

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LVII-bis**
n. **1-A**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE

*istituita con deliberazione dell'Assemblea del 26 marzo 2013,
ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del regolamento*

Presentata alla Presidenza il 28 marzo 2013

(Relatore: **CAUSI**, per la maggioranza)

SULLA

RELAZIONE AL PARLAMENTO PREDISPOSTA AI SENSI DELL'ARTICOLO 10-BIS, COMMA 6, DELLA LEGGE 31 DICEMBRE 2009, N. 196

PRESENTATA DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(MONTI)

E DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

(GRILLI)

Trasmessa alla Presidenza con lettere in data 21 e 25 marzo 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Relazione presentata dal Governo reca nuove previsioni sulla crescita economica e sull'evoluzione dei conti pubblici rispetto a quanto previsto nei documenti di programmazione economica e finanziaria, ed in particolare nella Nota di aggiornamento presentata nel 2012. La Relazione è disposta in conformità all'articolo 10-*bis*, comma 6, della legge di contabilità e finanza pubblica, ai sensi del quale il Governo, qualora intenda modificare gli obiettivi programmatici ovvero effettuare interventi correttivi in presenza di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica e non possa darne conto nella Nota di aggiornamento, è tenuto ad informare preventivamente il Parlamento dei propri intendimenti. Il Governo ha chiesto al Parlamento, attraverso l'approvazione in aula della Relazione, una esplicita autorizzazione per procedere all'attuazione di interventi urgenti in materia di sblocco dei pagamenti alle imprese da parte della Pubblica amministrazione. Tale intervento correttivo è ritenuto dal Governo, anche in coerenza con decisioni concertate in sede europea, necessario e urgente non solo sotto il profilo strutturale, poiché permette di « mettere in chiaro » ingenti poste di bilancio finora in parte sommerse dal punto di vista del fabbisogno e del debito, anche se non dell'indebitamento netto, ma anche sotto il profilo congiunturale, poiché consente l'immissione di un'ingente iniezione di liquidità, a carico della finanza sovrana, a vantaggio del sistema delle imprese e delle più generali condizioni finanziarie del sistema.

Il documento in esame evidenzia un andamento della congiuntura economica peggiore rispetto a quello stimato nella Nota di aggiornamento al DEF del 2012 e

individua nello sblocco dei pagamenti dei debiti delle amministrazioni pubbliche verso i propri fornitori l'intervento attraverso il quale immettere in tempi brevi liquidità nel sistema economico ed in tal modo agevolare una ripresa della crescita del PIL. Si tratta perciò di una decisione di indirizzo che prefigura futuri concreti provvedimenti attuativi, all'interno dei quali si potrà entrare nei numerosi dettagli tecnici e operativi coinvolti. In questa fase, il Parlamento è chiamato a discutere le linee generali, da un lato, del nuovo quadro di finanza pubblica, in attesa del prossimo DEF, da presentare nell'arco delle prossime settimane, e, dall'altro lato, delle misure per la velocizzazione dei pagamenti pubblici, in attesa di un apposito decreto.

La Relazione è stata esaminata dalla Commissione speciale istituita dalla Camera dei Deputati nelle more dell'istituzione delle Commissioni permanenti. L'attenzione della Commissione si è concentrata sia sul nuovo, e peggiorato, quadro macroeconomico e macrofinanziario, sia sul proposto intervento di varo di un programma straordinario per il pagamento dei debiti commerciali della Pubblica amministrazione. 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 Milanese nel corso dei lavori della Commissione, la quale si è poi potuta avvalere di due importanti contributi grazie alle audizioni rilasciate dall'Istat, focalizzata più sul versante del deterioramento macroeconomico, e dalla Banca d'Italia, focalizzata invece soprattutto sulla questione dell'entità dei crediti

vantati dal sistema delle imprese nei confronti della Pubblica amministrazione e dell'impatto di un intervento per la loro messa in pagamento.

Per quanto riguarda l'aggiornamento delle stime di crescita per l'anno in corso, il Governo rileva come, nel quarto trimestre del 2012, si sia manifestato un brusco peggioramento dell'andamento dell'economia italiana, con una contrazione del PIL dello 0,9 per cento rispetto al trimestre precedente, che ha comportato un effetto di trascinamento negativo sul 2013 pari a un punto percentuale e la conseguente revisione al ribasso delle previsioni di crescita, passate, per l'anno in corso, dal -0,2 per cento al -1,3 per cento. Nel corso dell'audizione in Commissione, il Ministro dell'economia e delle finanze ha chiarito che, in assenza dell'intervento di sblocco dei pagamenti, la previsione del Governo sul PIL 2013 sarebbe peggiore, pari a -1,5 per cento. L'impatto della misura proposta, tuttavia, sarebbe, secondo le stime del Governo, ancora più rilevante per il 2014, dove, in assenza d'intervento, si prevede una crescita dello 0,6 per cento — mezzo punto in meno al confronto con la precedente previsione dell'1,1 per cento —, che si trasforma in un incremento dell'1,3 per cento grazie alle misure di sblocco dei pagamenti arretrati della pubblica amministrazione.

La Relazione non riporta le variabili macroeconomiche e finanziarie necessarie al calcolo dei saldi strutturali, rilevanti ai fini della verifica del rispetto dell'obiettivo di medio termine, e cioè dell'equilibrio di bilancio al netto del ciclo e delle *una tantum*. In audizione, tuttavia, il Ministro dell'economia e delle finanze ha ribadito che il programma straordinario di pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione ha natura *una tantum* ed è perciò escluso dal computo di tali saldi, i quali comunque peggiorano, anche se in misura minore di quelli nominali, poiché influenzati dal peggioramento ciclico. La Relazione si limita a fornire una nuova stima dell'indebitamento netto, che peggiora fino al 3 per cento nel 2012, al 2,4 per cento nel 2013

(-0,6 per cento al confronto con le previsioni vigenti) e all'1,8 per cento nel 2014 (-0,3 per cento). L'impatto della minore crescita sulle entrate fiscali appare molto rilevante (-15,7 miliardi di euro nel 2013 e -10 miliardi nel 2014) ed è in parte controbilanciato da minori spese correnti e per interessi. La Commissione ha chiesto al Governo di chiarire meglio, in sede di redazione dell'imminente Documento di economia e finanza, gli andamenti delle entrate, gli effettivi dati 2012 per le diverse tipologie di imposta e le valutazioni in termini di effetti di trascinamento. Il Ministro dell'economia e delle finanze ha chiarito in Commissione che le minori spese per interessi nel 2013, valutate per circa 5,3 miliardi, derivano dalla riduzione prevedibile in base all'attuale curva *forward* dei tassi di interesse sui titoli pubblici italiani al confronto con quella della scorsa estate e dall'aumento, già preso in considerazione, connesso all'emissione di nuovo debito per il finanziamento del programma straordinario di pagamenti.

Allo stato, come emerge dal Bollettino economico pubblicato nel gennaio scorso dalla Banca d'Italia, non emergono ancora segnali di un'inversione della tendenza recessiva, la fase ciclica in Italia resta ancora debole anche 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 all'attività economica. Tale scenario negativo è stato confermato dall'audizione dell'Istat, che in particolare ha messo in luce un ulteriore sensibile deterioramento del grado di fiducia delle famiglie nell'unica rilevazione al momento effettuata in seguito alle recenti elezioni politiche nazionali, oltre che il crescente rischio di distruzione di capitale umano nelle classi più giovani di età.

La Relazione evidenzia quindi come vi sia la necessità di affiancare all'opera di consolidamento dei conti pubblici specifiche azioni di sostegno, capaci di fronteggiare l'accentuata debolezza della domanda interna, stimolandone la ripresa già nella seconda parte dell'anno in corso.

Lo strumento idoneo a favorire un'immediata immissione di liquidità nel sistema economico viene individuato nello sblocco dei pagamenti dei debiti della Pubblica amministrazione verso i propri fornitori, manifestando l'intenzione di procedere in questa direzione attraverso un provvedimento d'urgenza.

Non vi è dubbio che, nell'attuale prolungata fase di crisi, la struttura economica e finanziaria delle imprese risulti alquanto indebolita dal rilevante ammontare di crediti vantati dalle imprese stesse nei confronti delle amministrazioni pubbliche (sono il 25 per cento del totale le imprese italiane creditrici, secondo le stime di Banca d'Italia). Le imprese si trovano nell'impossibilità di valutare i piani di investimento e di migliorare la gestione ordinaria; inoltre, in non pochi casi sono costrette a chiudere o cominciano ad esaminare tale drammatica scelta. Interessate all'intervento proposto dalla Relazione sono le amministrazioni centrali, gli enti territoriali e quelli del Servizio sanitario nazionale, per importi previsti pari a circa 20 miliardi di euro nella seconda parte del 2013 e a ulteriori 20 miliardi nel corso del 2014. Si tratterebbe di una quota consistente del totale dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, stimate da Banca d'Italia in 91 miliardi, di cui 11 ceduti *pro soluto* a intermediari finanziari. Il Ministro dell'economia e delle finanze 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.

Sotto un diverso profilo, per valutare l'impatto del provvedimento, occorrerebbe conoscere lo stato di implementazione delle misure straordinarie intraprese nel corso del 2012, aventi le medesime finalità

di quelle in oggetto, ed in particolare quelle previste dall'articolo 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, al fine di accelerare il pagamento dei debiti di fornitura della Pubblica amministrazione. Il Ministro dell'economia e delle finanze ha chiarito che il circuito delle certificazioni non verrà interrotto, ma che la partecipazione al nuovo programma non dipenderà da esso, bensì da meccanismi più semplici e automatici.

Le misure per l'accelerazione dei pagamenti variano a seconda della tipologia degli enti. Per i debiti delle regioni e degli enti locali si prospetta un allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno che consenta l'utilizzo degli avanzi di amministrazione, l'esclusione dal Patto di stabilità delle regioni dei pagamenti effettuati in favore degli enti locali sui residui passivi a cui corrispondono residui attivi nei bilanci degli enti locali, l'istituzione di fondi rotativi per assicurare la liquidità degli enti territoriali con obbligo di restituzione in un determinato arco temporale. Per i debiti del comparto sanitario è prevista la concessione di un'anticipazione di cassa finalizzata al pagamento dei debiti relativi ad operazioni già conteggiate negli esercizi finanziari precedenti ai fini del calcolo dell'indebitamento netto, da restituire secondo un piano di rientro. Infine, attraverso le giacenze di tesoreria dovrebbe provvedersi ai rimborsi fiscali pregressi a carico dello Stato.

In sede di audizione, il Ministro dell'economia e delle finanze ha chiarito che il riparto del programma straordinario prevede circa 19 miliardi a vantaggio dei Comuni (12 miliardi per il 2013 e 7 per investimenti 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).

Per quanto riguarda i riflessi sul conto economico delle amministrazioni pubbliche, le misure in questione comporterebbero maggiori pagamenti in conto capitale per circa 7,8 miliardi, determinando un peggioramento dell'indebitamento netto di 0,5 punti di PIL nel solo 2013. Il saldo di bilancio passerebbe di conseguenza da -2,4 per cento del PIL del quadro tendenziale a legislazione vigente a -2,9 per cento. Il

ridotto effetto atteso sul saldo di indebitamento netto evidenzia che la quota maggioritaria dell'intervento riguarderà l'accelerazione dei pagamenti a fronte di residui passivi di parte corrente, che hanno effetto solo su fabbisogno e debito. Sempre al fine di poter valutare compiutamente l'impatto del provvedimento, la Commissione ha chiesto al Governo di fornire chiarimenti in sede di decreto di attuazione in merito all'entità dello *stock* di residui passivi esistenti e alla sua composizione tra parte corrente e in conto capitale.

Una piccola quota del margine di miglioramento dell'indebitamento netto 2013, pari a circa 800 milioni, è destinata al finanziamento dei nuovi investimenti produttivi che, in base alle decisioni dell'Unione Europea, potranno essere scomputati dai parametri rilevanti per l'equilibrio strutturale dei bilanci. Anche in questo caso si tratta, come in quello del pagamento dei debiti, di una novità di rilievo nell'impalcatura comunitaria, anche se dagli effetti economici ancora modesti. È 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 comprenda non soltanto i grandi progetti infrastrutturali, ma l'insieme delle misure di investimento che possono esercitare un impatto a breve positivo sulla crescita e sulla riduzione della disoccupazione, in particolare giovanile.

La materia presenta profili comunitari assai delicati e complessi tenuto conto, in particolare, che per l'Italia, nel maggio del 2013, dovrebbe concludersi positivamente la procedura per disavanzo eccessivo. Ricordo che il 18 marzo scorso il Commissario agli affari economici e monetari, Olli Rehn e il Commissario all'industria, Antonio Tajani, hanno diramato una nota congiunta sull'attuazione della direttiva in materia di ritardati pagamenti dove, dopo

aver ricordato che la direttiva non si applica necessariamente all'ammontare del debito commerciale pregresso, rilevavano come l'Italia avesse stabilito di applicare la direttiva medesima solo ai contratti stipulati a partire dal 1° gennaio 2013, suggerendo, quanto al pregresso, di prevedere un piano di liquidazione avente come obiettivo quello di portare tale ammontare a livelli fisiologici in tempi relativamente brevi. Questo piano avrebbe dovuto prevedere adeguate misure contro il rischio di comportamenti opportunistici (azzardo morale) da parte delle pubbliche amministrazioni titolari del debito pregresso.

Al tempo stesso, la nota sottolineava come il Patto di stabilità e crescita consentisse di prendere in considerazione fattori significativi in sede di valutazione della conformità dei saldi di bilancio degli Stati membri con i criteri di deficit e di debito del Patto stesso. Veniva infine manifestata la disponibilità della Commissione a cooperare con le autorità italiane per aiutare l'attuazione tecnica del piano di liquidazione del debito commerciale pregresso.

I risultati del Consiglio europeo del 14-15 marzo 2013 hanno confermato 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 Patto di stabilità e crescita e del Programma nazionale di riforme. Un percorso, va ricordato, da costruire nei prossimi giorni, poiché il nuovo Documento di economia e finanza è atteso in Parlamento per il 10 aprile. La Commissione speciale esorta il Governo ad aprire velocemente anche su questo versante un confronto con il Parlamento, in parallelo a quello connesso agli atti conseguenti all'approvazione della Relazione oggi all'esame dell'Aula.

Nell'informativa resa alla Camera il 25 marzo sul vertice europeo, il Presidente del Consiglio ha precisato che l'Italia deve rispettare la soglia del 3 per cento nel

2013, mantenendo a questo fine un adeguato margine di sicurezza. In caso contrario il nostro Paese non uscirà dalla procedura di deficit eccessivo e perderà ogni possibile vantaggio. Su tale base il Presidente del Consiglio Monti, tenuto conto che la Commissione europea stima per l'Italia nel 2013 un deficit non corretto per il ciclo pari al 2,4 per cento del PIL, valuta che « lo spazio fiscale utilizzabile per l'operazione di pagamento dei debiti verso la Pubblica amministrazione che impattano sul deficit sia di circa lo 0,5 per cento, così da arrivare al 2,9 per cento e non al 3 per cento o oltre », ove la soglia del 3 per cento del PIL rappresenta, come noto, il livello massimo di indebitamento netto nominale previsto dal Patto di stabilità e crescita. A riguardo molti deputati in Commissione hanno rilevato come l'intervento in questione sembrerebbe esaurire, almeno per il 2013, ogni residuo spazio di politica economica a livello nazionale, fatta esclusione per manovre finanziarie dotate di adeguate coperture, a parità di saldi.

Il Ministro Moavero Milanesi ha bene descritto, rispondendo in Commissione, le caratteristiche di questa svolta, la quale, è bene precisare, 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, come l'Italia, l'Unione europea consiglia un uso più aggressivo di politiche fiscali anticicliche a livello nazionale. I varchi si sono aperti, in particolare, sul versante del pagamento dei debiti commerciali delle Pubbliche amministrazioni e su quello dello scorporo di alcuni investimenti pubblici produttivi dai parametri del Patto di stabilità e crescita.

A chi è stato delegato dalla Commissione per proporre la presente relazione, sembra evidente che il, seppur parziale, cambiamento di linea delle sedi comunitarie sulle prescrizioni in merito alla finanza pubblica italiana, e la nuova flessibilità accordata per i pagamenti pubblici « nascosti » e per la « mini » *golden rule*, sono il frutto, per un verso, del nuovo

profilo temporale del bilancio pubblico, messo in sicurezza dai numerosi e dolorosi interventi degli ultimi diciotto mesi, e, per l'altro verso, delle nuove preoccupazioni che emergono per l'evoluzione particolarmente negativa della congiuntura economica italiana. Se è così, allora, sembra assolutamente necessario che il paese, oltre a mantenere la ritrovata credibilità in materia di stabilità finanziaria, sia vigile e pronto 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. Non ci nascondiamo certamente che le nuove linee europee sono ancora insufficienti, e che un fronte cruciale è ancora aperto, e cioè quello di politiche anticicliche di livello europeo, basate su un bilancio propriamente federale e aventi le caratteristiche di esercitare effetti asimmetrici, a fronte di strutture economiche divergenti, di costruire una capacità di spesa europea e di definire perimetri di garanzia europea per una parte almeno dei debiti sovrani dell'area euro. Sappiamo che su questi fronti è aperto un importante confronto politico nel Parlamento europeo, che ha bocciato il progetto di bilancio proposto dai Governi e dalla Commissione europea e chiede più Europa. Tutto questo lo sappiamo, ma forse non apprezziamo a sufficienza il ruolo che l'Italia può svolgere per spingere l'Europa verso un'evoluzione positiva. Piuttosto che usare le critiche all'Europa come arma di uno scontro politico interno, che resterebbe così connotato da localismo e provincialismo, quando non da vero e proprio populismo, dovremmo fare ogni sforzo per consolidare il nostro ruolo nel contesto dell'Unione europea. Un ruolo che dipende dal peso e dall'importanza del nostro Paese, ma anche da consapevoli strategie e azioni che dobbiamo con tenacia perseguire, a partire dai primi varchi aperti nelle settimane più recenti. Ruolo dell'Italia che, giova sottolinearlo nella presente difficile fase politica, rischia di diventare debole e poco credibile se non

supportato da una ritrovata coesione nazionale e dal lavoro quotidiano di una compagine governativa autorevole di fronte all'Europa.

La Relazione evidenzia inoltre come occorra tenere conto che una parte dei pagamenti confluirà nel settore creditizio, attesa l'avvenuta cessione agli intermediari finanziari, da parte delle imprese, di una quota dei propri debiti commerciali. A tale riguardo si osserva come ciò riduca l'immissione di liquidità nel sistema economico ma favorisca comunque in via indiretta l'economia, poiché l'accelerazione dei pagamenti dovrebbe determinare un'attenuazione delle tensioni sull'offerta di credito e una riduzione dei tassi di interesse alla clientela. La Commissione, attraverso gli interventi di tutti i gruppi politici, ha manifestato 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.

Analogamente, 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 e verificare la possibilità di procedere, nei casi in cui potesse risultare conveniente ai fini della gestione del procedimento, a forme di centralizzazione dei

pagamenti (seguendo l'esempio di quanto avvenuto nell'analogo programma predisposto dalla Spagna); verificare la fattibilità di schemi di compensazione con i debiti tributari delle imprese; costruire schemi e soluzioni che tengano conto delle differenti situazioni contabili e di bilancio 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.

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 ad un importante provvedimento di stimolo all'economia, i cui aspetti specifici e di merito potranno essere esaminati in sede di valutazione del prossimo decreto d'urgenza. Al tempo stesso, non va dimenticato che all'origine dell'apertura europea verso questi nuovi margini di flessibilità resta una forte e motivata preoccupazione per il prolungamento della recessione economica nel nostro Paese. Nessuno può pensare che il programma straordinario di pagamento dei crediti commerciali della Pubblica amministrazione sia, al riguardo, risolutivo. Si tratta solo del primo, seppure importante, passo di un cammino che deve acquisire continuità nel tempo. Questa preoccupazione ritengo debba essere al centro dell'impegno politico, programmatico e normativo del nuovo Parlamento e richiede che il Paese, adeguatamente rappresentato da un Governo autorevole, possa con nuovo vigore e rinnovata speranza riprendere una strada di crescita sostenibile ed esercitare pienamente il ruolo che gli spetta in Europa.

Marco CAUSI,
Relatore per la maggioranza.

€ 1,00



170572000100