesso e vagamente circonvoluto), ha riconosciuto la possibilità di utilizzare la spesa pubblica per investimenti produttivi, per stimolare la crescita e l'occupazione, tenuto conto in particolare della situazione permanente di crisi economica, ed in questo modo il Consiglio ha aperto le porte ad una importante evoluzione interpretativa delle regole europee sui vincoli di bilancio.

Tali spazi di flessibilità sono quindi stati colti dal Governo al fine di adempiere completamente o in parte significativa agli obblighi di pagamento della massa di debiti della Pubblica Amministrazione, che si è accumulata nel corso degli anni.

La decisione di procedere al pagamento dei debiti, mettendo mano, come vedremo, a specifiche procedure dedicate, è espressione di una scelta di politica economica che nel pagamento del debito ha individuato la leva che dovrebbe essere in grado di far ripartire più rapidamente la domanda già nella seconda metà del 2013.

Il provvedimento varato dal Governo con il già citato Decreto Legge, poi convertito in legge, è quindi un provvedimento straordina-

rio destinato non a finanziare nuova spesa (ed in questo senso non vi sarebbe alcun margine di flessibilità da parte della Commissione Europea), ma a sanare, a beneficio del settore privato, situazioni di criticità nei flussi dei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione.

Secondo le valutazioni governative gli effetti del pagamento dei debiti commerciali sono suscettibili di comportare variazioni favorevoli sull'andamento del PIL, in quanto il pagamento dei debiti commerciali comporta una iniezione di liquidità nel sistema economico e produce un effetto favorevole sul prodotto interno lordo.

È noto che il mancato pagamento o il ritardo contribuiscono ad aggravare i problemi di carenza di liquidità di cui soffrono le imprese. Un processo volto a realizzare pagamenti nel tempo accumulati può favorire l'acquisizione di liquidità al sistema delle imprese, consentendo una ripresa degli investimenti e della domanda interna.

L'adempimento del debito da parte della P.A. dà luogo infatti alla immissione nel sistema economico di consistenti volumi di liquidità che sono suscettibili di dare impulso alla domanda. Di fatto ad ogni attribuzione pecuniaria effettuata mediante il pagamento corrisponde la creazione di una disponibilità pecuniaria che verrà utilizzata per la realizzazione di consumi o di investimenti con successive attribuzioni di liquidità nel mercato.

Quando poi le obbligazioni pecuniarie vengono estinte successivamente ad una fase di diffuso e prolungato ritardo, l'adempimento assume il carattere di vera e propria manovra economica attraverso la quale è possibile governare la liquidità complessiva del sistema.

Questo può verificarsi quando il debito insoluto abbia nel suo complesso dimensioni rilevanti e le decisioni in ordine al pagamento possano essere unitariamente prese e coordinate.

Il debito che le amministrazioni pubbliche hanno accumulato per mancato pagamento dei crediti verso i propri fornitori, per le sue imponenti dimensioni e per la sua suscettibilità ad essere governato attraverso unitarie scelte governative, può certamente svolgere la funzione di rilevante leva di una siffatta manovra economica.

Pur non esistendo dati certi sul complessivo ammontare della esposizione debitoria della P.A. verso le imprese (che rappresentano il creditore prevalente per ammontare e qualità del credito che deriva prevalentemente da forniture), essa ammonterebbe a fine 2011 a circa 90 miliardi di euro, vale a dire il 5,8 % del PIL.

La difficoltà di determinarne esattamente l'ammontare deriva dal fatto che gli attuali sistemi di contabilità delle pubbliche amministrazioni non consentono una rilevazione sistematica ed esaustiva dei debiti commerciali, e, pertanto, la cifra indicata deriva da un'indagine campionaria condotta dalla Banca d'Italia su imprese operanti nei settori industriali, dei servizi privati non finanziari e delle costruzioni.

Si ritiene che il 10% del totale sia essere stato oggetto di cessione pro-soluto a intermediari finanziari, mentre tra i creditori la quota più consistente sarebbe vantata da imprese di grandi dimensioni ed, in particolare, dalle imprese di costruzioni.

Una delle ragioni dell'accumularsi del debito è da ricercare nell'introduzione del *patto di stabilità*, che costituisce la trasposizione e l'attuazione, a livello degli enti locali, delle previsioni comunitarie per gli Stati membri della UE in materia di riduzione del debito pubblico. In questo modo molti Enti che potrebbero offrire servizi ed effettuare investimenti, sono comunque vincolati ad una serie di parametri da rispettare con conseguente difficoltà ad effettuare i pagamenti sia con riferimento alla spesa corrente (servizi e impegni di spesa corrente), sia con riferimento alla spesa in conto capitale (investimenti, opere pubbliche). Si tratta di un limite tassativo nei pagamenti che non tiene conto degli impegni contrattuali già assunti e che impedisce l'utilizzazione di risorse pur disponibili soprattutto per far fronte alle spese per investimenti.

2. *Le cause del fallimento delle precedenti iniziative: requisiti di fattibilità e sostenibilità della manovra sui pagamenti della Pubblica Amministrazione.*

Anche negli anni passati non erano mancate iniziative volte ad ac-

celerare i pagamenti, ma esse non avevano raggiunto i risultati auspicati. Le ragioni sono molteplici e risiedono nella tardiva informatizzazione dei pagamenti pubblici, nelle endemiche difficoltà organizzative e nella laboriosità delle procedure.

La via per l'accelerazione dei pagamenti è stata individuata da tempo nella "*certificazione dei crediti*" introdotta nel 2008 con il decreto "anti-crisi", D.l. 185 del 29.11.2008, art. 9 comma 3 e 3-bis, che prevedeva la certificazione, purtroppo soltanto facoltativa e non obbligatoria, dei crediti. La maggior difficoltà, come si è detto, è derivata dalle limitazioni relative ai vincoli di spesa imposti dal *patto di stabilità*. L'esigenza di pagare il debito pregresso e di limitare la spesa ha dato luogo ad una obiettiva contraddittorietà di indicazione e di iniziative, come è emerso ad esempio nel luglio del 2009 con il D.l. "*Anti-crisi*" che, da un lato, stabiliva che le P.A. avrebbero dovuto adottare nuove misure organizzative per tempestivi pagamenti entro il 31.09.2009, ma, nello stesso, tempo sanciva responsabilità disciplinari e amministrative dei funzionari che avessero adottato impegni incompatibili con la programmazione dei pagamenti resa necessaria dal *patto di stabilità*.

Le difficoltà sono state tali da avere impedito l'attuazione del progetto di compensazione tra crediti verso le P.A. e debiti fiscali, il cui primo riferimento si trovava nel D.L. 78/2010, al punto che ancora oggi la compensazione di fatto è possibile solo per chi ha un contenzioso o un accertamento in corso e non per coloro che hanno regolarmente assolto i loro obblighi fiscali.

A dire il vero, anche le decisioni governative sul pagamento del debito delle P.A., piuttosto che da una decisione convinta e motivata, sembrano essere state indotte dalla Commissione Europea, la quale ha stabilito il limite di 30 giorni per i pagamenti e conseguentemente ha aperto di fatto le porte all'aumento dello stesso debito pubblico.

La stessa Commissione infatti, avendo dovuto constatare l'acuirsi della situazione di recessione in cui versa l'economia italiana e avendo peraltro verificato le difficoltà della Banca Centrale Europea a riavviare il credito e non volendo altresì contraddire la politica di austerità fiscale da essa stessa richiesta in questi anni, ha autorizzato una forte

immissione di liquidità (2,5% del PIL) attraverso il ricorso al pagamento dei debiti pregressi, realizzando così nei fatti una delle più classiche politiche fiscali espansive.

Si prevede che il risultato del pagamento dei debiti della P.A., se avverrà nella misura programmata dal decreto, porterà ad un aumento del debito pubblico di altri 40 miliardi, portandolo quindi a livelli superiori al 130% del PIL. La provvista per il pagamento non potrà che essere "creata", anche con l'emissione di titoli di Stato.

Una tale sostituzione (del debito commerciale con il debito portato dai titoli di Stato) non dovrebbe teoricamente comportare un aumento del debito complessivo, sempre che il debito commerciale sia stato correttamente dichiarato e che nel calcolo ufficiale del debito pubblico si sia tenuto conto, oltre che del debito pubblico in tutte le sue forme, anche del debito commerciale delle amministrazioni.

In realtà gli Enti locali, anche in modo diffuso, hanno contratto obbligazioni nei confronti delle imprese, particolarmente per investimenti, senza che tali voci siano state autorizzate in bilancio. A tale riguardo, proprio perché si tratta di voci di debito (che potremmo denominare "sotto la linea"), è assai difficile valutarne l'ammontare complessivo, né l'organizzazione del controllo della spesa appare idonea a fornire risposte affidabili al riguardo.

A fronte di un così rilevante ammontare dello *stock* del debito, la determinazione della misura dell'intervento governativo volto all'adempimento doveva necessariamente essere misurato con il criterio della *sostenibilità*, criterio che, come risulta dalle ormai ampiamente praticate procedure di ristrutturazione del debito che rappresentano il nuovo e più attuale corso del diritto fallimentare, costituisce il primo strumento guida per la valutazione di ogni operazione diretta all'estinzione del debito o comunque all'esdebitazione anche attraverso misure alternative di soddisfazione dei creditori, quando esso per le sue dimensioni o problematicità, non è suscettibile di essere adempiuta, ma piuttosto, appunto, ristrutturato, attraverso strumenti anche ben diversi e contrari rispetto a quelli consueti della normale attuazione del rapporto obbligatorio.

Accanto a questo criterio, va osservato che il successo di una tale operazione dipende altresì dal carattere di *fattibilità* del progetto stesso, vale a dire del rispetto di un altro dei criteri che ritroviamo nelle procedure fallimentari. La *fattibilità* va poi misurata nel nostro caso con gli strumenti predisposti per l'attuazione dell'adempimento nelle quantità e nei tempi previsti per l'intervento di cui al decreto in parola.

Va considerato, infatti, che l'intera iniziativa governativa è stata proposta e costruita in relazione ad una valutazione sia degli obiettivi perseguiti (aumento del PIL per combattere la pericolosa tendenza alla decrescita), sia del generale ed ineludibile vincolo di non superare il limite del 3% di indebitamento netto.

In particolare l'effetto positivo viene stimato nella possibilità che l'andamento del PIL previsto in decrescita per -1,5% nel 2013, ed in leggero aumento del + 0,6% per il 2014, possa essere positivamente corretto in una limitazione della decrescita a -1,3% per il 2013 ed a + 1,3% nel 2014.

Nello stesso tempo il Governo, attraverso l'allora Ministro Grilli, ha stimato che l'indebitamento aggiuntivo non dovrebbe compromettere la compatibilità di tale intervento con il rispetto del limite di indebitamento netto pari al 3%, limite, come sappiamo, del tutto invalicabile, sulla base degli impegni assunti ormai da anni con il Trattato di Maastricht.

È evidente pertanto che la decisione di procedere al pagamento del debito arretrato si colora di contenuti, di finalità e di esigenze, i quali risultano assai più articolati e complessi rispetto alla semplice esecuzione dell'obbligo di adempimento dell'obbligazione pecuniaria. Se infatti il pagamento costituisce semplice esecuzione di atto dovuto, rispetto al quale la decisione di procedere al pagamento rappresenta solo l'osservanza di un dovere, nella decisione assunta dal Governo di procedere al pagamento almeno di parte del debito arretrato, ciò che prevale è la finalità strumentale del pagamento rispetto al raggiungimento di obiettivi ed alla soddisfazione di esigenze di carattere squisitamente macroeconomico, sulle quali si gioca la riuscita di una delle manovre economiche di maggior rilievo degli ultimi anni e soprattutto,

una delle poche, se non l'unica possibile manovra economica di intervento sulla liquidità, oggi consentita dal sistema nazionale ed europeo entro precisi limiti.

3. *L'accertamento preliminare dell'esistenza del credito verso la P.A. mediante il sistema delle certificazioni e la successiva fase di pagamento.*

Una tale iniziativa di procedere al pagamento del debito accumulato secondo determinazioni quantitative e temporali, come vedremo particolarmente rigide, esige la costruzione di efficienti e precise regole in grado di governare con successo la attuazione dei pagamenti verso i diversi creditori della P.A.

Un problema preliminare è rappresentato dalla difficoltà di avere una quantificazione precisa dell'ammontare complessivo del debito e della sua distribuzione presso i diversi Enti debitori. Questo dipende dalla non omogeneità dei criteri di classificazione da parte delle più di 20.000 Pubbliche Amministrazioni che potenzialmente sono gravate di debiti commerciali.

Inoltre la natura dell'indebitamento varia a seconda del tipo di spesa della amministrazione che l'ha contratta ed è evidente la difficoltà di governare unitariamente situazioni così diverse ed articolate.

Il decreto in parola prevede quindi l'accelerazione dei pagamenti con riferimento ai debiti sorti ed esistenti al 31 dicembre 2013 nella misura di complessivi 40 miliardi, di cui 20 miliardi nel 2012 e 20 miliardi nel 2014: quantità e tempistica ritenuta compatibile con i noti vincoli di bilancio e idonea a dare risultati incrementativi del PIL nei termini prima accennati.

I successivi ulteriori profili problematici sono quelli che sempre accompagnano le operazioni volte a realizzare contemporaneamente il pagamento di una massa di creditori non determinata nel numero e nella qualità del credito.

Si pone quindi un profilo, peraltro delicato, di *accertamento del credito* ai fini del suo *riconoscimento* per la realizzazione dell'effettivo pagamento da parte della pubblica amministrazione.

È necessario infatti verificare che il credito fatto valere sia effettivamente ancora esistente (non sia stato già pagato), non sia prescritto ed abbia tutte le caratteristiche per la sua concreta esigibilità, vale a dire che sia certo, liquido ed esigibile e che sia scaturente da un contratto avente per oggetto somministrazioni, forniture ed appalti, secondo le definizioni recate dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

È stato quindi introdotto un sistema di certificazioni, secondo procedure inizialmente impostate in forma cartacea e poi profondamente modificate in via elettronica attraverso una c.d. «piattaforma elettronica» ben più idonea a gestire l'intero processo con maggiore affidabilità, rapidità ed efficienza. Si tratta di un sistema di acquisizione e conservazione dei dati che finalmente dovrebbe essere in grado di consentire la rilevazione e quindi la gestione di elementi fondamentali per la cognizione ed il governo dello stato patrimoniale del nostro paese ed è possibile ritenere che un effetto secondario – ma non trascurabile – del decreto sarà quello di dare maggiore contezza dello stato del debito pubblico, dato che andrà fatta l'integrale ricognizione e certificazione delle somme dovute dalle amministrazioni per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali.

Spetta al creditore che intende ottenere la certificazione presentare una specifica istanza secondo il procedimento e la modulistica in formato elettronico disciplinati in quattro decreti ministeriali emanati nel 2012.

L'istanza di certificazione può essere presentata solo per i crediti vantati nei confronti delle amministrazioni centrali e periferiche delle Regioni e Province Autonome, Enti Locali dei Comuni e del Servizio Sanitario Nazionale, mentre viene esclusa nei confronti di Organi costituzionali o rilevanza costituzionale in virtù della autonomia di cui sono dotati, delle Camere di Commercio in ragione della loro operatività a livello territoriale, degli Enti Pubblici economici in ragione del

loro assoggettamento al regime di diritto privato, degli Enti strumentali e società partecipate, come pure degli Enti locali commissariati e degli Enti del servizio sanitario delle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari essendo essi sottoposti ad altra disciplina relativa allo stato di crisi o di insolvenza.

A differenza che nei sistemi di accertamento del credito tipici dalle procedure concorsuali, il procedimento di certificazione non si limita alla verifica dell'esistenza ed efficacia della pretesa, ma, almeno per gli importi superiori ad euro 10.000, anche alla verifica presso l'agente della riscossione dell'eventuale presenza di accertate inadempienze all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento, in modo tale che la certificazione possa essere rilasciata anche per l'intero credito ma l'importo delle somme dovute all'Agente della riscossione venga annotato nella certificazione e vincolato al solo utilizzo ai fini della compensazione. Nel caso in cui l'amministrazione vanti dei crediti già definitivi nei confronti del richiedente, la certificazione sarà resa solo per il netto di tali controcrediti della P.A.

Il procedimento di certificazione del credito, come abbiamo accennato, tende quindi a realizzare qualcosa di più ampio della semplice verifica dell'esistenza del credito. Infatti nei diversi sistemi concorsuali il credito, verificato come esistente e determinato nell'ammontare, viene fatto valere e realizzato successivamente secondo le regole di una procedura unitaria concorsuale attraverso le varie assegnazioni o riparti, mentre nella procedura del pagamento dei debiti della P.A. il creditore che ottiene la certificazione del suo credito viene messo immediatamente in grado di utilizzare il credito in diversi modi effettuando la cessione anche parziale del credito ovvero utilizzando il credito certificato quale garanzia per una anticipazione presso le banche o intermediari autorizzati.

All'Agente per la riscossione può essere inoltre richiesta la compensazione con tributi, contributi previdenziali o assistenziali, entrate spettanti alla P.A. che ha rilasciato la certificazione, notificati entro il

30 aprile 2012, nonché con oneri, accessori, aggi ed altre imposte la cui riscossione sia affidata all'Agente della riscossione.

Diversamente, la P.A. effettua il pagamento del credito a favore del creditore originario o di quello subentrato nel caso di cessione entro la data indicata nella certificazione stessa. Tale pagamento è quindi registrato nel sistema della piattaforma informatica, riducendo il valore del credito certificato, mentre nel caso in cui si sia fatto ricorso ancora al procedimento di certificazione cartacea, attraverso la restituzione del documento di certificazione (che infatti prova il credito fino quasi ad incorporarlo).

L'assolvimento del processo di certificazione è un dovere della P.A. ed in caso di inerzia dell'amministrazione o della P.A., qualora essa non provveda entro 30 giorni al rilascio della certificazione, o alla rilevazione della insussistenza o inesigibilità anche parziale del credito, il creditore, – utilizzando una apposita funzionalità messa a disposizione della piattaforma informatica – può presentare istanza per la nomina di un Commissario *ad acta* (la cui nomina viene notificata all'indirizzo del PEC del creditore richiedente), il quale provvederà a completare l'iter della certificazione in sostituzione dell'Ente rimasto inadempiente.

La certificazione può contenere l'indicazione della data del pagamento, che comunque deve avvenire al massimo entro 12 mesi dall'istanza di certificazione. I pagamenti avvengono: per i crediti oggetto di cessione, verso il cessionario (banca, società di factoring e via dicendo), mentre per i crediti oggetto di compensazione e per i crediti nei confronti di Amministrazioni statali, i quali hanno formato oggetto di compensazione, con somme dovute per tributi erariali iscritti a ruolo verso l'agente della riscossione.

Dovrebbero in questo modo essere superati i dubbi a suo tempo espressi dal Ministro delle Finanze Grilli, nel corso dell'audizione del 28 marzo 2013, quando avanzava l'ipotesi che i tempi dei pagamenti dei diversi debiti dovessero essere scanditi da un criterio di priorità cronologica, criterio che si riteneva di rinvenire nel codice civile. In ogni caso il Ministro allora riteneva importante precisare che il sistema

dei pagamenti introdotto con la piattaforma informatica non avrebbe dovuto comportare trattamenti differenziati tra le imprese creditrici e le banche o gli intermediari che avevano acquisito i crediti attraverso la cessione, in quanto qualsiasi trattamento deteriore ai danni di questi ultimi avrebbe potuto compromettere l'intero mercato del *factoring*, con la conseguenza di arrecare danni ancora più gravi al mercato ed alle imprese.

La procedura di accertamento dei crediti attraverso la piattaforma informatica può dare i suoi risultati solo a condizione che le Amministrazioni pubbliche adempiano tempestivamente agli obblighi di registrazione della stessa piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni, entro i brevi termini previsti dal decreto.

L'importanza dell'assolvimento di tali obblighi, che sono la premessa per la realizzazione dell'intero procedimento, è accompagnata dalla previsione di sanzioni particolarmente severe nei confronti di coloro che nell'ambito dell'amministrazione stessa dovessero essere considerati responsabili. Viene infatti previsto che la mancata registrazione della piattaforma elettronica entro i termini previsti dal decreto è rilevante ai fini della misurazione della valutazione di *performance* individuale dei dirigenti responsabili e comporta la responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli art. 21 e 55 del d.l. n. 165/2001, sulla responsabilità dirigenziale per mancato conseguimento di obiettivi e relative sanzioni. Inoltre, a carico dei dirigenti responsabili è prevista una sanzione pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo.

Una procedura semplificata viene prevista per le banche e gli intermediari bancari autorizzati che, anche tramite l'ABI, comunicano al Ministero dell'Economia l'elenco completo dei debiti certi liquidi ed esigibili nei confronti della Pubblica Amministrazione maturati alla data del 31 dicembre 2012, che sono stati oggetto di cessione in loro favore con i dati identificativi del cedente, del cessionario e della amministrazione debitrice, distinguendo tra cessioni *pro soluto* e *pro solvendo*. La natura bancaria di tali intermediari "portatori", quali ces-

sionari dei crediti già individuati e quantificati, apre la strada alla possibilità di procedere all'estinzione del debito piuttosto che con il pagamento, con l'assegnazione di titoli di Stato.

Si tratta di una *mezzo alternativo di pagamento*, che, sul piano delle modalità di estinzione del rapporto obbligatorio, rientra nella generale e ben nota fattispecie della *datio in solutum*, mentre sul piano dei principi di bilancio e della contabilità dello Stato costituisce una manovra finanziaria nella quale il debito dello Stato viene estinto attraverso l'emissione di titoli di Stato. Il credito portato dalla banca cessionaria viene estinto con l'emissione di nuovi titoli di debito. L'esposizione debitoria non viene meno ma si trasforma nel contenuto da semplice obbligazione pecuniaria, sottoposta a tutte le regole di diritto comune, a debito non più di uno specifico Ente Pubblico debitore ma dello Stato. In questo modo si vengono a superare tutte le problematiche relative alla valutazione della solvibilità ed affidabilità che dipendono da caratteristiche soggettive del debitore. Ma non basta, in considerazione delle caratteristiche e potenzialità delle emissioni dei titoli di Stato, il debito viene, si potrebbe dire, cartolarizzato in titoli del debito pubblico, suscettibili particolarmente nelle mani degli intermediari bancari, di essere utilizzati per ulteriori operazioni di finanziamento quali strumenti di garanzia, ad esempio, per le operazioni con la Banca centrale europea, come pure di essere trattate nel mercato finanziario interno ed internazionale.

Viene pertanto previsto che operazioni di questa natura possano essere realizzate solo previa verifica del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti con il Documento di economia e finanza e previa intesa con le autorità europee e solamente se la legge di stabilità europea prevista per il 2014 prevederà una autorizzazione in tal senso.

La procedure di cessione dei crediti vengono peraltro incentivate dalla previsione di semplificazione e detassazione degli atti di cessione nei confronti della pubblica amministrazione. Gli atti di cessione dei crediti per somministrazioni, forniture ed appalti sono infatti esenti da imposte di qualsiasi tipo, ferma restando la applicazione dell'imposta sul valore aggiunto considerata, come già avviene nella transazione

fiscale di cui all'art. 182 *bis*, l. fall., imposta europea non suscettibile di esenzioni, esclusioni o compressioni.

La cessione dei crediti viene poi incentivata anche con la previsione di semplificazione del procedimento, dando la possibilità allo stesso ufficiale rogante della pubblica amministrazione di autenticare le sottoscrizioni, con espressa previsione di gratuità dell'atto e prevedendo peraltro che nel caso di intervento del notaio nell'autentica per impedimento dell'ufficiale rogante, gli onorari vengano ridotti alla metà.

I crediti certificati attraverso la piattaforma elettronica possono essere estinti attraverso la compensazione di controcrediti tributari iscritti a ruolo in data antecedente a quella prevista per l'estinzione del credito. Allo stesso modo la compensazione può essere operata con le somme relative ai controcrediti della Agenzia delle Entrate per accertamenti con adesione.

4. *La manovra sul pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione come sostegno all'economia reale.*

Il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione, così come previsto dal D.L. n. 35/2013, corrisponde ad una vera e propria manovra di politica economica, le cui dimensioni, in un panorama dove l'ammontare del debito pubblico rende difficili nuove misure di spesa per investimenti, costituisce sicuramente l'intervento di maggior rilievo e portata nell'azione economica che il Governo può proporre.

L'obiettivo espressamente dichiarato è quello di far sì *che la liquidità derivante dal pagamento dei crediti oggetto di cessione e dal recupero di risorse finanziarie da parte delle imprese la cui posizione si era deteriorata a motivo del ritardo dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni sia impiegata a sostegno della economia reale e del sistema produttivo*. A tal fine viene previsto lo specifico impegno del Governo nel promuovere, in collaborazione con le associazioni delle imprese creditizie ed imprenditoriali, un sistema di monitoraggio volto a controllare la reale destinazione della liquidità incassata.

Si teme infatti che, soprattutto le banche, per effetto delle cessioni risulteranno destinatarie di significative somme a seguito del pagamento dei crediti da esse portati con le cessioni, possano preferire di acquistare titoli del pubblico piuttosto che utilizzare la liquidità per l'erogazione del credito alle imprese. In questo modo, del pagamento del debito arretrato non si avvantaggerebbe l'economia reale in quanto tale liquidità resterebbe negli attivi delle banche verso istituzioni finanziarie nazionali ed europee.

Qualora, infatti, la liquidità proveniente da un così complesso e laborioso sistema di pagamenti fosse utilizzata per acquistare titoli del debito pubblico, essa non andrebbe a vantaggio di un processo di incremento della domanda interna che costituisce la premessa della ripresa della produzione e del PIL, ma resterebbe risorsa meramente finanziaria finalizzata alla percezione dei soli interessi, la cui produzione peserebbe ulteriormente sullo Stato ostacolando la diminuzione del debito pubblico.

Il pagamento dei debiti arretrati diviene quindi in questo contesto una *operazione di scopo* che si muove secondo una direttiva di carattere produttivo riassunto nella formula del *sostegno alla economia reale*. A questo fine viene altresì previsto che ogni dodici mesi il governo trasmetta alle Camere una relazione concernente le convenzioni sottoscritte e i risultati dei relativi sistemi di monitoraggio.

È difficile valutare se le misure previste (accordi con l'ABI e con le altre associazioni, monitoraggio e relazione al Parlamento) possano effettivamente assicurare il raggiungimento dell'obiettivo. Per effetto di diverse cause e circostanze, l'impiego giudicato più conveniente da quando si sono verificate le note crisi bancarie che hanno sconvolto il sistema creditizio internazionale nel suo complesso, piuttosto che essere rivolto verso le imprese ed il sistema produttivo, si è trasformato nella sistematica sottoscrizione di titoli del debito pubblico che non solo sono oggetto di costante intermediazione finanziaria, ma vengono altresì destinati a costituire la garanzia necessaria per ottenere rilevantissime anticipazioni di liquidità dalla Banca centrale europea, che, al fine di poter assicurare al sistema bancario europeo una liquidità suffi-

ciente, applica tassi di interesse estremamente contenuti (oggi 0,50% ma il Governatore Mario Draghi ha annunciato un ulteriore taglio).

Sono queste condizioni che portano le banche a realizzare gli impieghi piuttosto che nelle imprese (la cui domanda di credito, anche per effetto della crisi e degli scarsi programmi di investimento delle stesse pubbliche amministrazioni, a dire il vero, è fortemente incerta e ridotta), in titoli di Stato, i quali, se si prescinde dal rischio di controparte concentrato del tutto nella capacità di adempiere dello Stato italiano, appaiono più redditizi e suscettibili di essere utilizzati per ulteriori finanziamenti presso il sistema europeo ed interbancario e quindi vantaggiosi negli esiti, come pure più sicuri, perché non suscettibili di subire perdita se non per il caso estremo del rischio paese (lo Stato Italia), rischio questo che, se pur rilevante, finisce per essere accettato (o dover essere accettato), dalle banche nazionali.

A ciò si aggiunge che i bassi tassi praticati dalla BCE sulle anticipazioni inducono le banche a reinvestire senza rischi la liquidità così ottenuta sempre in titoli di Stato, che offrono tassi di interesse sensibilmente più elevati consentendo in questo modo di sostenere i bilanci bancari con la liquidità che deriva dalle differenze dei tassi.

5. *La ricerca delle risorse economiche necessarie alla manovra: immissione di liquidità nel sistema mediante emissione di titoli di debito da parte dello Stato.*

Il pagamento dei debiti arretrati della P.A. nel procedimento introdotto con il decreto in parola, trascolora il suo significato e la sua funzione in una vera e propria manovra volta ad incentivare la produzione, realizzata secondo le forme classiche dell'intervento sulla domanda.

L'immissione di liquidità non dipende poi dall'utilizzazione di un avanzo primario, ma piuttosto dalla utilizzazione di titoli del debito pubblico.

Quanto alla *copertura finanziaria* viene infatti previsto che le risorse per assicurare la liquidità agli interventi tesi al pagamento dei

debiti arretrati siano reperite attraverso l'emissione di titoli di Stato per un importo fino a 20 miliardi per ciascuno degli anni 2013 e 2014. Viene contemporaneamente disposta la rideterminazione in aumento del limite massimo di emissione dei titoli di Stato stabilito dalla legge di approvazione del bilancio dello Stato, come pure del livello massimo del ricorso al mercato stabilito dalla legge di stabilità.

Al fine di reperire le risorse per assicurare la liquidità necessaria all'attuazione degli interventi, viene autorizzata l'emissione di titoli di Stato fino a 20 miliardi per ciascuno degli anni 2013 e 2014, con ciò aumentando il limite massimo di emissioni stabilito dalla legge di approvazione del bilancio, nonché il livello massimo di ricorso al mercato stabilito dalla legge di stabilità. Tali titoli non rappresentano una specifica emissione dedicata, ma rientrano – più in generale – nel programma di emissioni predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Nello stesso tempo viene istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze un fondo denominato *Fondo per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili* distinto in tre sezioni con riferimento rispettivamente, agli Enti Locali, alle Regioni e province autonome e agli Enti del Servizio Sanitario Nazionale.

In concreto, la liquidità necessaria agli Enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti maturati alla data del 31 dicembre 2012, viene fornita dalla Cassa depositi e prestiti quale anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti. Gli Enti locali che hanno ricevuto tale anticipazione saranno tenuti a restituirla a rate costanti, comprensive di quota capitale e di quota interessi, con durata sino ad un massimo di 30 anni. La misura degli interessi viene determinata attraverso il riferimento al rendimento dei Buoni poliennali del Tesoro a 5 anni.

In caso di inadempimento dell'Ente locale all'obbligo di restituzione, viene prevista la immediata possibilità che l'Agenzia delle Entrate effettui trattenute di pari importo sulle somme dovute agli Enti locali all'atto del riversamento delle specifiche imposte di competenza.

Quando l'intero procedimento di pagamento dei debiti arretrati della P.A. potrà essere portato a termine (sempre che la complessità delle procedure e le difficoltà di collaborazione che la P.A. può incontrare non compromettano questo esito), il credito verso le imprese creditrici risulterà soddisfatto, ma nello stesso tempo lo Stato avrà assunto altro debito attraverso emissioni di titoli di Stato in misura sostanzialmente identica, trasferendo il debito originariamente nei confronti delle imprese a tutta la collettività dei cittadini.

Sempre di debito si tratta, con la differenza che il creditore è di fatto indeterminato, non esige l'adempimento di una prestazione pecuniaria ma piuttosto la possibilità di poter sempre disporre del titolo di Stato e di farlo circolare nel sistema. Il debito verso le imprese viene, nella sostanza, estinto con una forma di consolidamento in debito dello Stato, che si va ad aggiungere a quello già esistente, suscettibile di essere soddisfatto in futuro al pari di quello preesistente.

Tra i possibili effetti vanno considerati quindi non solo la traslazione del debito sui risparmiatori, sia privati che istituzionali, attraverso l'emissione di titoli di Stato, ma altresì l'instaurazione di ulteriori vincoli di finanziamento, anche di lunghissima durata, tra l'amministrazione centrale e quella periferica, almeno per quegli enti che abbiano fatto richiesta di accesso alle anticipazioni previste.

Il successo dell'operazione dovrà essere valutato in relazione all'effettiva misura della ripresa della domanda interna che i pagamenti dei debiti verso le imprese potranno comportare per determinare un effettivo aumento del PIL. In questo caso, l'aumento dell'esposizione dello Stato con l'emissione di titoli del debito pubblico avrà avuto un effetto positivo di stimolo e miglioramento degli stessi conti pubblici. Diversamente, all'aumento ulteriore del debito pubblico continueranno ad accompagnarsi le note problematiche del rischio paese e le conseguenti incertezze.

Il pagamento dei debiti della P.A. ha quindi, nella sostanza, il significato di manovra di incentivazione e sostegno alla domanda interna con creazione di una liquidità a vantaggio delle imprese, la cui realizzazione viene effettuata attraverso una manovra finanziaria di emissio-

ne di titoli di Stato che sostituisce il precedente debito della P.A., continuando, nella sostanza, a percorrere la strada inaugurata negli anni settanta con la crescita del debito pubblico.

La differenza è che nel passato la spesa pubblica veniva praticata e aumentava senza una corrispondente rigorosa politica fiscale che avrebbe comportato un altrettanto rigoroso aumento dell'imposizione fiscale. La spesa veniva coperta da una crescente emissione di Titoli di Stato, che, nella sostanza venivano sottoscritti proprio da coloro che, in assenza di una adeguata politica fiscale, erano di fatto esonerati da una buona parte degli obblighi fiscali. In questo modo la liquidità delle famiglie veniva acquisita dallo stato, a prezzo di interessi anche elevati e nella forma appunto dell'indebitamento e non di attribuzione definitiva. Oggi la spesa pubblica è stata drasticamente ridotta, lo Stato esige il pagamento delle tasse, con tutti i limiti che dipendono dalla purtroppo ancora piuttosto diffusa evasione. Lo Stato per immettere liquidità nel sistema, per sostenere la domanda, è costretto a pagare almeno in parte i propri debiti, ma essendo ben lontano, ora come allora, dal poter disporre di adeguati avanzi primari, deve emettere e diffondere nuovi titoli del debito pubblico, indebitandosi di nuovo per importi corrispondenti.

L'unico fattore che potrebbe invertire la tendenza è un'effettiva ripresa della domanda che sia idonea a sorreggere l'aumento del PIL, in modo tale che, se pure non è possibile diminuire il debito pubblico, sia possibile contrastarne il volume e l'incidenza del rischio, almeno raggiungendo un migliore rapporto tra debito pubblico e PIL. Criterio, questo, che sembra oggi l'unico praticabile e l'unico veramente rappresentativo di un reale rapporto tra il debito e le risorse esistenti nel paese, almeno sino a che si continuerà ad affermare l'intangibilità dell'Euro, intangibilità che, come ha detto il Presidente Mario Draghi, va perseguita *whatever it takes*.