

Aggiornamento dei quadri di finanza pubblica, pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione e mini *golden rule*

Relazione di Marco Causi

Montecitorio, 2 aprile 2013

Signora Presidente, Onorevoli Colleghe e Colleghi,

per la prima volta da quando è in vigore la nuova legge di contabilità e finanza pubblica, riformata fra il 2009 e il 2010, il Governo si avvale di una norma che non aveva mai utilizzato. Si modificano gli obiettivi di finanza pubblica al di fuori delle sedi in cui essi vengono stabiliti o corretti, ovvero nel Documento di economia e finanza in aprile e nella nota di aggiornamento in settembre. La legge prevede tale possibilità qualora il Governo intenda “effettuare interventi correttivi in presenza di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica”.

Il richiamo scelto dal Governo aiuta a rendere chiarissimi i fatti che abbiamo di fronte: da un lato, un peggioramento dei saldi di finanza pubblica non corretti per il ciclo, frutto di un aggravamento della recessione italiana a partire dall'ultimo trimestre 2012; dall'altro lato, l'urgenza di mettere in campo interventi correttivi di sostegno all'economia, anche grazie a nuovi varchi che si sono recentemente aperti in ambito europeo.

I varchi riguardano un programma straordinario di pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione, che consente l'immissione di liquidità, a carico della finanza sovrana della Repubblica, a vantaggio del sistema delle imprese e delle più generali condizioni finanziarie del paese, riducendo il grado di razionamento del credito. E poi quella che potremmo chiamare una “mini” *golden rule*, che consentirà nel corso del 2013 di scomputare alcune spese pubbliche di investimento dai parametri finanziari rilevanti nel processo europeo di coordinamento dei bilanci pubblici nazionali.

Il Governo chiede al Parlamento, con l'approvazione in aula di un'apposita Relazione, di prendere atto della modifica dei quadri di finanza pubblica per procedere al varo degli interventi correttivi. Si tratta perciò di una Relazione che fa da quadro di riferimento per futuri provvedimenti, all'interno dei quali si potrà entrare nei dettagli tecnici e operativi coinvolti. In questa fase, il Parlamento è chiamato a discutere di linee generali, da un lato, sulla situazione macroeconomica e di finanza pubblica – una discussione che di fatto apre quella relativa al nuovo DEF, che va predisposto, ormai, entro i prossimi otto giorni – e, dall'altro lato, sugli indirizzi politici per un imminente decreto di sblocco dei pagamenti pubblici.

La legge non prevede che il Parlamento debba approvare la Relazione del Governo, che è considerata alla stregua di un obbligo informativo, preventivo rispetto all'uso della decretazione d'urgenza in materie con riflessi finanziari. Non è quindi senza significato il fatto che siamo qui, oggi, a discutere di questa Relazione. Il Governo che chiede di emanare un decreto d'urgenza è in carica per l'ordinaria amministrazione, e ha bisogno di un'esplicita autorizzazione per proporre un provvedimento il quale, anche se passerà comunque per le aule del Parlamento, ha una natura non ordinaria. Nella richiesta che alcuni giorni fa il Governo ha fatto, opportunamente, di sottoporre al voto delle aule di Camera e Senato questa Relazione, si evidenziava già il profilo di quella soluzione istituzionale transitoria che rappresenta uno degli elementi delle decisioni assunte sabato 30 marzo dal Presidente della Repubblica.

La Relazione è stata esaminata dalla Commissione speciale istituita dalla Camera dei Deputati per l'esame degli atti del Governo. L'attenzione della Commissione si è concentrata sia sul nuovo, e peggiorato, quadro macroeconomico e macrofinanziario, sia sull'intervento in materia di pagamenti

pubblici. Molte domande sono state sollevate, da parte di tutti i gruppi politici rappresentati in Commissione, su entrambe le questioni, e voglio dare atto al Governo che molte e puntuali risposte sono state fornite dai Ministri Grilli e Moavero nel corso dei lavori. La Commissione si è avvalsa di due contributi: un'audizione dell'Istat, focalizzata sul versante del deterioramento macroeconomico, e una della Banca d'Italia, focalizzata sull'entità dei crediti vantati dal sistema delle imprese italiane nei confronti della pubblica amministrazione e sull'impatto dell'abbattimento di questo stock.

Il peggioramento dell'economia italiana – molto brusco nell'ultimo trimestre del 2012, - 0,9 per cento sul trimestre precedente - porta a rivedere al ribasso la previsione di crescita per il 2013, che passa da - 0,2 a - 1,3 per cento. In Commissione il Ministro dell'economia ha chiarito che, in assenza dell'intervento di sblocco dei pagamenti, la stima del Governo sul Pil 2013 sarebbe peggiore, pari a - 1,5 per cento. L'impatto della misura, tuttavia, sarebbe ancora più rilevante nel 2014, dove la previsione a politiche invariate scende dal + 1,1 per cento a + 0,6 per cento, ma risale al + 1,3 per cento grazie agli interventi correttivi proposti. Alcuni commissari hanno avanzato dubbi sulla robustezza di queste valutazioni, anche richiamandosi a dati più pessimistici elaborati da istituzioni indipendenti e internazionali sia per l'anno in corso che per il 2014. La Banca d'Italia ha tuttavia stimato che la difficoltà di accesso al credito da parte delle imprese avrebbe contribuito ad abbattere il prodotto nel 2012 per circa 0,6 punti percentuali.

La Relazione non riporta i saldi strutturali, quelli cioè corretti per il ciclo e le *una tantum*, che sono rilevanti per il rispetto degli obiettivi di medio termine. In Commissione il Ministro dell'economia ha ribadito che il programma straordinario di pagamenti pubblici ha natura *una tantum*, è perciò escluso dal computo, che i saldi al netto del ciclo si mantengono a distanza di sicurezza rispetto agli obiettivi, e, per indebitamento netto e avanzo primario, che l'Italia si mantiene su valori inferiori alle medie europee. La Relazione fornisce una nuova stima dell'indebitamento netto non corretto, che peggiora fino al 3 per cento nel 2012, al 2,4 per cento nel 2013 (- 0,6 al confronto con le previsioni vigenti) e all'1,8 per cento nel 2014 (- 0,3).

Il peggioramento deriva da due spinte contrapposte: un forte declino delle entrate fiscali, conseguenza della recessione, valutato in ben 15,7 miliardi in meno nel 2013, in parte bilanciato da una riduzione della spesa per interessi, conseguenza della riduzione dei tassi, valutata in 5,3 miliardi.

Si tratta di due punti di grande rilievo, su cui sollecito l'attenzione dell'aula. L'entità della contrazione delle entrate sembra segnalare anche in Italia che l'impatto delle restrizioni di bilancio sull'economia e, attraverso essa, di nuovo sul bilancio – quello che in gergo tecnico è chiamato il “moltiplicatore fiscale” – è stato sottovalutato nei programmi di stabilizzazione messi in opera negli ultimi anni, soprattutto nei paesi europei colpiti da crisi bancarie e da crisi del debito sovrano. Si tratta di un tema che sarà importante approfondire nel prossimo DEF.

Sul versante della spesa per interessi, il Ministro dell'economia ha chiarito in Commissione che i risparmi nel 2013 derivano dalla riduzione dell'attuale curva *forward* dei tassi sui titoli pubblici italiani al confronto con quella di un anno fa, quando il DEF fu predisposto, e dall'aumento, già preso in considerazione, conseguente all'emissione di nuovo debito pubblico per il finanziamento del programma straordinario dei pagamenti. Ne segue, e si tratta di un punto cruciale per la nostra riflessione, che se i tassi d'interesse sul debito pubblico italiano dovessero tornare a crescere, non solo l'emissione di nuovo debito pubblico per i pagamenti alle imprese verrà a costare di più, ma soprattutto rischieremo di vanificare i risparmi ottenuti con la riduzione dello *spread*, quei risparmi che oggi, per mezzo di questa Relazione, stiamo di fatto utilizzando.

Allo stato non emergono segnali di un'inversione della tendenza recessiva, la fase ciclica in Italia resta ancora molto debole nei mesi iniziali del 2013 e non si registra un punto di svolta, in particolare sul

versante della domanda interna, mentre la domanda estera continua a fornire un contributo positivo. Tale scenario è stato confermato dall'Istat, che ha rilevato un ulteriore deterioramento del grado di fiducia delle famiglie nell'unica rilevazione ad oggi effettuata dopo le elezioni politiche, oltre che il rischio di drammatica distruzione di capitale umano nelle generazioni più giovani.

Gli scostamenti dagli obiettivi programmatici stabiliti nello scorso settembre sono, insomma, importanti. Di interventi correttivi, ergo, c'è urgente bisogno. Il Governo, cogliendo un'apertura europea già manifestatasi nel caso della Spagna, propone una terapia d'urto sui pagamenti arretrati della pubblica amministrazione. Una questione che coinvolge il 25 per cento delle imprese italiane, che consente immissione di liquidità nel sistema, che migliora la struttura economica e finanziaria delle imprese e, in molti casi, ne evita il ridimensionamento o la chiusura.

Interessate all'intervento sono le amministrazioni centrali, gli enti territoriali e quelli del Servizio sanitario nazionale, per importi pari a circa 20 miliardi di euro nella seconda parte del 2013 e a ulteriori 20 miliardi nel corso del 2014. Il Ministro dell'economia ha indicato che il riparto del programma straordinario prevede circa 19 miliardi a beneficio dei Comuni (di cui 7 per investimenti, distribuiti in 12 miliardi per il 2013 e 7 per il 2014), 14 miliardi per la sanità (5 nel 2013 e 9 nel 2014), 7 miliardi per lo Stato (3,5 in ciascun anno).

E' una quota consistente del totale dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, stimati da Banca d'Italia in 91 miliardi, di cui 11 ceduti pro soluto a intermediari finanziari. Va peraltro rilevato che una quota importante, circa un terzo secondo l'opinione di Banca d'Italia, dei pagamenti arretrati costituisce debito commerciale fisiologico. Il Ministro dell'economia ha affermato in Commissione che, se il programma straordinario dovesse mostrare efficacia, si potranno in futuro mettere in cantiere ulteriori *tranches*. Banca d'Italia ha sottolineato l'impatto positivo della misura non solo sul piano congiunturale, ma anche su quello strutturale, poiché fornisce maggiore trasparenza ai bilanci pubblici e maggiore certezza, in prospettiva, sul ripristino di un normale circuito dei pagamenti, oggi tra l'altro regolato da nuove regole comunitarie recepite dall'Italia.

La Commissione invita l'Assemblea a valutare l'opportunità di fornire al Governo una serie di indirizzi per la predisposizione del decreto di attuazione: evitare il rimando a ulteriori fonti normative secondarie; privilegiare la semplicità e l'automatismo delle procedure; privilegiare fra i beneficiari del programma straordinario le amministrazioni i cui debiti commerciali non derivino da procedure poco trasparenti di bilancio (ad esempio, da un eccesso di debiti fuori bilancio, ovvero di contenziosi con i fornitori); monitorare il rispetto degli adempimenti da parte delle amministrazioni beneficiarie; costruire soluzioni che tengano conto delle differenti situazioni che convivono nell'universo delle amministrazioni pubbliche italiane, con particolare riguardo a quelle già in possesso di risorse bloccate, nel corso degli anni, dal patto di stabilità interno; informare, sulla base dei dati disponibili, in merito alla consistenza dei pagamenti arretrati, alla loro suddivisione fra i diversi comparti e fra spese correnti e per investimento, all'efficacia delle procedure di certificazione avviate nel recente passato; utilizzare la leva del programma straordinario per dare una forte accelerazione al processo, già in atto ma molto, troppo, lento, di armonizzazione delle procedure di bilancio e dei sistemi informativi delle diverse pubbliche amministrazioni italiane, anche finalizzato a fornire nuove e definitive stime del debito "nascosto". Per quanto riguarda il rapporto fra imprese e sistema creditizio, la Commissione, attraverso gli interventi di tutti i gruppi politici, consiglia all'Assemblea un forte indirizzo al Governo affinché, in sede di attuazione del decreto, siano individuate le forme convenzionali e di monitoraggio in grado di garantire che l'afflusso di nuova liquidità sia interamente destinato al sostegno dell'economia reale e delle imprese. Il Ministro dell'economia ha dichiarato che il flusso dei pagamenti potrà essere graduato accordando priorità a quelli che le imprese non hanno ancora ceduto pro soluto al sistema creditizio.

Il riflesso contabile dell'intervento non ha interesse solo tecnico, ma anche politico. Il conto economico delle amministrazioni pubbliche su cui si basano i parametri di stabilità dei bilanci in sede europea è costruito considerando le spese correnti in termini di competenza e le spese di investimento in termini di cassa. Ne segue che i pagamenti arretrati di spese correnti sono già stati contabilizzati – a meno che non siano fuori bilancio, e cioè davvero “nascosti” – e la loro liquidazione non ha impatti sull'indebitamento netto, ovvero sulla misura europea del deficit pubblico. Questi pagamenti hanno impatti sul debito, sul fabbisogno, sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, ma non sull'indebitamento, che rappresenta il parametro fondamentale per le procedure di disavanzo eccessivo e per gli obiettivi a medio termine stabiliti dai trattati. Al contrario, i pagamenti arretrati per spese di investimento determinano un peggioramento dell'indebitamento netto. Nella proposta del Governo si tratta di 7,8 miliardi, pari a 0,5 punti di Pil concentrati nel solo 2013, con l'effetto di portare la stima di indebitamento netto per l'anno in corso da – 2,4 per cento del Pil a – 2,9 per cento.

Una piccola quota del margine di peggioramento, pari a 800 milioni, è destinata al finanziamento dei nuovi investimenti produttivi che potranno essere scomputati dai parametri rilevanti per l'equilibrio strutturale dei bilanci. Anche in questo caso si tratta di una novità nell'impalcatura comunitaria, anche se dagli effetti economici ancora modesti. E' passato, insomma, il principio di una *golden rule*, seppure in formato “mini” e seppure vada ancora chiarito a quali classi di investimenti potrà essere applicato. In linea generale, dovrebbero essere coinvolti i cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali. La discussione in Commissione ha chiarito che è interesse del paese ottenere, nel confronto con le istituzioni europee, un'interpretazione di questa regola che la renda permanente e la estenda all'insieme degli investimenti che possano esercitare un impatto a breve positivo sulla crescita territoriale e sulla riduzione della disoccupazione, in particolare giovanile.

La materia presenta profili comunitari assai delicati e complessi, tenuto conto che l'Italia è in uscita dalla procedura per disavanzo eccessivo, e che questa condizione è stata fondamentale per creare i varchi a favore di interventi correttivi anticiclici. Un segnale è stato fornito da una lettera congiunta dei Commissari europei agli affari economici e monetari e all'industria. Nel Consiglio europeo del 14 e 15 marzo è stata sancita una modifica degli indirizzi in materia di politiche di bilancio per i paesi, come l'Italia, in grave e perdurante recessione, rimandando per la definizione concreta degli interventi al “braccio preventivo” delle procedure di coordinamento, e cioè al confronto e alla codecisione in sede di approvazione del Programma di stabilità e crescita e del Programma nazionale di riforme, così come saranno proposti dall'Italia nel DEF. La Commissione speciale ha rilevato che l'operazione sui pagamenti arretrati, nel portare l'indebitamento 2013 al 2,9 per cento del Pil, sembra esaurire ogni residuo spazio di politica economica a livello nazionale, fatta esclusione per manovre finanziarie dotate di adeguate coperture, a parità di saldi. Il Ministro Grilli ha ricordato che, nella partita dei debiti commerciali, il varco riguarda solo spese per prestazioni già effettuate, e non nuovi impegni di spesa, e la Commissione ha invitato il Governo a non sottovalutare altre emergenze economiche e sociali, in particolare per ciò che riguarda la Cassa Integrazione in deroga.

Il Ministro Moavero ha bene descritto, rispondendo in Commissione, le caratteristiche di questa svolta europea, la quale non si basa su un cambiamento delle normative e dei trattati in vigore, ma su una positiva evoluzione interpretativa degli stessi, frutto anche dell'iniziativa italiana. Ai paesi in grave recessione l'Unione consente un uso un po' più aggressivo di politiche fiscali anticicliche di livello nazionale, con preferenza per quelle, come i pagamenti degli arretrati pubblici per spese correnti, che non hanno impatto sulla dimensione economica del deficit, ma solo su quella finanziaria. Non si può certo parlare di una compiuta svolta nella direzione auspicata dai critici keynesiani delle politiche dell'Unione, ma è comunque un passo avanti. A parere di molti deputati intervenuti in Commissione, non emerge ancora la consapevolezza del legame fra consolidamento fiscale e recessione nei paesi in

crisi, in assenza di meccanismi anticiclici o reflazionistici di livello europeo, né di un vero coordinamento delle politiche nazionali. Alcuni si sono chiesti perché un varco come quello ottenuto oggi non sia stato concesso qualche mese fa – com'è stato per la Spagna – e perché in ultima analisi ci siano voluti sei mesi di pesante recessione per capire che l'Italia avesse bisogno di interventi correttivi.

A chi è stato delegato da un'ampia maggioranza della Commissione per la presente relazione, sembra evidente che il cambiamento di linea delle sedi comunitarie sulle prescrizioni in merito alla finanza pubblica italiana, sia la conseguenza di due fattori: da un lato, la nuova solidità del bilancio pubblico italiano, messo in sicurezza dai numerosi e dolorosi interventi degli ultimi diciotto mesi; dall'altro lato, le nuove preoccupazioni per l'evoluzione particolarmente negativa della congiuntura economica italiana. Teniamo conto che il drastico aggiustamento italiano ha generato, fra le altre conseguenze, un sostanziale pareggio della nostra bilancia dei pagamenti, il cui disavanzo solo due anni fa valeva tre punti di Pil. Più della metà di questo riequilibrio deriva da una contrazione delle importazioni, il resto da un aumento delle esportazioni. E, poiché l'Italia per le dimensioni dei flussi di commercio che attiva non è Cipro, e non è neppure la Grecia, questi numeri hanno impatto sui *partners* europei, un impatto che si fa valere al di là delle parole. Se è vero insomma che la valutazione congiunta, di un bilancio italiano strutturalmente in fase di risanamento e di una profonda e ormai troppo prolungata recessione interna, ha portato l'Europa a cominciare a modificare atteggiamento nei confronti delle priorità di politica economica per il nostro paese, allora, sembra necessario che l'Italia, oltre a mantenere la ritrovata credibilità in materia di stabilità finanziaria e a rispettare gli impegni di bilancio assunti nelle sedi europee, in particolare l'obiettivo di una valutazione positiva nell'ambito della procedura sui disavanzi eccessivi, sia vigile e pronta a continuare un confronto serrato con le istituzioni europee finalizzato a rendere il più possibile efficaci i nuovi margini di flessibilità, anche con riferimento a ulteriori interventi di sostegno all'economia e all'occupazione, in particolare giovanile.

Questa linea di condotta è perfettamente compatibile, a mio modo di vedere, con il forte presidio che, sulla base di un preciso interesse nazionale, l'Italia deve mantenere e rafforzare su un fronte cruciale ancora aperto, quello di un'Europa più orientata alla crescita, sia nel coordinamento fra le politiche nazionali sia nel decollo di politiche di livello europeo, basate su un bilancio propriamente federale. Su questi temi è aperto un importante confronto politico nel Parlamento europeo, che ha bocciato il progetto di bilancio proposto dai Governi e dalla Commissione e che chiede più Europa.

In conclusione, nel raccomandare alla Camera l'approvazione della Relazione presentata dal Governo, è importante sottolineare che si tratta di un atto che apre la strada a un provvedimento di stimolo all'economia, i cui aspetti di merito potranno essere valutati in sede di esame del decreto. All'origine dell'apertura europea verso nuovi margini di flessibilità per le politiche italiane di bilancio sono, allo stesso tempo, i risultati conseguiti in termini di stabilità finanziaria, che vanno salvaguardati, e una preoccupazione per il prolungamento della recessione economica nel nostro paese. Il costo e la stessa fattibilità del programma straordinario di pagamento dei crediti commerciali delle pubbliche amministrazioni dipende dalla stabilità dei tassi d'interesse sul debito pubblico italiano nelle prossime settimane e nei prossimi mesi. E questo a sua volta dipende dalla nostra capacità, come sistema paese, di evitare che l'incertezza politica possa trascinare in instabilità. L'intervento sui pagamenti pubblici, così come la mini *golden rule*, sono primi, importanti, passi di un cammino che deve acquisire continuità nel tempo, e guardare non solo alle questioni europee, ma anche alle tante questioni nazionali di riforma ancora aperte, per le quali non possiamo rimproverare l'Europa ma soltanto noi stessi. Queste preoccupazioni ritengo debbano essere al centro dell'impegno del nuovo Parlamento, affinché il paese possa con vigore e rinnovata speranza riprendere una strada di crescita sostenibile.