

**Decreto 35/2013. Disposizioni 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**

**Relazione al Parlamento**

**Marco Causi, Montecitorio, 14 maggio 2013**

Signor Presidente, nell'introdurre i lavori di questa giornata, voglio ricordare l'importanza macroeconomica del decreto-legge che l'Aula si appresta ad approvare: è, di fatto, la prima manovra di segno espansivo che diamo all'economia italiana, al sistema economico italiano, negli ultimi anni. È una manovra che inietterà 40 miliardi di euro tramite il pagamento dei debiti commerciali e, quindi, degli arretrati delle pubbliche amministrazioni nei confronti del sistema delle imprese. Si tratta di 40 miliardi di euro così suddivisi: 20 miliardi di euro nel 2013 e 20 miliardi di euro nel 2014 e, come vedremo, anche con la possibilità di ulteriori ampliamenti di questa manovra.

Questa manovra di segno espansivo deriva da alcuni spazi che si sono aperti nell'impianto delle politiche di coordinamento dei bilanci dell'Unione Europea, anche se non possiamo dimenticare alcuni elementi critici: prima di tutto che questa apertura, e la manovra relativa agli arretrati di pagamento della pubbliche amministrazioni, forse, avrebbe potuto venire prima anche per il nostro Paese, come prima è venuta, ad esempio, per la Spagna. Il secondo elemento critico è che si tratta comunque, ancora, fino ad adesso, di una apertura limitata, lo ricordiamo, a quei pagamenti che incidono per quanto riguarda la parte corrente soltanto sulla dimensione finanziaria dell'indebitamento netto, ma non su quella economica; quindi, questi pagamenti, per quanto riguarda quelli di parte corrente, non vanno a incidere sull'indebitamento netto poiché, essendo i bilanci di parte corrente fatti con il criterio della competenza economica, se ne dovrebbe essere già tenuto conto e, comunque, secondo i criteri contabili dell'Unione Europea se ne è già tenuto conto negli anni passati.

Un'incidenza, invece, c'è sull'indebitamento netto per quanto riguarda i pagamenti degli arretrati relativi alle spese in conto capitale: essendo contabilizzate per cassa, anche quando si paga un arretrato questo va a incidere sull'indebitamento netto; e su questo, come ci ricorderemo tutti, in quest'Aula abbiamo approvato un aggiornamento dei quadri finanziari, un aggiornamento del DEF che poi abbiamo validato anche con il nuovo e provvisorio DEF che amplia la possibilità di arrivare, per quanto riguarda l'indebitamento netto, dal 2,4 per cento al 2,9 per cento nel 2014 e, quindi, apre uno spazio di mezzo punto di PIL appunto per i pagamenti in conto capitale.

Un terzo elemento critico, naturalmente, è che non bisogna neanche sovrastimare l'impatto di questa manovra; come ci ricorderemo, quando abbiamo approvato in quest'Aula l'aggiornamento del DEF per fare entrare i 40 miliardi di

euro abbiamo valutato alcuni elementi critici, tra cui una certa sovrastima dell'impatto. L'impatto sicuramente sarà positivo, ma non bisogna esagerare.

Tuttavia questo impatto potrebbe ancora aumentare se, oltre a questi 40 miliardi di euro che ora con questi procedimenti andiamo a pagare, da parte delle pubbliche amministrazioni si riuscisse ad ampliare il *plafond* di questi pagamenti. Sappiamo per certo che l'ammontare dei crediti vantati dal sistema delle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni è superiore a 40 miliardi di euro; anche se c'è incertezza sull'effettivo ammontare, sappiamo che già con i meccanismi attivati da questo decreto-legge le domande da parte degli enti locali per avere le anticipazioni e per lo sblocco del patto di stabilità per procedere poi ai pagamenti sono già oggi superiori al *plafond* offerto almeno per l'anno in corso, per il 2013, e quindi ci sono numerosi segnali che può essere sensato e utile aprire anche una fase due, andare oltre questi 40 miliardi di euro.

Nel decreto-legge, voglio dirle, signor Presidente, grazie anche al lavoro della Commissione speciale e della Commissione bilancio, è stato approvato, in Commissione in sede referente, un emendamento che inizia a dare i criteri, gli indirizzi ed i paletti per una «fase due», quindi per ulteriori pagamenti che non abbiano, però, in questo caso, impatto sul debito pubblico, ma che avvengono, invece, tramite un circuito di operazioni finanziarie; un po' come è successo anche in Spagna.

Il problema italiano di un eccesso di pagamenti pregressi «incagliati» delle pubbliche amministrazioni ha una doppia origine. La prima origine deriva dal fatto che da molti anni i nostri enti pubblici, in particolare gli enti locali, sono soggetti a forti limiti finanziari tramite il Patto di stabilità interno. Quindi, molti enti locali hanno accumulato delle riserve di cassa e, quindi, pur avendo soldi in cassa non hanno potuto spenderli per i limiti del Patto di stabilità interno. Il secondo motivo da cui ha origine questo problema italiano è il fatto che in Italia abbiamo ancora un criterio di competenza giuridica che presiede alla redazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, piuttosto che, invece, un criterio di competenza economico di cassa, come avviene nel resto dei Paesi europei. Questo lo voglio ricordare perché saremmo ipocriti se dicessimo che, grazie a questo decreto, risolveremo in modo strutturale il problema dei ritardi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni; non basterà neanche il semplice recepimento delle nuove direttive comunitarie che impongono dei limiti temporali ai pagamenti.

Il vero modo strutturale per risolvere definitivamente il problema è quello di applicare integralmente le previsioni della legge n. 196 del 2009, di contabilità e finanza pubblica, e le stesse previsioni della legge n. 42 del 2009, sul federalismo fiscale, e andare velocemente all'attuazione di quanto previsto in quelle leggi, cioè ad una contabilità pubblica che sia, da un lato, armonizzata, e quindi con medesimi criteri fra Stato, regioni ed enti locali, e, dall'altro lato, che vada verso un criterio di cassa. C'è una sperimentazione in corso e credo che noi dovremmo insistere con il Governo, nei prossimi mesi, affinché questa sperimentazione

venga conclusa e, sulla base degli effetti della sperimentazione del bilancio di cassa già fatta su un campione di comuni, di province e di regioni, si vada velocemente all'istituzione definitiva del bilancio di cassa.

Il decreto apre, quindi, due canali per finanziare gli enti locali e le amministrazioni pubbliche, affinché esse, poi, a loro volta, paghino i loro debiti commerciali. Un canale è lo sblocco del Patto di stabilità interno, che funziona a vantaggio degli enti che hanno già la liquidità. Va detto che già oggi, in base alle domande di sblocco pervenute alla piattaforma centrale del Ministero dell'economia, gli enti locali hanno chiesto uno sblocco pari a circa 3 miliardi e mezzo di euro. Non è poco, anche perché è già superiore al *plafond* che era previsto per l'anno in corso, ma voglio sottolineare che è un po' inferiore alle cifre che nella discussione pubblica erano state poste nei mesi passati. L'ANCI, in particolare, ci ha sempre ricordato che i comuni avrebbero «in pancia» una liquidità di 8-9 miliardi di euro, ma solo 3 e mezzo ne sono emersi. Su questa distanza fra il dato sempre definito dall'ANCI e l'effettiva emersione di domanda occorrerà fare una riflessione per capire da cosa dipenda questa discrasia.

Il secondo canale, accanto quindi allo sblocco del Patto di stabilità interno, è quello di anticipare agli enti che non hanno disponibilità di cassa le risorse per procedere ai pagamenti. Queste anticipazioni verranno fatte dallo Stato e dalla Cassa depositi e prestiti, ed è importante ricordarsi il meccanismo di queste anticipazioni, perché, come dice la parola, sono anticipazioni, che poi gli enti beneficiari dovranno restituire nel corso del tempo con adeguati piani di ammortamento. Questo è un punto molto importante, anche interessante, dell'ingegneria finanziaria del decreto, perché è vero che, da un lato, il Tesoro della Repubblica garantirà questo flusso iniziale di anticipazioni anche tramite un'emissione aggiuntiva di titoli pubblici - fino a 40 miliardi di euro e poi sarà necessario farlo per 40 miliardi meno le disponibilità liquide già esistenti nelle casse delle gli enti locali -, ma poi, le regioni, le province, i comuni, gli enti locali beneficiari di queste anticipazioni dovranno restituirle. Questo è un punto importante perché la restituzione permetterà, da un lato, a poco a poco nel tempo, di riassorbire l'aumento di debito pubblico che è stato necessario all'inizio dell'operazione, e dall'altro lato, quindi di rendere questa operazione un'operazione che, nel lungo periodo, ha un minore impatto sul debito pubblico di quanto non ne abbia invece ovviamente all'inizio.

Questo punto è importante perché molti hanno notato, non a torto, che un'operazione di pagamento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni così finanziato con l'aiuto dello Stato va alla fine a dare un beneficio aggiuntivo, un beneficio maggiore, agli enti che hanno accumulato troppi debiti; e molto spesso dietro l'accumulazione di tanti debiti ci sono anche elementi di gestione finanziaria dell'ente che non sono abbastanza virtuosi. Questo è un meccanismo, come detto, che avvantaggia di più, beneficia di più gli enti meno virtuosi rispetto agli enti più virtuosi. E, tuttavia, però, va ricordato sempre che, per come è costruita l'ingegneria finanziaria del provvedimento, la restituzione dell'anticipazione è a carico di quegli enti. Pertanto, è vero che l'ente molto

indebitato sarà particolarmente avvantaggiato da questo provvedimento, ma è anche vero che quell'ente dovrà ricavare per anni lo spazio nei suoi bilanci per ripagare, tramite ammortamento, ciò che ha avuto come anticipazione. Quindi, alla fine, il costo è a carico degli enti e non a carico dello Stato.

Nel corso dell'esame in sede referente, per aggiungere un elemento ulteriore, grazie ad un emendamento dei relatori che è stato accolto dal Governo e votato dalla Commissione, si è anche proceduto ad estendere la tipologia dei debiti commerciali che potranno essere pagati, rispetto anche ad alcune tipologie di crediti che, pur essendo giuridicamente collocate come obbligo di pagamento, entro il 31 dicembre del 2012, vengono però perfezionate dal punto di vista giuridico durante il 2013. Ciò permetterà anche ad alcuni enti, chiamiamoli così, più virtuosi, che hanno accumulato in passato pochi debiti commerciali, di partecipare al riparto di questo periodo di pagamenti anche con pagamenti da effettuare durante il 2013. Questi due elementi riequilibrano, a mio modo di vedere e a modo di vedere della Commissione, questa possibile critica di un provvedimento che avvantaggia gli enti che si sono in particolare molto indebitati.

Vi è un ultimo punto, poi passerò la parola al mio collega, onorevole Bernardo, che è appena arrivato. Dico un'ultima cosa sulla questione delle coperture di questo provvedimento. È chiaro che questo provvedimento ha bisogno di una copertura per finanziare l'aumento della spesa per interessi. Infatti, come ho spiegato poco fa, l'aumento del debito pubblico comporterà l'aumento della spesa per interessi almeno fino a quando gli enti a cui sono state date le anticipazioni a poco a poco non ridaranno i soldi allo Stato per il riacquisto, per il fondo di ammortamento del debito pubblico. L'aumento della spesa per interessi è cifrato all'incirca in 550-570 milioni di euro e a copertura di questo aumento c'è un meccanismo che va ricordato. Infatti, questo è un Paese un po' strano: ricordo che noi stiamo facendo una manovra che immette nell'economia 40 miliardi di euro (quindi non una cosa da niente), e poi la discussione pubblica è molto interessata a come finanziamo l'uno per mille, perché quando parliamo per esempio di sigarette elettroniche parliamo di 40 milioni, quindi meno dell'uno per mille di questi 40 miliardi.

Allora, chiariamo bene gli aspetti di copertura. I 550 milioni di euro di maggiore interesse vengono coperti, nel 2014, in modo automatico dall'impatto stesso di questo provvedimento: come tutti sanno dentro le fatture che verranno pagate c'è anche un'IVA che verrà pagata e, quindi, una parte di questi 40 miliardi ritornerà allo Stato sotto forma di IVA. Se volessimo fare un conto teorico - il Governo su questo è stato giustamente molto prudente - dato che l'IVA media in Italia è pari a un 14 per cento, il 14 per cento di 40 miliardi fa più di 5 miliardi; se guardiamo i primi 20 miliardi, il 14 per cento di 20 miliardi fa un po' meno di 3 miliardi, quasi 3 miliardi; e se anche adottassimo l'IVA dell'edilizia (che è al 10 per cento), il 10 per cento di 20 miliardi farebbe 2 miliardi.

Il Governo prudentemente stima che l'incremento di IVA che deriverà dal fatto

stesso che queste fatture, che non sarebbero state pagate, verranno pagate, è di 550 milioni, e quindi copre pressoché integralmente le esigenze di copertura per il 2014. Dal 2015 in poi, invece, scatta una copertura legata sostanzialmente a rimodulazioni e a riduzioni di spesa. Queste riduzioni di spesa sono state modificate durante l'esame in sede referente in V Commissione (bilancio), escludendo tagli di spesa nel settore istruzione e in tutto il settore trasversale fra i vari Ministeri della ricerca e dello sviluppo, quindi istruzione, università, ricerca e sviluppo, che non vengono ridotti; mentre poi per quanto riguarda il 2014 il Governo, per estremo atto di prudenza, ha deciso di accantonare queste stesse riduzioni di spesa, che però nel 2014 scatteranno soltanto se non verrà realizzato l'incremento dell'IVA.

I veri tagli e le vere riduzioni partono quindi dal 2015; esse partiranno dal 2014 se e solo se non dovesse aumentare l'IVA connessa a queste fatture. Dato però che l'aumento dell'IVA connesso al pagamento di queste fatture è «cifrato» in modo molto prudenziale, credo che potremo con una certa serenità dire a tutti quelli che ci parlano in queste ore, che abbiamo tempo fino al 2015 per verificare tali coperture, per verificare i tagli di spesa e per augurarci che, se questo provvedimento, insieme ad altri, riuscirà ad avere un effetto di *shock* e a far ripartire la nostra economia, probabilmente i tendenziali di finanza pubblica al 2013 saranno un pò meno difficili di quanto non siano oggi, e potremo vedere quindi questa riduzione di spesa in un modo più sereno.

Abbiamo infine accolto come emendamento dei relatori - ne parlerà poi più in dettaglio l'onorevole Bernardo - un importante accordo che giovedì scorso è stato raggiunto nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. Un accordo in cui regioni, province e comuni insieme allo Stato hanno modificato quello che si chiama il loro patto di stabilità verticale, e quindi il modo in cui all'interno di ciascun territorio regionale la regione e gli enti locali che fanno parte di quel territorio si ridistribuiscono gli spazi finanziari in modo da avere una gestione più efficiente degli spazi finanziari possibili nel patto di stabilità, e di avere quindi anche degli spazi in più di spesa, in particolare di spesa sia corrente che per investimenti. Questa sistemazione del patto di stabilità verticale è stata molto importante per acquisire il consenso delle regioni, delle province e dei comuni sull'intero impianto del provvedimento, ma naturalmente determina anche in questo caso un pochino più di spesa locale, e con le attuali coperture, un pochino meno di spesa centrale; quindi la riallocazione di spesa fra centro e periferia, in questo caso di appena 15 milioni di euro nel 2014 e 70 milioni di euro del 2015.

Le coperture di questo ultimo «pezzetto» di manovra, il Governo, insieme ai relatori, le hanno dovute trovare un po' in emergenza durante il *week end*, perché era importante politicamente accettare l'accordo con le regioni. Si tratta però di coperture provvisorie: il Governo già in Commissione (ma invito il Governo a ribadire tale elemento anche in Aula) ha preso l'impegno che le coperture relative a questi 15 e 70 milioni di euro, che incidono su alcuni capitoli anche sensibili di spesa pubblica centrale come ad esempio la cooperazione allo

sviluppo, rimangano coperture provvisorie che saranno rivalutate e ridefinite da questo momento alla prossima legge di stabilità.