



Federalismo IN Toscana

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese

2

2013

Anno VII
Numero 2
Giugno
2013

Alcuni approfondimenti sui contenuti del DL 35/2013, c.d. "Sblocca pagamenti della pubblica amministrazione"

di *Alessandro Bini**

Premessa generale

Il decreto legge in oggetto, recentemente convertito con modifiche nella legge del 6 giugno 2013, n. 64, può inquadrarsi nel novero dei vari interventi normativi che si sono succeduti nel tempo al fine di accelerare i termini di pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, o di favorire la cessione dei crediti dei fornitori agli intermediari finanziari, mediante la certificazione degli stessi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Riguardo al primo elemento, si ricorda da ultimo la modifica ai DLgs 231/2002 apportato con il DLgs 192/2012, che, con riferimento ai rapporti sorti a decorrere dall'1/1/2013, ha previsto in trenta giorni il termine ordinario per l'esecuzione dei pagamenti dei fornitori, termine estendibile, per motivate e oggettive ragioni, ad un massimo di sessanta giorni. La normativa nazionale, recettiva delle direttive comunitarie in merito ai tempi di pagamento dei fornitori, rappresenta un forte impulso alla velocizzazione della regolazione dei rapporti, con le attese ricadute nei confronti dell'indotto, in un periodo di oggettiva difficoltà nell'accesso al mercato finanziario da parte delle imprese.

Riguardo al secondo elemento, si ricordano il DM 25 giugno 2012 e il DL 185/2008 con i quali sono state date nel tempo varie disposizioni per la certificazione dei debiti delle pubbliche amministrazioni, al fine di facilitare lo sconto fatture nel mercato finanziario.

Entrando nello specifico delle misure del DL 35/2013, si possono sintetizzare le tre seguenti linee di intervento del legislatore: a) varie misure di allentamento dei vincoli posti dal PSI e previsione di una cessione verticale incentivata di spazi di PSI dal comparto delle Regioni al comparto degli enti locali; b) previsione di un fondo presso il Ministero dell'Economia e Finanze per assicurare la liquidità alle pubbliche amministrazioni, articolato nelle sezioni "Enti locali", "Regioni" e "Regioni-spesa sanitaria"; c) ricorso obbligatorio alla piattaforma telematica predisposta dal Ministero dell'Economia e Finanze per la certificazione dei debiti verso fornitori e professionisti e comunicazione obbligatoria agli

stessi dei tempi previsti per il pagamento dei debiti scaduti al 31/12/2012.

Di seguito si forniscono gli approfondimenti dei punti sopra individuati.

Intervento sui vincoli del PSI

L'allentamento dei vincoli del PSI è stata vista dal legislatore come la prima misura idonea a velocizzare i termini di pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, tale misura trova esplicitazione: a) nell'art. 1, nel quale è previsto che gli enti locali possano chiedere l'assegnazione di spazi patto nei limiti complessivi di 5.000 milioni di euro, al fine di consentire pagamenti per debiti in conto capitale esistenti al 31 dicembre 2012 (art.1, c. 1 DL 35/2013); b) nell'esclusione dai conteggi del patto delle Regioni dei pagamenti effettuati nei confronti degli enti locali soggetti al PSI a valere sui residui di parte corrente, a fronte di corrispondenti residui attivi di quest'ultimi (art. 1, c. 7)¹; c) nella previsione di un'incentivazione alle Regioni per la cessione di spazi patto agli enti locali, con la previsione che due terzi della quota sia destinata ai Comuni (di cui almeno il 50% ai Comuni con meno di 5.000 abitanti) e il restante terzo alle Province².

Interventi per la distribuzione agli enti locali e alle Regioni della liquidità necessaria per far fronte ai pagamenti

La seconda rilevante linea di intervento messa in atto dal legislatore è rappresentata dalla costituzione, presso il Ministero dell'Economia e Finanze del c.d. "Fondo per assicurare la liquidità per i pagamenti certi, liquidi ed esigibili", con una dotazione complessiva nel biennio 2013-2014 di 23.855 milioni di euro (cfr. art. 1, c. 10, e successivi artt. 2 e 3). Il fondo è

articolato nelle seguenti tre sezioni: a) enti locali, con una dotazione di 1.800 milioni per ciascuno dei due anni del biennio richiamato; b) Regioni, con una dotazione di 2.527 milioni di euro nel 2013 e 3.727 milioni di euro nel 2014; c) Regioni per servizio sanitario nazionale, con una dotazione di 5.000 milioni nel 2013 e 9.000 milioni di euro nel 2014.

L'accesso degli enti interessati al fondo anzidetto è subordinato alle seguenti condizioni: a) presentazione di un elenco dei pagamenti prontamente eseguibili al momento della ricezione delle somme; b) predisposizione di misure, anche legislative, idonee a consentire la copertura gli oneri di rimborso dell'anticipazione percepita; c) sottoscrizione di specifico contratto di finanziamento, gli enti locali con Cassa Depositi e Prestiti e le Regioni con il Ministero dell'Economia e Finanze.

Intervento sulla certificazione dei crediti

Il legislatore con il provvedimento in esame è intervenuto per prevedere che le certificazioni dei crediti possano avvenire esclusivamente attraverso lo strumento del portale elettronico, a cui le amministrazioni sono state obbligate ad iscriversi (art. 7, come modificato dalla L. 64/2013).

Con la finalità di incrementare il livello di informazioni alle imprese, è stato imposto alle pubbliche amministrazioni, con riferimento ai debiti certi, liquidi e esigibili, relativi a fatture o richieste equivalenti di pagamento, pervenuti alla data del 31 dicembre 2012, che diano comunicazione entro il 30 giugno 2013 ai creditori dei tempi previsti per il pagamento. L'estremo degli stessi sono pubblicate sul sito istituzionale dell'ente.

* Regione Toscana

¹ Il successivo c. 8 limita l'utilizzo del maggior spazio patto regionale al pagamento di residui di parte capitale certi, liquidi ed esigibili al 31/12/2012, o per i quali sia pervenuta entro detta data fattura o richiesta equivalente di pagamento.

² Art. 1 bis, introdotto con legge di conversione 64/2013. Con la misura introdotta, l'incentivazione ammonta complessivamente a 1.272 milioni di euro per entrambe le annualità 2013 e 2014.

Gli investimenti degli enti locali e il PSI

di *Davide Zenti**

L'impatto del PSI sugli investimenti locali

Nel 2011 gli investimenti delle amministrazioni locali hanno registrato un ulteriore calo del 4,5% rispetto al trend decrescente degli ultimi anni. Il PSI, nell'attuale formulazione in base alla quale il saldo obiettivo è calcolato in termini di competenza mista, ha senz'altro rappresentato un freno agli investimenti degli enti locali. Le entrate e le spese finali della parte in conto capitale sono rilevanti per il PSI in termini di cassa: nello specifico, gli incassi del titolo IV (entrate da alienazioni patrimoniali, trasferimenti in conto capitale da altri enti e da soggetti anche privati, proventi dei permessi a costruire, ecc. con l'esclusione delle entrate da riscossione di crediti) e i pagamenti del titolo II (spese per investimenti, con l'esclusione dei pagamenti per concessione di crediti). Le entrate e le spese finali non tengono conto degli incassi da accensione di prestiti e dei pagamenti per il rimborso delle quote di capitale dei debiti di finanziamento contratti (mutui passivi, prestiti obbligazionari, ecc.). La formulazione del PSI in questa parte è chiara: penalizzare gli enti che si indebitano e premiare gli enti che diminuiscono lo stock di indebitamento. Il PSI formulato in termini di competenza mista poteva creare problemi nei primi anni successivi alla sua introduzione, poiché l'obiettivo da raggiungere era parametrato sui saldi di esercizi precedenti: soprattutto negli anni in cui l'obiettivo prendeva a riferimento il saldo conseguito in uno specifico esercizio passato, questo poteva essere influenzato da incassi provenienti da operazioni straordinarie, conseguiti nello specifico esercizio preso a riferimento, e l'obiettivo poteva risultare difficilmente ripetibile. Oltretutto, basare un obiettivo sulla performance del passato e chiedere un miglioramento finiva per mettere in difficoltà gli enti che erano stati virtuosi e avevano già conseguito quei margini di miglioramento che gli enti meno virtuosi potevano ancora ottenere con minor sacrificio.

Se gli enti avessero seguito lo spirito del PSI, limitando o riducendo l'indebitamento, ma soprattutto se avessero seguito l'art. 9 del DL 78/2009, convertito nella L. 102 del 3 agosto 1999, non si sarebbero trovati a non poter pagare i debiti contratti con i fornitori. L'art. 9 prevede infatti che il funzionario che impegna la spesa debba accertare la compatibilità dell'impegno di spesa con la capacità di pagamento dell'amministrazione stessa. Per gli enti locali, non essendo previsto un bilancio di cassa, la limitazione ai pagamenti, salvi i casi di situazioni di forte mancanza di liquidità, poteva provenire solo dai vincoli del PSI per i pagamenti per spese in conto capitale. Gli enti avrebbero quindi dovuto programmare investimenti solo laddove il piano dei flussi di cassa forniva sufficienti garanzie di poter onorare i pagamenti nei termini previsti e nel rispetto dell'obiettivo del PSI.

La necessità di investimenti a livello locale e la difficoltà di applicare all'interno delle amministrazioni il principio sancito dall'art. 9 del DL 78/2009,

hanno fatto sì che esse abbiano continuato comunque a investire finanziandosi anche mediante debiti, sebbene in misura inferiore rispetto al passato. Le fonti di finanziamento da destinare agli investimenti sono infatti molto limitate, considerato che la crisi economica ha reso molto difficile alienare (senza svendere) il patrimonio pubblico, e in molte zone si sono registrate delle forti diminuzioni del gettito dei proventi da permessi a costruire (oneri di urbanizzazione). Altrettanto difficile è stato ed è trovare la disponibilità di capitali privati per operazioni di partenariato pubblico-privato quali il *project financing*. Nonostante gli investimenti degli enti locali siano diminuiti, il livello di spesa in conto capitale si è mantenuto sopra al livello di compatibilità con i vincoli del PSI. Gli enti si sono trovati nella situazione di scegliere fra due alternative: pagare i debiti e non rispettare il PSI, oppure il contrario. In genere, essi hanno preferito evitare le sanzioni certe della violazione del PSI e hanno bloccato i pagamenti, confidando che i fornitori non applicassero interessi moratori per non compromettere i buoni rapporti con il committente pubblico.

Il possibile impatto del recente DL 35/2013

Il suddetto DL 35/2013, convertito nella L. 64/2013, ha la finalità di sbloccare i debiti della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese, e quindi mette a disposizione risorse sotto diverse forme affinché le varie amministrazioni possano saldare i debiti pregressi. Per il comparto enti locali, gli istituti messi a disposizione sono due: l'allentamento dei vincoli del PSI, mediante l'esclusione dal saldo dei pagamenti per debiti in conto capitale riferiti a fatture o richieste di pagamento pervenuti prima del 31/12/2012, e un fondo di liquidità che il MEF ha messo a disposizione tramite la Cassa Depositi e Prestiti affinché gli enti che non hanno liquidità possano saldare i propri debiti (per spese sia correnti che in conto capitale) purché riferiti a fatture e richieste di pagamento pervenuti all'ente entro il 31/12/2012. Tale fondo può essere restituito come un mutuo e gli enti che dovessero superare i problemi di liquidità possono restituire l'anticipazione ricevuta prima della scadenza del prestito, a decorrere da maggio 2015.

Il provvedimento va nella direzione giusta, ma è una misura di emergenza per consentire alle imprese fornitrici delle amministrazioni pubbliche di riscuotere i loro crediti. Il decreto mette a disposizione 40 miliardi, su un totale di crediti stimati dalle imprese nei confronti delle amministrazioni pubbliche di 90 miliardi. La manovra comporterà un peggioramento del rapporto fra indebitamento netto e prodotto interno lordo stimato dello 0,5%.

Quali misure strutturali dopo il DL 35/2013

Occorre pensare a misure strutturali per la ripresa e per evitare il formarsi di debiti pregressi, anche perché le norme sui tempi di pagamento sono state rese ancor più efficaci e le imprese non sono più disposte a consentire tempi di pagamento più lunghi di quanto stabilito. È importante ricordare che la nuova formulazione del DLgs 231/2002, all'art. 3, prevede che il creditore abbia diritto alla corresponsione degli interessi moratori sull'importo dovuto, salvo che il debitore dimostri che il ritardo nel pagamento è stato determinato da causa a lui non imputabile. L'art. 4, c. 1 prevede che gli inte-

ressi moratori decorrano – senza che sia necessaria la costituzione in mora – dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.

Le misure a favore della ripresa che riguardano gli enti locali possono partire da una revisione del PSI che escluda le spese in conto capitale dai vincoli al fine di rilanciare gli investimenti locali per creare occupazione, che hanno tempi di attivazione abbastanza brevi e quindi un impatto più veloce sull'occupazione. Ancor meglio sarebbe indirizzare la spesa pubblica alla manutenzione del patrimonio esistente e quindi, eventualmente, escludere dal PSI le spese di investimento per manutenzioni straordinarie (ad es. adeguamento antisismico nelle scuole).

Per quanto riguarda il problema della mancanza di liquidità degli enti, il ricorso all'anticipazione di tesoreria, ove non sia sporadico ma ricorrente, denota difficoltà al rispetto sostanziale dell'equilibrio finanziario. Ciò significa che bilanci formalmente in equilibrio possono nascondere disavanzi che prima o poi si manifesteranno, dati dal mantenimento di residui attivi inesigibili che dovranno infine essere eliminati dal bilancio stesso. A questo problema si indirizzano i nuovi principi contabili previsti dal DLgs 118/2011 sull'armonizzazione contabile e dal successivo DPCM 28/12/2011 e relativi allegati. Infatti, il principio di contabilità finanziaria applicato disciplina in modo puntuale i criteri per accertare e imputare le entrate e detta regole precise per calcolare i fondi svalutazione crediti per fronteggiare il rischio di non riuscire a incassare i residui attivi riferiti alle entrate di dubbia e difficile esigibilità. I nuovi principi contabili dovranno essere applicati da tutte le amministrazioni a partire dal 2014, ma è importante sottolineare come alcuni istituti da essi previsti siano stati ripresi al fine di anticiparne l'applicazione per tutti gli enti.

L'obbligo del fondo svalutazione crediti peraltro può aiutare anche il rispetto del PSI, poiché l'applicazione del criterio di competenza finanziaria, accompagnato dagli accantonamenti per svalutazione crediti, determina la formazione di avanzi di gestione sulla parte corrente (dati dai fondi svalutazione crediti non impegnabili) e quindi un miglior saldo da accertamenti e impegni sulla parte corrente, che consente maggiori pagamenti sulla parte in conto capitale.

Anche regole contabili chiare finalizzate al rispetto e al mantenimento dell'equilibrio finanziario possono contribuire alla stabilizzazione e ripresa dell'economia, poiché nei casi di dissesto è la collettività nel suo complesso a subire le conseguenze dell'insolvenza degli enti. Le disposizioni contenute nella legge di stabilità 2013, che non avevano prorogato la possibilità di destinare gli oneri di urbanizzazione alla spesa corrente e hanno abrogato le norme che consentivano di destinare le plusvalenze sulle alienazioni patrimoniali, hanno il chiaro significato di convogliare le risorse verso gli investimenti e conferire ai bilanci degli enti locali, e dei Comuni in particolare, un assetto più stabile, nel quale l'equilibrio non sia affidato a entrate non strutturali. La norma che consente di utilizzare i proventi da permessi a costruire per la spesa corrente è stata prorogata poi per gli anni 2013 e 2014 proprio nella conversione in

legge del DL 35/2013, sotto la forte pressione dei Comuni alle prese con le difficoltà di chiudere i bilanci di previsione per l'esercizio 2013.

Dopo il DL 35/2013 sono auspicabili quindi misure strutturali che possano evitare la formazione di debiti da parte delle amministrazioni e restituire agli enti locali la possibilità di attuare investimenti capaci di creare lavoro in tempi rapidi. In questo senso un PSI che escluda dal saldo le spese per manutenzioni straordinarie del patrimonio o per determinati interventi specifici può rappresentare un incentivo a investire in quelle tipologie di inter-

vento. La riduzione delle risorse trasferite agli enti (trasferimenti statali o spettanze, poi denominate "fondo sperimentale di riequilibrio", e dal 2013 "fondo di solidarietà comunale") rappresenta un altro elemento deterrente a contrarre indebitamento, una delle poche fonti certe per il finanziamento della spesa in conto capitale, considerata la difficoltà a realizzare le vendite del patrimonio immobiliare, e considerato che il gettito dei proventi da permessi a costruire in molti territori è in diminuzione; oltretutto molti enti utilizzano i proventi da urbanizzazione per coprire le spese cor-

renti nel limite consentito dalla legge. Anche la diminuzione della percentuale massima degli interessi passivi sulle entrate correnti disposta dall'art. 8 della L. 183/2011 (legge di stabilità 2012) che ha modificato l'art. 204 del Dlgs 267/2000, può aver contribuito alla contrazione dell'indebitamento, anche se sarebbe comunque difficile per gli enti continuare a contrarre prestiti in un contesto di entrate correnti in diminuzione e con la conseguente difficoltà nella restituzione delle rate di ammortamento.

* Comune di Prato

Enti Locali

Il *project finance* e le possibili risorse per la Toscana di Alessandro Canzonieri*

Il *project finance* costituisce, almeno potenzialmente, un formidabile strumento di coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione e gestione di opere e servizi pubblici. I suoi elevati costi transattivi e le complessità tecniche che comporta, rispetto alle quali gli uffici delle pubbliche amministrazioni, specie di quelle più piccole, risultano sovente impreparati, non rendono, tuttavia, il *project finance* idoneo alla soddisfazione di qualsiasi esigenza infrastrutturale. Ciò impone che l'amministrazione pubblica che voglia ricorrere alla finanza di progetto debba, dunque, condurre, caso per caso e a seconda delle caratteristiche dell'opera che intende realizzare, una congrua analisi di efficienza economica volta a stabilire l'effettiva convenienza del *project finance*. Tale analisi deve privilegiare valutazioni rispondenti ad un criterio di maggior efficienza complessiva e non già all'esigenza contingente di aggiramento dei vincoli di bilancio (patto di stabilità) che potrebbe, nel peggiore dei casi, condurre alla creazione di forme di debito "occulto" e comunque portare a sostenere impegni finanziari (canoni, integrazioni tariffarie, ecc.) non adeguatamente ponderati e perciò insostenibili nel lungo periodo.

L'analisi dei dati tratti dall'Osservatorio nazionale sul partenariato pubblico-privato¹ mostra una progressiva crescita, sia per numero che per valore, delle gare di *project finance* in Italia. In generale nel periodo che va dal 2002 al 2012 risultano bandite un totale di 4.731 gare per un importo complessivo di circa 57,9 miliardi di euro. La crescita del numero dei bandi di *project financing* è proseguita ininterrottamente fino al picco massimo del 2010 (771 bandi) cui ha fatto seguito, nel 2011, una drastica riduzione del numero di bandi ridottosi, in un solo anno, di circa il 26%. Tale riduzione è stata in un certo senso contrastata dall'aumento del valore complessivo dei progetti banditi che è incrementato

di circa il 46% dal 2010. Speculare è, invece, il dato che si registra nel corso del 2012 dove si assiste ad un vero e proprio boom del numero di gare bandite, circa 900, e al dimezzamento del loro valore complessivo (-45,3% rispetto al 2011). A tal riguardo è probabile che l'incremento per numero e per valore delle gare bandite, registrati nel 2010 e nel 2011, così come il boom del 2012 (caratterizzato in buona parte da micro-progetti), sia legato al tentativo da parte delle pubbliche amministrazioni di superare vincoli di natura finanziaria. Ad uno straordinario attivismo nella pubblicazione di bandi di finanza di progetto fa riscontro, tuttavia, un elevato tasso di mortalità delle iniziative. Dalla nostra analisi si evince come il valore delle aggiudicazioni si mantenga abbondantemente al di sotto del valore dei bandi pubblicati. In tutto il periodo considerato solo il 43% delle gare bandite, 54,3% del valore, è giunto all'aggiudicazione. L'analisi per classi di importo fa emergere una situazione del mercato italiano del *project financing* dominata da progetti di dimensione alquanto contenuta rispetto all'esperienza internazionale. Nel periodo che va dal 2002 al 2008 si registra un importo medio delle gare pari a circa 16,4 milioni di euro, in forte contrasto con quanto, invece, si riscontra nel Regno Unito dove il dato medio per lo stesso periodo è pari a 113 milioni di euro. In particolare, si segnala come oltre il 95% delle gare sia rappresentato da iniziative che non superano i 50 milioni di euro e un importo medio di 5,6 milioni per il periodo 2002-2008 e di quasi 7 milioni per il periodo 2009-2012. Particolarmente rilevante è la quota (passata dal 24% del 2002-2008 al 45% del periodo successivo) di micro-progetti inferiori ad un milione di euro, il cui valore medio si aggira intorno ai 400 mila euro. Tale dato risulta confermato anche con riferimento alla realtà toscana, caratterizzata – eccezion fatta per pochi grandi progetti – da interventi di piccole dimensioni². Proprio questa evidenza è alla base, tra gli altri, degli elementi che ci hanno condotto alla scelta, quale caso di studio, della realizzazione in *project finance* dell'asilo nido di Calenzano.

Si tratta di un'opera attualmente in costruzione il cui completamento è previsto per l'estate 2013 e per la quale è stato stimato un costo pari a 963 mila euro, posto interamente a carico del concessionario (ARCA cooperativa sociale srl), vincitore del bando emesso dal Comune di Calenzano. Successivamente alla fase di realizzazione dell'asilo nido la convenzione stipulata tra amministrazione comunale e ARCA affida al concessionario la gestione dell'opera realizzata (manutenzione ordinaria e straordinaria) e la gestione del servizio educativo per la prima infanzia (attività ausiliarie incluse) per tutta la durata della concessione (30 anni). A fronte del costo di finanziamento e delle relative spese gestionali, il rientro dell'investimento del soggetto privato è dato dalla riscossione delle rette di iscrizione (810 euro al mese) dei bambini all'asilo nido rispetto alle quali è stata posta una garanzia da parte dell'ente concedente. In altre parole il Comune, al fine di rendere possibile l'operazione, si è assunto una parte consistente del rischio di domanda impegnandosi a garantire per tutta la durata della concessione la copertura delle rette relative a 35 bambini, su una capienza complessiva di 50, indipendentemente dal numero di iscrizioni effettive. D'altra parte tale operazione comporta per il Comune, a parità di spesa corrente, un evidente vantaggio sotto il profilo della spesa in conto capitale dovuto al totale disimpegno da forme di finanziamento dell'investimento posto interamente a carico del privato. In estrema sintesi, sebbene la natura tradizionale dell'intervento e il suo importo contenuto non presentino caratteristiche e complessità tecniche tali da giustificare il ricorso al *project finance*, è possibile, tuttavia, rilevare come questo appaia ben realizzato sia sotto il profilo della ripartizione dei rischi, garantendo l'estraneità dell'amministrazione comunale a qualsiasi forma di prestazione di garanzie sul finanziamento contratto dal privato, che della coerenza con la decisione Eurostat del 2004 relativa ai criteri di contabilizzazione degli investimenti in *project finance*.

* IRPET

¹ I dati di cui disponiamo sono la risultante dell'aggregazione di tutte le gare aventi per oggetto la concessione unificata della costruzione e della gestione con l'effetto di includere iniziative non propriamente riconducibili al *project finance* in senso stretto. Un'ulteriore difficoltà nell'utilizzo di tali dati è data dall'impossibilità di verificare se i bandi prevedessero obbligatoriamente o meno la costituzione della società di progetto in assenza della quale non si tratta di vero e proprio

project finance. Le difficoltà appena richiamate devono indurre a interpretare tali dati come una *proxy* del *project finance*.

² Tra i bandi di importo significativo del periodo 2003-2009 figurano quelli relativi alla realizzazione in *project financing* dei parcheggi di Firenze (68 milioni di euro), della linea 2 e 3 della tramvia fiorentina (200 milioni di euro circa), della bretella Prato-Signa (circa 250 milioni

di euro) e del progetto H4 relativo alla realizzazione di quattro nuovi ospedali nelle città di Lucca, Prato, Massa e Pistoia (440 milioni di euro circa). Dei grandi progetti citati si segnala come allo stato attuale, malgrado le problematiche di natura giudiziaria che lo hanno interessato, solo il primo risulti concluso.

PSI, tagli, DL 35 ecc.: tutti figli del "Fiscal Compact" europeo. Che ci accompagnerà per decenni...

di Giancarlo Pola*

Anche se è comparso ufficialmente con tale nome solo da un anno, è al Fiscal Compact che i governanti e gli amministratori italiani hanno dovuto per oltre un decennio (quando si chiamava solo Patto di Stabilità e Crescita), devono ora e dovranno sempre più in futuro attribuire le proprie difficoltà quotidiane e (a essere ottimisti) le proprie speranze di tempi migliori.

E tuttavia, forse proprio per aver dovuto sopportare un "Fiscal Compact *ante litteram*" in fatto di bilanci pubblici, negli ultimi tempi l'Italia ha "performato" meglio di altri Paesi dell'Europa con e senza euro. In particolare ciò vale per il periodo 2007-2012: partita con un disavanzo dell'1,6% sul PIL, si è arrestata al 3% nel 2012; la Francia viceversa, partita con il 2,7%, è giunta al 4,8%; la Spagna, addirittura in avanzo dell'1,9% nel 2007, a fine 2012 era giunta al 10,6% di deficit, contribuendo a far salire il rapporto deficit/PIL dell'Eurozona, nello stesso periodo, dallo 0,7% al 3,7%.

Vale la pena riepilogare brevemente significato e contenuti di questo Fiscal Compact (Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'UEM, letteralmente "Patto di Bilancio"). Si tratta non di un solo documento, ma di un pacchetto significativo di misure che si sono succedute negli ultimi tre anni in materia di politiche di bilancio nazionale. Per primi sono stati creati: (maggio 2010) l'European Financial Stability Facility (EFSF) o "Fondo Salva-Stati" e l'European Financial Stabilization Mechanism (EFSM); (gennaio 2011) l'Autorità Bancaria Europea

(EBA), quella degli enti pensionistici aziendali e quella dei mercati finanziari (ESMA). In qualche caso si è trattato di creature temporanee: ad esempio, a giugno di quest'anno è previsto il passaggio dall'EFSF all'ESM; come pure è prevista, allo stesso tempo, la fine dell'EFSM. Nel marzo 2011 è stato approvato poi il Patto per l'Euro (Euro Plus Pact), che impegna gli Stati dell'Eurozona più altri sei esterni all'euro ad adottare ulteriori impegni in materia di politica economica, oltre a quelle di finanza pubblica pertinenti il Patto di Stabilità e Crescita e finalizzati a conseguire gli obiettivi già previsti dal Trattato di Lisbona e ora collegati al nuovo obiettivo "Europa 2020". Infine, con il "six pack" di fine 2011 si è modificato il Patto di Stabilità e Crescita e si sono introdotti ulteriori meccanismi di coordinamento della politica economica degli Stati dell'Eurozona. Come detto, l'insieme di queste disposizioni punta a istituzionalizzare, a livello europeo, un nuovo sistema di *governance* economica incentrato su meccanismi più stringenti di coordinamento ex ante delle politiche economiche e di sorveglianza sugli squilibri non solo finanziari ma anche macroeconomici degli Stati membri.

La firma del vero e proprio Fiscal Compact è avvenuta il 2 marzo 2012. Si tratta di un accordo intergovernativo firmato da 25 Paesi (sui 27 costituenti l'Unione: contrari solo Regno Unito e Repubblica Ceca) che prevede vincoli e incombenze destinati a condizionare per decenni la gestione economica e finanziaria del nostro Paese. Il trattato prevede infatti l'impegno ad: a) inserire nella Costituzione l'obbligo del bilancio in pareggio o in attivo; b) in ogni caso non superare un rapporto deficit/PIL superiore allo 0,5%, salvo circostanze eccezionali ed esclusi i Paesi che hanno un rapporto debito/PIL inferiore al 60%; c) prevedere automatici meccanismi di correzione in caso di deviazioni dall'obiettivo del pareg-

gio di bilancio; d) ridurre il rapporto debito/PIL, quando superiore al 60%, ad un ritmo di 1/20 l'anno della differenza tra il rapporto attuale e quello del 60%; e) accettare la collaborazione delle istituzioni comunitarie nel definire un percorso di risanamento, nel caso in cui il Paese sia sottoposto alla procedura per disavanzo eccessivo; f) operare congiuntamente agli altri Paesi per perseguire una politica economica che promuova il buon funzionamento dell'UEM e la crescita, anche attraverso il meccanismo delle cooperazioni rafforzate; g) altri impegni di tipo solidaristico su cui qui si sorvola.

Certo, il sapere che l'Europa ha messo in cantiere, in contemporanea, trattati più "positivi" – come quello definito "Europa 2020", tutto proteso a conseguire obiettivi di crescita – aiuta a ingoiare la pillola amara del Fiscal Compact, ma ciò non elimina le giuste preoccupazioni dell'oggi. Ci si chiede: come si riuscirà a cancellare qualcosa come 40-45 miliardi all'anno dal debito attuale (2000 miliardi)? Come si potranno riattivare gli investimenti pubblici senza una conclamata *golden rule*? I pareri "positivi" dicono, per converso, che rispettare le condizioni del trattato vorrà dire riconquistare la fiducia dei mercati, agevolare la posizione dei titoli debitori, frenare i tassi d'interesse, facilitare in definitiva la crescita.

Alla fine, si ha la sensazione che in questa fase della storia europea l'autonomia dei governi decentrati italiani sarà sempre più ingabbiata nelle maglie dei *diktat* del governo centrale, a loro volta espressione di un "prendere o lasciare" europeo che, onestamente, non corrisponde alla romantica visione dell'Europa nutrita, da chi scrive, per oltre cinquant'anni.

*Università di Ferrara

Attività e Notizie

Iniziative

ANCI TOSCANA CON IFEL
FONDAZIONE ANCI
Il Bilancio 2013
Firenze, Educatorio di Fuligno
3 maggio 2013

Pubblicazioni

Luca Antonini
Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta
Marsilio, 2013

IRPET

La finanza pubblica in Toscana. Rapporto 2012-2013, giugno 2013

Mangiameli Stelio (a cura di),
Le Autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta, Atti del Seminario, Roma, 11 giugno 2012, ISSIRFA-CNR Giuffrè, 2013

Unioncamere Veneto, Consiglio regionale del Veneto

Il federalismo in tempo di crisi. Analisi della spesa pubblica italiana tra riforme inattuata e politiche di riaccantonamento, gennaio 2013.

Federalismo Trimestrale di informazione per cittadini e imprese
IN
Toscana

Redazione
IRPET:
Claudia Ferretti (Responsabile)
Patrizia Lattarulo
REGIONE TOSCANA:
Luigi Idilli, Giovanni Morandini,
Agnese Parrini

Sede di redazione:
IRPET - Villa La Quiete alle Montalve
Via Pietro Dazzi, 1
50141 FIRENZE
Tel. 055/4591222
Fax 055/4591240
e-mail: redazione@irpet.it

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a:
tributi@regione.toscana.it