



Servizio del bilancio
del Senato

n.b. nota breve

XVII legislatura
Nota breve n. 1
Marzo 2013

La Relazione al Parlamento 2013 (Doc. LVII-*bis*, n. 1)

Il governo presenta - ai sensi dell'articolo 10-*bis*, comma 6 della legge di contabilità - una Relazione al Parlamento per aggiornare gli obiettivi di finanza pubblica relativi agli esercizi 2013 e 2014, al fine di tenere conto degli effetti attesi dalle misure di accelerazione del pagamento dei debiti commerciali che le Pubbliche amministrazioni detengono con i propri fornitori.

I debiti commerciali hanno una entità molto significativa e riguardano una platea molto ampia di soggetti pubblici (regioni, province, comuni, Stato). L'accelerazione dei pagamenti produce effetti di cassa e implica un aumento del fabbisogno delle amministrazioni pubbliche e quindi del debito. In alcuni casi, essa ha impatto anche sul saldo del conto economico delle pubbliche amministrazioni, parametro di riferimento delle regole europee insieme al debito. La Relazione chiarisce che l'accelerazione avrà implicazioni anche sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, nella misura in cui si prevederà di mettere a disposizione di regioni ed enti locali anticipazioni per garantire loro la liquidità necessaria per effettuare i pagamenti.

Per l'entità delle somme coinvolte (circa 20 miliardi annui per ciascuno degli esercizi 2013 e 2014) sarebbe difficile adottare la decisione in esame nel limite dei saldi di finanza pubblica programmatici definiti, per il 2013 e 2014, nella Nota di aggiornamento al Def di settembre 2012. L'approvazione da parte del Parlamento di nuovi saldi programmatici indicherebbe pertanto il quadro di riferimento finanziario entro cui l'operazione si potrebbe sviluppare.

È la prima volta dal 1988 - anno di introduzione della deliberazione parlamentare sui saldi programmatici di riferimento per la decisione annuale di finanza pubblica - che si procede ad una definizione in senso peggiorativo degli obiettivi, al fine di creare margini discrezionali per immettere liquidità aggiuntiva nel sistema economico. Si ricorda, peraltro, che - con l'eccezione delle disposizioni di deroga per il cofinanziamento nazionale - si tratta di un intervento destinato non a finanziare nuova spesa, quanto a chiudere posizioni giuridiche perfezionate in esercizi precedenti.

n.b.

Il quadro macroeconomico

Il calo del PIL, superiore alle aspettative, nell'ultimo trimestre del 2012 (-0,9 per cento rispetto al trimestre precedente) ha prodotto una revisione al ribasso delle previsioni per il 2013 per tener conto dell'effetto di trascinamento dal 2012. A ciò si aggiungono ulteriori incertezze riguardo le prospettive della domanda interna per l'anno in corso.

Il pagamento dei debiti commerciali della Pubblica amministrazione, e la conseguente immissione di liquidità nel sistema, viene considerata dal Governo una misura in grado di accelerare la ripresa della domanda già a partire dalla seconda metà del 2013.

Questo potrà avvenire sia direttamente, mediante afflusso dei pagamenti alle imprese creditrici, sia indirettamente attraverso il versamento delle somme agli intermediari finanziari cui parte delle imprese hanno già ceduto (*pro solvendo o pro soluto*) una quota del portafoglio di crediti. Secondo il Governo, l'effetto positivo sulla domanda deriverà, nel primo caso, dall'utilizzo della liquidità da parte delle imprese per finanziare i piani di investimento o la gestione ordinaria, mentre nel secondo caso l'effetto si verificherà tramite la riduzione dei tassi di interesse e, più in generale, l'attenuazione delle tensioni sull'offerta di credito.

In conseguenza di tale intervento, e dell'atteso riflesso positivo sulla domanda interna e sull'occupazione, le previsioni di crescita per il 2013 e il 2014, pur inferiori rispetto a quelle della Nota di Aggiornamento al DEF del 2012 (cfr. la tabella 1), risultano migliori di quanto si sarebbe verificato in assenza di tale misura.

L'impatto sul PIL delle misure preannunciate, tuttavia, pur chiaramente delineato negli aspetti qualitativi, non risulta esplicitato nella sua entità. Sarebbe, pertanto, opportuno acquisire dal Governo maggiori indicazioni in merito alla quantificazione dell'effetto di tale misura sul PIL e sulle relative componenti, nonché di quanta parte dei pagamenti è stata ipotizzata seguire il canale bancario.

Il quadro di finanza pubblica

Il nuovo quadro macroeconomico delineato nel paragrafo precedente determina un peggioramento rispetto alle precedenti stime dei valori di indebitamento netto della PA per gli anni 2013 e 2014 pari, rispettivamente, a 0,6 e 0,3 punti percentuali di PIL (cfr. la tabella 2):

La Relazione elenca le fonti di tali differenze come segue:

- a) minori entrate fiscali per 15.700 milioni per il 2013 (pari a circa 1 punto percentuale di PIL) e per 10.000 milioni per il 2014 (circa 0,6 punti di

PIL). La pressione fiscale risulterebbe pari al 44,4 per cento per il 2013 e al 44,3 per cento per il 2014;

- b) minori spese per interessi per circa 5.300 milioni nel 2013 e 6.500 milioni nel 2014, per effetto di minori tassi di interesse rispetto alle previsioni. Tali importi incorporano anche gli effetti sugli interessi del maggior fabbisogno connesso con l'accelerazione dei pagamenti della PA;
- c) minori spese, al netto degli interessi, per circa 2.400 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014, dovuti al trascinamento dei maggiori risparmi di spesa registrati nel 2012 rispetto alle precedenti previsioni.

La Relazione specifica che nel conto tendenziale della PA non sono considerati gli effetti sull'indebitamento netto derivanti dall'attuazione dell'accelerazione dei pagamenti dei debiti pregressi (con esclusione della spesa per interessi).

Nella descrizione del quadro macroeconomico, tuttavia, la stessa Relazione precisa che le stime della domanda e della crescita del PIL incorporano l'effetto dell'accelerazione dei pagamenti (risultando più favorevoli rispetto a quanto sarebbe prevedibile in assenza dell'intervento). Ciò implica che anche le voci del conto tendenziale della PA, e in particolare le entrate, incorporano l'impatto dell'accelerazione del pagamento dei debiti. Sarebbe utile esplicitare tale effetto, così come la stima dell'impatto sugli interessi, nella discussione delle previsioni del conto tendenziale della PA.

Si segnala che il quadro di finanza pubblica non reca i nuovi valori di fabbisogno e di debito, pur in presenza di misure preannunciate che hanno effetto principalmente su tali aggregati.

Il pagamento dei debiti commerciali della PA riguarda una quota dei debiti relativi alle spese di investimento dell'ordine di 0,5 punti percentuali di PIL (evidenziato nell'ultima riga della tabella 2). Stante un valore tendenziale dell'indebitamento netto per il 2013 pari al 2,4 per cento del PIL, il valore programmatico si dovrebbe attestare al 2,9 per cento del PIL, al di sotto, pertanto del limite imposto dalla normativa europea.

La Relazione rinvia al Documento di Economia e Finanza (da presentare, in base alla legge di contabilità, entro il 10 aprile) per maggiori dettagli.

Tabella 1

Confronto quadro macroeconomico della Relazione al Parlamento 2013 e della Nota di aggiornamento al DEF 2012

			Relaz. al Parlamento 2013		Nota agg. DEF 2012	
	2011	2012	2013	2014	2013	2014
PIL (tasso di crescita)	0,4	-2,4	-1,3	1,3	-0,2	1,1
Deflatore PIL	1,3	1,6	1,8	1,9	1,4	1,9
Tasso di disoccupazione	8,4	10,7	11,6	11,8	11,4	11,3

Fonte: Relazione al Parlamento 2013 e Nota di aggiornamento al DEF 2012

Tabella 2

Confronto conto tendenziale della PA della Relazione al Parlamento 2013 e della Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2013

	(milioni di euro e % del PIL)					
			Relaz. al Parlamento 2013		Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2013	
	2011	2012	2013	2014	2013	2014
Totale spese correnti (netto interessi)	669.613	666.608	670.322	677.966	673.705	680.858
in % PIL	42,4	42,6	42,6	41,7	42,6	41,8
Interessi	78.351	86.717	83.892	90.377	89.243	96.971
in % PIL	5,0	5,5	5,3	5,6	5,6	5,9
Totale spese c/capitale	48.116	47.769	48.050	46.430	47.177	45.832
in % PIL	3,0	3,1	3,1	2,9	3,0	2,8
TOTALE SPESE	796.080	801.094	802.264	814.773	810.125	823.661
in % PIL	50,4	51,2	51,0	50,2	51,2	50,6
Entrate tributarie	448.222	471.482	477.317	492.967	492.596	502.272
in % PIL	28,4	30,1	30,3	30,4	31,1	30,8
Cotributi sociali	216.963	216.669	220.420	225.251	221.298	226.666
in % PIL	13,7	13,8	14,0	13,9	14,0	13,9
TOTALE ENTRATE	736.280	753.648	763.923	784.984	781.767	798.562
in % PIL	46,6	48,1	48,6	48,3	49,4	49,0
Pressione fiscale	42,6	44,0	44,4	44,3	45,1	44,7
Saldo corrente	-23.018	-6.019	4.056	11.613	13.121	14.747
in % PIL	-1,5	-0,4	0,3	0,7	0,8	0,9
Saldo primario	18.551	39.271	45.551	60.588	60.885	71.872
in % PIL	1,2	2,5	2,9	3,7	3,8	4,4
Indebitamento netto	-59.800	-47.446	-38.341	-29.789	-28.358	-25.099
in % PIL	-3,8	-3,0	-2,4	-1,8	-1,8	-1,5
Aumento uscite c/capitale per pagamento debiti pregressi			7.850	-		
in % PIL			0,50	-		
p.m. PIL nominale	1.578.497	1.565.916	1.573.233	1.624.012	1.582.375	1.629.056

Fonte: Relazione al Parlamento 2013 e Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2013

Le misure per l'accelerazione del pagamento dei debiti della PA verso i propri fornitori

La relazione al Parlamento 2013 indica le misure che il Governo intende adottare per accelerare i pagamenti dovuti dalla Pubblica amministrazione. Ciascuna di queste misure ha un effetto differenziato sui saldi di finanza pubblica¹ in relazione al comparto e alla tipologia di debito. In particolare, le misure hanno tutte effetto sul fabbisogno della PA. Ai fini del saldo del conto economico della PA o indebitamento netto (IN), invece, l'accelerazione per la spesa

corrente non assume rilievo, poiché in base ai criteri utilizzati per la costruzione del conto, tale spesa viene contabilizzata di solito al momento dell'impegno. Diversamente per la spesa in conto capitale, che viene contabilizzata nel momento del pagamento: una accelerazione del pagamento dei debiti commerciali relativi a poste di capitale avrebbe pertanto impatto anche sull'indebitamento netto. Le misure preannunciate sono:

- 1) Un allentamento dei vincoli del patto di stabilità interno degli enti territoriali (regioni ed enti locali), tale da consentire l'utilizzo degli avanzi di amministrazione disponibili.

Non ha effetti sul bilancio dello Stato (SNF), produce effetti in termini di fabbisogno (F) e

¹ Si ricorda che la valutazione dei provvedimenti di finanza pubblica viene effettuata in relazione al saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato (SNF), al fabbisogno delle pubbliche amministrazioni (F) e all'indebitamento netto del conto economico delle Pubbliche amministrazioni (IN).

sull'IN (qualora l'accelerazione riguardi la spesa in conto capitale).

- 2) L'esclusione dal patto di stabilità delle Regioni dei pagamenti effettuati in favore degli Enti locali sui residui passivi a cui corrispondono residui attivi di comuni e province.

Non produce effetti sul SNF; produce effetti sul F nella misura in cui gli enti locali spenderanno le somme ricevute dalle regioni; si hanno effetti sull'IN qualora si tratti di residui attivi di conto capitale.

- 3) L'istituzione di fondi rotativi per assicurare liquidità agli enti territoriali, con obbligo di restituzione in un arco temporale certo e sostenibile.

Ha effetti sul SNF e - nei limiti consentiti dalle deroghe sul patto di cui al punto 1), 2) e 4) - sul F; vi sono effetti sull'IN nella misura in cui vengono accelerati pagamenti di poste in conto capitale.

- 4) La deroga alle spese 2013 per i cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari.

La misura ha effetti in termini di F e IN. Non incide sul SNF. Si segnala che tale intervento non riflette una accelerazione di pagamenti dovuti.

- 5) la concessione di anticipazioni di cassa a favore del comparto sanitario, per il pagamento di debiti relativi ad operazioni già conteggiate negli esercizi finanziari precedenti ai fini del calcolo dell'indebitamento netto; importi che saranno successivamente restituiti secondo un piano di rientro finanziariamente sostenibile.

La misura ha effetti sul SNF e sul F, ma non incide sull'IN.

- 6) i rimborsi fiscali pregressi a carico dello Stato, attraverso l'utilizzo delle giacenze di tesoreria.

La misura non ha effetti sul SNF, incide sul F. Non dovrebbe incidere sull'IN, ma sarebbero opportuni chiarimenti al riguardo da parte del Governo.

Si ricorda che la Relazione al Parlamento indica le risorse che saranno a disposizione per le misure. In particolare, vengono indicati i seguenti effetti:

- 20 miliardi in termini di fabbisogno per ciascuno degli anni 2013 e 2014;
- un massimo di 0,5 punti di PIL (la Relazione quantifica in 7,850 miliardi) per il 2013 in termini di indebitamento netto della PA: la somma

corrisponde allo spazio disponibile per evitare di superare - tenuto conto della previsione del quadro tendenziale (2,4 per cento) - il valore soglia del 3 per cento del PIL, riferimento delle regole europee; tale importo si riferisce alla accelerazione dei debiti pregressi della spesa in conto capitale e parte del cofinanziamento nazionale;

- 25 miliardi per ciascuno degli anni 2013 e 2014 in termini di saldo netto da finanziare, importo che tiene conto dell'impatto sul bilancio dello Stato del nuovo quadro tendenziale.

Si segnala che gli importi sembrerebbero indicare il peggioramento "lordo" dei rispettivi saldi di riferimento, incorporando gli effetti che le misure di accelerazione avrebbero sul PIL (e quindi sulla stima delle entrate tendenziali) e sugli interessi, nonché il peggioramento dei saldi derivanti dal quadro macroeconomico aggiornato.

Come già evidenziato, per una più trasparente esposizione degli interventi preannunciati, sarebbe utile acquisire un quadro tendenziale che registri il mero aggiornamento sulla base del quadro macroeconomico e di finanza pubblica ad oggi. A tale previsione dovrebbero essere associati gli effetti diretti delle misure di accelerazione dei pagamenti, nonché quelli indiretti connessi con l'impatto espansivo sul PIL e sugli interessi per il maggior fabbisogno.

Sarebbe inoltre utile prospettare una articolazione di massima della allocazione delle risorse in relazione agli interventi elencati.



nota breve

sintesi di argomenti di attualità
del Servizio bilancio del Senato

I testi sono disponibili alla pagina
<http://www.senato.it>

progetto grafico the washing machine