



ITALIA FONDATA SUL LAVORO

PAGARE LE IMPRESE PER SBLOCCARE IL PAESE

Dossier per la stampa

1. L'AMMONTARE DELLE RISORSE IN CASSA AI COMUNI BLOCCATE DAL PATTO DI STABILITÀ

Le manovre di risanamento della finanza pubblica, attraverso il Patto di Stabilità Interno, hanno prodotto una fortissima contrazione della spesa in conto capitale negli ultimi 5 anni e l'accumulo nelle casse dei Comuni di 13 miliardi di euro.

Il volume dei residui incagliati, ovvero quelli per cui il Comune dispone di risorse in cassa che non possono essere spese per effetto degli attuali vincoli sul Patto, ha raggiunto negli anni una dimensione molto ingente che sta destando forte attenzione poiché strettamente legata alla crisi del settore dei lavori pubblici, particolarmente esposto ai ritardi dei pagamenti della Pubblica Amministrazione. **Una stima condotta da IFEL sulla platea dei Comuni soggetti a Patto nel 2013, per i quali si dispone dei bilanci (ultimo utilizzabile anno 2010), indica che a fronte di una disponibilità di fondo di cassa di 13,2 miliardi di euro si rilevano residui passivi in conto capitale per oltre 45 miliardi di euro, di cui 12,5 miliardi avrebbero copertura attraverso il fondo di cassa.**

È importante evidenziare che a prescindere dalla fonte di finanziamento che ha alimentato il fondo di cassa, tali risorse possono essere impiegate dai Comuni per effettuare il pagamento di qualunque residuo passivo in conto capitale, quindi per le opere pubbliche i cui pagamenti sono oggi bloccati dall'entità della manovra a carico del comparto e dal vigente meccanismo che regola il Patto di Stabilità Interno.

Va infatti ricordato che dal 2013 i Comuni sono chiamati a generare ogni anno un avanzo di bilancio strutturale per risanare la finanza pubblica pari a 4,5 miliardi di euro: risorse che potrebbero essere impiegate per fornire servizi ai cittadini e per realizzare gli investimenti!

Lo sblocco di queste risorse deve avvenire attraverso un intervento straordinario (una tantum) che consenta per un solo anno il riassorbimento di queste situazioni pregresse, senza compromettere il duro percorso di risanamento che i Comuni in questi anni hanno messo in atto; tale misura comporterebbe il peggioramento del deficit per un solo anno, senza effetti negativi stabili sulla finanza pubblica.

Considerando che il primo trimestre dell'anno è oramai passato l'entità di cassa da sbloccare può essere ragionevolmente quantificata in **9 miliardi di euro**.

Al fine di evitare che si crei nuovamente una simile situazione è necessario - nel breve periodo - il passaggio dall'avanzo al pareggio di bilancio, per adottare una regola stabile - *golden rule* - che comporti equilibrio di parte corrente e limite all'indebitamento, in modo da consentire una equilibrata politica di investimenti.

1.1 Il crollo degli investimenti dei Comuni

Negli anni dal 2007 al 2014 il contributo finanziario apportato dai Comuni al risanamento della finanza pubblica è di oltre 15 miliardi di euro. L'inasprimento della manovra a carico dei Comuni, chiamati a generare avanzi di bilancio per rispettare il Patto di Stabilità, ha inevitabilmente condotto il comparto a tagliare la voce di spesa maggiormente comprimibile, ovvero gli investimenti, tenendo comunque sotto controllo la spesa corrente che è in larga parte composta da uscite che il Comune è obbligato ad onorare, come gli stipendi ed il pagamento degli interessi sul debito. ISTAT rileva una riduzione della spesa per investimenti dei Comuni tra il 2007 ed il 2011 del 23% ed è prevedibile una riduzione pari almeno al 20% dal 2012, con effetti fortemente recessivi sull'economia locale e nazionale.

INVESTIMENTI FISSI LORDI DEI COMUNI 2007-2011

Valori in milioni di euro

	2007	2008	2009	2010	2011	Variazione cumulata 2007-2011
Valori assoluti	15.679	14.742	15.049	12.689	12.090	-3.589
Variazione % annua		-6,0%	2,1%	-15,7%	-4,7%	-22,9%

Fonte: elaborazioni su dati Conto Economico ISTAT

La tipologia di opere di interesse dei Comuni riguarda settori importantissimi per la qualità della vita e per la sicurezza delle persone. In particolare i Comuni realizzano opere di tutela del territorio (rischio idrogeologico e infrastrutture di rete), realizzazione e manutenzione delle infrastrutture per la viabilità e i trasporti, realizzazione e manutenzione delle opere a servizio della scuola e per la pubblica sicurezza e la giustizia. Il prezzo sociale delle modalità di declinazione di queste manovre finanziarie è ormai insostenibile per la collettività.

1.2 Il ritardo dei pagamenti della Pubblica Amministrazione verso il settore Lavori Pubblici

Il settore dei Lavori Pubblici è, in Italia, uno tra i settori più colpiti dal fenomeno dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione. Un fenomeno che determina una situazione di estrema sofferenza per le imprese che realizzano lavori pubblici ed estende i suoi effetti su tutta la filiera, creando i presupposti per l'insolvenza di migliaia di imprese. Bastano infatti poche migliaia di euro per fare fallire un'impresa. **La dimensione finanziaria dei ritardi di pagamento della P.A. nel settore dei lavori pubblici ha raggiunto ormai i 19 miliardi di euro ed è in costante crescita. Non solo, aumentano anche i tempi di pagamento: in media, le imprese che realizzano lavori pubblici sono pagate dopo 8 mesi e le punte di ritardo superano ampiamente i 2 anni.** Il Patto di Stabilità Interno, che limita fortemente la capacità di investimento degli enti locali, rappresenta assieme alle difficoltà finanziarie degli Enti la principale causa di ritardo nei pagamenti.

1.3 I Fallimenti ed i protesti nel settore

Le imprese entrate in procedura fallimentare sono passate da 2.210 nel 2009 a 2.856 nel 2012, con un aumento del 29,2%. **Complessivamente in quattro anni i fallimenti nelle costruzioni sono stati 10.380** su un totale di circa 45 mila nell'insieme di tutti i settori economici. Pertanto **circa il 23% dei fallimenti avvenuti in Italia riguardano le imprese di costruzioni.**

Le difficoltà del settore si evidenziano anche dalla crescita dei protesti. Nel 2012, sono 11.000 le società di costruzioni con almeno un protesto, in aumento del 9,1% rispetto al 2011.

1.4 Blocco dei pagamenti alle imprese: effetti sull'occupazione e sulle imprese

Uno dei maggiori settori interessati al blocco dei pagamenti della PA e che maggiormente ha avvertito la crisi è quello dell'edilizia. In sei anni, dal 2008 al 2013, il settore delle costruzioni avrà perso circa il 30% degli investimenti, di cui mancati investimenti in opere pubbliche pari al 42,9%. I dati delle Casse Edili relativi ai primi undici mesi del 2012 confermano il trend fortemente negativo del triennio 2009-2011 (-22,7% ore lavorate; -23,2% e -19,3% rispettivamente per operai e imprese iscritti), evidenziando un ulteriore calo tendenziale del 14,4% per le ore lavorate, del 10,8 % degli operai e del 9,5% per le imprese iscritte.

I dati Istat sulle forze lavoro mostrano un progressivo deterioramento dei livelli occupazionali nell'edilizia: nel 2012 si registra un calo tendenziale del 5% (dopo il -5,0% del 2011, il -0,7% del 2010 e il -1,2% del 2009). **Sulla base degli indicatori disponibili, delle valutazioni delle imprese associate, l'ANCE stima che dall'inizio**

della crisi il settore ha perso 360.000 occupati che salgono a 550.000 se si considerano i settori collegati. Il ricorso alla Cig continua a rimanere elevato: nel 2012 sono state raggiunte 140 milioni di ore autorizzate, più del triplo rispetto al 2008 (40 milioni di ore).

1.5 Il crollo degli investimenti nelle costruzioni

La situazione di crisi delle costruzioni, nel corso del 2012, ha subito un forte peggioramento. Tutti gli indicatori settoriali disponibili danno evidenza della gravità della situazione del mercato con intensità di cadute simili a quelle registrate nel 2009 e cioè nella fase della crisi. Nel 2012 gli investimenti in costruzioni registrano una flessione del 7,6% in termini reali ed un ulteriore calo del 3,8% è previsto per il 2013.

In sei anni, dal 2008 al 2013, il settore delle costruzioni avrà perso circa il 30% degli investimenti di cui mancati investimenti in opere pubbliche pari al 42,9% e si colloca sui livelli più bassi degli ultimi quaranta anni.

2. RITARDI NEI PAGAMENTI: MODELLO SPAGNA E MODELLO ITALIA A CONFRONTO

In Spagna, le misure volte a garantire il rapido pagamento dei debiti accumulati dalle Pubbliche Amministrazioni nei confronti delle imprese sono state adottate dal Governo nei mesi di febbraio e marzo 2012 e sono state volte a consentire l'emersione ed il rapido pagamento di tutti i debiti accumulati dalle P.A. attraverso un intervento di natura puntuale (misura "una tantum"), conclusosi nel corso dell'estate 2012. Queste misure hanno riguardato esclusivamente i debiti degli enti locali spagnoli (Regioni, Province e Comuni), compresi quelli degli enti e società da questi interamente partecipati. E' stata introdotta una procedura straordinaria di certificazione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni locali. I crediti che possono essere oggetto di certificazione sono quelli per fatture emesse prima del 1° gennaio 2012 e relativi a contratti stipulati nell'ambito del Codice dei contratti pubblici spagnolo. La procedura spagnola prevede la predisposizione da parte dell'ente locale di un piano di assestamento di bilancio di durata decennale che comprende un programma di risanamento dei conti basato in particolare su tagli alle spese correnti.

In Spagna, quindi, il piano di pagamento dei crediti debiti della Pubblica Amministrazione - intervento di natura straordinaria e puntuale (misura "una tantum") - comporta un ulteriore indebitamento della Pubblica Amministrazione. Grazie a queste misure, in 5 mesi, circa 27 miliardi di euro sono stati pagati alle imprese creditrici degli enti locali spagnoli. Si tratta di 9,26 miliardi di euro pagati alle imprese creditrici di 3.774 Comuni e Province spagnoli ai quali si aggiungono

17,72 miliardi di euro di crediti vantati dalle imprese nei confronti di 14 Comunità Autonome (Regioni). Con lo sblocco di questi pagamenti, il Governo spagnolo stima di aver consentito il mantenimento e/o la creazione di circa 100.000 posti di lavoro nelle aziende interessate dai ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione.

In Italia, solo pochi milioni di euro di crediti vantati dalle imprese sono stati certificati dalle Pubbliche Amministrazioni dall'emanazione dei decreti ministeriali sulla certificazione, circa 8 mesi fa. Rispetto all'Italia, la Spagna si contraddistingue per l'efficacia e l'efficienza delle misure adottate per il pagamento dei debiti pregressi. Il principale fattore di successo del caso spagnolo è rappresentato dalla scelta di prevedere una misura straordinaria e puntuale ("una tantum") di indebitamento. Questa scelta consente di superare eventuali rigidità legate a vincoli di bilancio prestabiliti, garantendo allo stesso tempo la sostenibilità dei piani di assestamento delle finanze locali, sottoposti alla valutazione del Governo.

Il mantenimento del vincolo degli obiettivi prestabiliti di risanamento della finanza pubblica, e quindi l'impossibilità di superare i vincoli del Patto di Stabilità Interno, rende lo strumento della certificazione inefficace in Italia, in particolare per i debiti relativi a spese in conto capitale. In secondo luogo, i costi e oneri di cui devono farsi carico le imprese per ottenere la liquidità presso il sistema bancario limitano l'attrattività dello strumento. Alla luce dell'esperienza spagnola, il mantenimento degli obiettivi prestabiliti di risanamento della finanza pubblica ed in particolare dei vincoli del Patto di Stabilità Interno appare il principale motivo dell'inefficacia delle misure adottate in Italia.

Appare urgente definire un piano effettivo di pagamento dei debiti pregressi, da concordare con l'Unione Europea come misura "**una tantum**", in modo che non incida sul pareggio di bilancio strutturale come definito dal cosiddetto "Fiscal compact".

Il pagamento di 9 miliardi di euro rappresenterebbe un'immissione di liquidità per le imprese che consentirebbe loro di proseguire i lavori in corso e/o avviare nuove iniziative.

3. EFFETTI ECONOMICI DELLO SBLOCCO DEI PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE

Il 2013 è un anno molto difficile per l'economia italiana. Stiamo entrando nel settimo anno di una crisi iniziata nel 2007. I maggiori centri di previsione anticipano una contrazione del Pil largamente superiore all'1 per cento. Vi sono però alcuni segnali di rafforzamento della domanda internazionale, di cui potrebbero beneficiare le aziende esportatrici. Si tratta di un impulso al ciclo economico che potrebbe non risultare sufficiente se i vincoli dal lato delle condizioni di accesso al credito e la politica fiscale di segno restrittivo manterranno la nostra domanda interna lungo un percorso di contrazione.

Occorre mobilitare tutti gli strumenti a disposizione per attenuare la contrazione della domanda interna in modo da assecondare l'impulso favorevole proveniente dalle esportazioni e innescare una inversione del ciclo. Gli strumenti attivabili sono pochi, dati i vincoli esterni alle nostre finanze pubbliche.

Lo sblocco dei pagamenti degli enti locali è fra gli strumenti che possono essere accolti dalle autorità europee, nella misura in cui modificano le condizioni di regolamento dei conti senza implicare cambiamenti sull'evoluzione di medio termine dei nostri conti.

Di fatto, lo svincolo di queste somme si concretizza in un ridimensionamento della manovra a carico dei Comuni nella misura dei 12.5 miliardi di giacenze che questi vantano. Dato che gli investimenti sono contabilizzati per cassa nella definizione del saldo di contabilità nazionale, valido come riferimento adottato per il rispetto dei vincoli europei, questa misura avrebbe quindi un effetto peggiorativo sull'indebitamento netto, dell'ordine di quasi lo 0,8 per cento del PIL. Trattandosi di una misura una tantum però le conseguenze non sarebbero di tipo strutturale, incidendo solo sul saldo del 2013, senza effetti permanenti negli anni successivi. In riferimento al rapporto debito/PIL, il prelievo di risorse dalle giacenze di cassa non avrebbe un effetto diretto sul debito complessivo della PA; trattandosi però di liquidità alla quale normalmente lo Stato potrebbe attingere, qualora queste somme venissero invece utilizzate dai Comuni per il pagamento di spese di investimento potrebbe palesarsi la necessità per lo Stato di reperire le stesse risorse ricorrendo al mercato, con un contestuale incremento dello stock di debito complessivo della PA. D'altra parte, l'impatto sul PIL derivante dalla stessa misura contribuirebbe ad attenuarne gli effetti sui saldi.

Non modificando nella sostanza i nostri conti pubblici, questa misura non avrebbe effetti neanche sullo spread.

Entrambe le condizioni sono essenziali per ritenere questa misura, diversamente da altre opzioni alternative, efficace nel fornire un sostegno, sia pur temporaneo, alla nostra domanda interna.

Le stime IFEL sulle giacenze di cassa degli enti a copertura dei residui passivi bloccati dal Psi mostrano che vi sono risorse smobilizzabili in tempi rapidi per un ammontare pari a 12 miliardi e mezzo di euro. Parte di queste risorse andrebbero ad anticipare i tempi su pagamenti dovuti ad imprese per opere già realizzate; altra parte invece sarebbe destinata ad attivare investimenti per i quali sono già state impegnate le spese, ma per le quali la realizzazione dell'opera è fisicamente bloccata dall'assenza di risorse. In questo secondo caso si tratta di un vero e proprio incremento degli investimenti pubblici, che ha un effetto diretto sulla domanda aggregata e, date le condizioni cicliche attuali, con riflessi di rilievo in termini di aumento del PIL.

Anche la riduzione dei ritardi di pagamento ha effetto sulla domanda interna non tanto perché cambia il livello della domanda pubblica, in quanto di fatto la spesa non si modifica. Ciò che conta è però il fatto che l'accorciamento dei tempi di pagamento avviene nei confronti di una platea che in questa fase è assoggettata a vincoli di liquidità legati al razionamento del credito in atto, e in misura particolarmente pronunciata per alcuni settori, come le costruzioni. Pur mancando dei precedenti storici che consentano una quantificazione dell'impatto di una misura di questo genere sulla crescita, appare quindi ragionevole che da essi derivi un impatto immediato sui livelli della domanda aggregata, tale da rendere la misura assimilabile a quella di un aumento dei trasferimenti pubblici.

L'impatto sul PIL dell'intera manovra, ancorché transitorio, non è trascurabile; l'ordine di grandezza è di circa l'1 per cento. Pur trattandosi di una misura con impatto puramente anticiclico, i cui effetti si esauriscono per propria natura nell'arco di un anno, non è da sottovalutare l'impatto che simili misure di sostegno alla domanda possono avere nel contribuire a rafforzare l'impulso iniziale alla ripresa legato ai primi segnali di recupero della domanda estera. In un contesto di restrizione fiscale e stretta creditizia difficilmente la ripresa potrebbe estendersi all'intera economia. Un sostegno alla domanda attraverso lo sblocco degli investimenti pubblici potrebbe invece contribuire a migliorare le aspettative. **L'impatto di breve periodo può quindi anche sortire l'effetto di innescare una ripresa destinata a protrarsi negli anni successivi, con effetti che vanno quindi al di là dell'orizzonte temporale di un anno in cui si esplicano gli effetti d'impatto di tale misura.**

4. LA PROPOSTA ANCI-ANCE PER IL PIANO DI PAGAMENTO DEI DEBITI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA DOPO L'APERTURA DA PARTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER LO SBLOCCO DEI PAGAMENTI ALLE IMPRESE

L'ANCI e l'ANCE hanno accolto con estremo favore la recente apertura della Commissione Europea rispetto alla possibilità di superare i vincoli del Patto di Stabilità Interno per consentire il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione italiana nei confronti delle imprese.

Questo primo risultato è stato ottenuto anche grazie alla battaglia che, in uno sforzo congiunto, ANCI ed ANCE stanno conducendo da mesi per favorire lo sblocco dei pagamenti alle imprese.

L'opportunità offerta dalla Commissione Europea deve essere colta in tempi brevissimi dalle istituzioni nazionali. Per questo motivo, ANCI e ANCE propongono al Governo e alla Commissione Europea i seguenti interventi:

- 2013: sblocco immediato, con un decreto d'urgenza, di 9 miliardi di euro di risorse dei Comuni (a cui si dovrebbero aggiungere i 2 miliardi stimati delle Province) già disponibili ma bloccati dal Patto di Stabilità Interno;
- il passaggio immediato dall'avanzo al pareggio di bilancio, adottando la regola stabile - *golden rule* - che comporti equilibrio di parte corrente e limite all'indebitamento, in modo da consentire una equilibrata politica di investimenti;
- ANCI e ANCE si rendono sin da subito disponibili a studiare i dettagli tecnico-normativi di questa proposta, anche alla luce dell'esperienza spagnola del 2012.

Come primo atto di questo piano di pagamento dei debiti pregressi, quindi, **ANCI e ANCE rilanciano la proposta avanzata una settimana fa al Presidente di Consiglio di adottare un provvedimento d'urgenza per consentire agli enti locali di pagare le imprese con le risorse che hanno già a disposizione, pari ad almeno 9 miliardi di euro per i Comuni.** L'immediata disponibilità di queste risorse impone di adottare il provvedimento senza attendere la definitiva conclusione della trattativa in sede Ue.