

Commissione 8^a della Camera dei Deputati
(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

Conversione in legge del DL 12 settembre 2014, n. 133
(misure urgenti per l'apertura dei cantieri,
la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese,
la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico
e per la ripresa delle attività produttive)

Testimonianza del Vice Capo del Servizio di Struttura economica
della Banca d'Italia

Fabrizio Balassone

Il provvedimento contiene principalmente misure volte a facilitare la realizzazione delle infrastrutture e a sostenere l'edilizia privata e il finanziamento dell'economia. Le risorse disponibili sono limitate dalla necessità di contenere il disavanzo pubblico per non alimentare il rischio di un riacuirsi delle tensioni sui mercati finanziari. Risentono anche della perdurante difficoltà di pervenire a una interpretazione condivisa a livello europeo delle possibilità di utilizzo delle clausole di flessibilità inserite nelle regole di bilancio.

In condizioni di scarsità di risorse assume particolare rilievo l'efficacia del loro impiego. Servirà un attento monitoraggio dell'emanazione della normativa di rango secondario a cui il provvedimento rinvia l'attuazione di numerose misure: questa fase si è rivelata, anche nel recente passato, uno dei principali punti deboli degli interventi di riforma.

Con riferimento alle infrastrutture il provvedimento, con il condivisibile obiettivo di ridurre i tempi in fase di aggiudicazione, torna a fare uso di deroghe alla disciplina ordinaria. Di questo strumento vanno però ricordati i rischi in termini di ripercussioni negative su tempi e costi nella fase di esecuzione delle opere, nonché di vulnerabilità alla corruzione. L'instabilità del quadro regolatorio è inoltre fonte di incertezza per gli operatori. Andrà garantita la massima trasparenza.

Il rilancio dell'edilizia privata può fornire un contributo importante al miglioramento delle condizioni dell'economia italiana. L'impulso anticiclico può tradursi in un'espansione duratura solo se effettuato in coerenza con le prevedibili linee di evoluzione della domanda, prestando attenzione all'efficienza energetica delle strutture, alle loro condizioni di sicurezza e di decoro, ai vincoli derivanti dal consumo di suolo, già elevato nel confronto internazionale.

L'istituzione di un fondo privato per la patrimonializzazione delle imprese potrebbe accrescere l'offerta di capitale alle aziende che, pur in fase di ristrutturazione o comunque bisognose di apporti patrimoniali, presentino solidi fondamentali economici; potrebbe facilitare la realizzazione di operazioni di ristrutturazione del debito in presenza di numerosi creditori, agevolandone il coordinamento. Tuttavia, nell'attuale formulazione del provvedimento, non sono chiari gli incentivi che avrebbero gli intermediari privati a partecipare al fondo. La restrizione della sua attività a imprese che occupano più di 150 addetti contrasta con l'evidenza empirica secondo cui sono principalmente le imprese di minore dimensione a presentare livelli di patrimonializzazione contenuti.

Dal 2009 la spesa per investimenti in Italia è diminuita di quasi il 15 per cento, passando da oltre il 20 a poco meno del 18 per cento del prodotto interno lordo (fig. 1). L'incidenza sul PIL degli investimenti pubblici è calata di quasi un punto percentuale, in linea con la media dell'area dell'euro ma più che in Francia e in Germania (fig. 2).

Gli investimenti sono al tempo stesso una componente della domanda e una determinante della capacità produttiva del sistema economico. Sono una variabile chiave per la soluzione sia della debolezza ciclica dell'attività in Italia, sia dei problemi strutturali dell'economia del Paese. In questa fase misure volte a facilitare la realizzazione delle infrastrutture e a sostenere l'edilizia, due delle direttrici principali lungo le quali si sviluppa il provvedimento all'esame del Parlamento, possono svolgere un ruolo cruciale.

L'impatto dei provvedimenti sulla finanza pubblica è contenuto. Sono previste maggiori spese per 1,5 miliardi nel 2014, di cui 0,6 in conto capitale, in gran parte relativi al pagamento di debiti commerciali (cfr. l'Appendice). Il finanziamento di queste misure è individuato in 0,9 miliardi di minori spese e 0,6 miliardi di maggiori entrate. Per il biennio successivo, le misure comportano effetti più modesti sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche. L'effetto sull'indebitamento netto nel triennio di riferimento è sostanzialmente nullo.

Le risorse a disposizione sono condizionate dalla necessità di mantenere l'equilibrio di bilancio in una fase in cui, pur molto attenuate per le politiche adottate a livello nazionale ed europeo, le tensioni sui mercati finanziari potrebbero riemergere.

I margini di manovra disponibili risentono anche della difficoltà finora registrata nel pervenire, a livello europeo, a una interpretazione condivisa delle possibilità di utilizzo delle clausole di flessibilità presenti nelle regole di bilancio, nonostante condizioni economiche di eccezionale gravità in Italia e nel complesso dell'area dell'euro. Dall'inizio del 2008 il PIL si è contratto di oltre il 9 per cento nel nostro paese e del 2,5 nell'area; la disoccupazione è salita al 12,6 per cento in Italia e all'11,5 nell'area contro il 6,1 e il 7,5 per cento, rispettivamente, nel 2007. Il tasso di inflazione è attualmente ben più basso di quello coerente con la definizione di stabilità dei prezzi adottata dall'Eurosistema.

In condizioni di scarsità di risorse assume particolare rilievo l'efficacia del loro impiego. Da questo punto di vista richiederà un attento monitoraggio l'emanazione della normativa di rango secondario a cui il provvedimento rinvia la concreta attuazione di numerose

misure¹. Questa fase si è rivelata, anche nel recente passato, uno dei principali punti deboli degli interventi di riforma.

Nel seguito mi concentrerò su alcuni dei principali contenuti del provvedimento in fase di conversione, senza pretendere di essere esaustivo data la ricchezza e l'eterogeneità dell'articolato.

Le infrastrutture

Il provvedimento mira a favorire la realizzazione delle opere pubbliche, prevedendo semplificazioni amministrative e procedurali e intervenendo sulle dotazioni finanziarie dei progetti. Complessivamente negli anni 2014-2020 le risorse assegnate alle opere individuate ammontano a 3,9 miliardi e derivano per 0,8 miliardi da revoche di finanziamenti destinati ad altri interventi infrastrutturali ritenuti nell'immediato non necessari e per 3,1 miliardi dal Fondo Sviluppo e Coesione del periodo 2014-2020. Si tratta di risorse immediatamente impegnabili mentre la loro erogazione in termini di cassa è distribuita su un periodo temporale di sette anni, tra il 2014 e il 2020. L'efficacia anticiclica del provvedimento è ridotta dal fatto che solo 0,5 miliardi (il 12 per cento del totale) sono utilizzabili nel primo triennio.

La parte di spesa erogabile a breve termine riguarda tra l'altro le "mini opere" proposte dai sindaci al Governo in base al cosiddetto "piano 6 mila campanili" del 2013 e il piano ANAS per la manutenzione di ponti e gallerie. Per le grandi opere di interesse strategico, i flussi di cassa più rilevanti sono invece rimandati agli anni successivi. Tale dilazione temporale dei flussi di cassa sembra essere coerente con i tempi necessari per l'effettivo avvio dei lavori.

L'andamento flettente degli investimenti pubblici tra il 2009 e il 2013 ha riguardato in misura più accentuata le Amministrazioni centrali rispetto a quelle locali, che rappresentano oltre tre quarti della spesa complessiva per investimenti delle Amministrazioni pubbliche. La scelta di destinare l'87 per cento delle risorse impegnate con il decreto a progetti di competenza statale appare mirata a contrastare questa divergenza.

¹ Cfr. gli artt. 1, comma 11 (aeroporti di interesse nazionale); 3, commi 2 e 3 (finanziamento opere appaltabili o cantierabili); 4, commi 4 e 6 (patto di stabilità interno); 6, comma 7-sexies (infrastrutture di telecomunicazione); 10, comma 1, lett. d) (garanzie); 11, comma 1, lett. a) e b) (defiscalizzazione investimenti infrastrutturali); 38 (valorizzazione risorse energetiche nazionali).

Potenziamenti critici potrebbero emergere in relazione alla dispersione delle risorse, comunque esigue e inferiori agli obiettivi inizialmente indicati dal Ministero competente², su un ampio numero di interventi e alla conseguente incertezza sul finanziamento complessivo delle opere.

Il provvedimento contiene numerose disposizioni tese a favorire la realizzazione di opere pubbliche. Ad esempio, i poteri di monitoraggio, ispettivi e sostitutivi nei confronti delle Amministrazioni attribuiti al Presidente del Consiglio dei Ministri mirano a ovviare alle criticità riscontrate nell'utilizzo dei fondi europei.

Nel trasporto autostradale si registrano significativi ritardi nel potenziamento e nell'adeguamento delle infrastrutture: al 30 giugno 2014 risultavano completati solo poco più del 65 per cento degli ampliamenti concordati nel 1997 tra l'ANAS e la principale concessionaria e circa il 73 per cento di quelli decisi nel programma del 2004. La prevista possibilità di allungamento della durata dei contratti in essere intende contribuire ad accelerare la realizzazione delle opere. L'efficacia del provvedimento richiede un vaglio attento dei piani di investimento proposti dai concessionari. Connettere la durata delle concessioni all'entità degli investimenti da effettuare è di per sé ragionevole, ma il mancato passaggio per le gare³ rischia di indebolire la concorrenza per il mercato.

Nel complesso l'iniziativa legislativa prosegue nel solco tracciato dai numerosi interventi precedenti che hanno introdotto misure puntuali ed episodiche nel settore, non inquadrare in un organico disegno di riforma, che – anche laddove singolarmente condivisibili – hanno contribuito ad aumentare l'instabilità del quadro regolatorio, in un ambito già particolarmente complesso, con conseguenti difficoltà e incertezze per gli operatori sia nazionali, sia esteri⁴. Il recepimento delle nuove direttive europee sui contratti pubblici (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) può rappresentare

² Ad esempio, in base alla relazione tecnica allegata al provvedimento, al nuovo tunnel del Brennero saranno destinati 270 milioni, a fronte di un obiettivo inizialmente indicato dal Ministero delle infrastrutture in 1,6 miliardi; al Terzo Valico Genova-Milano 200 milioni, a fronte di 2,1 miliardi; all'asse autostradale Trieste-Venezia 30 milioni, a fronte di 1,7 miliardi.

³ Previsto solo per l'affidamento di lavori, di forniture e di servizi di importo superiore alla soglia comunitaria e ulteriori rispetto a quelli indicati dalle convenzioni vigenti.

⁴ Solo il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 13 aprile 2006, n. 163) e il relativo Regolamento di esecuzione e attuazione (d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207), provvedimenti principali che disciplinano l'affidamento e la realizzazione di opere pubbliche, rappresentano un corpus normativo di oltre 600 articoli. Dal 1° luglio 2007 al 13 settembre 2014 le sole disposizioni del Codice dei contratti pubblici hanno subito quasi 600 modifiche.

l'occasione per realizzare anche un'azione di semplificazione e riordino della normativa in materia, che delinei un quadro di riferimento più chiaro e stabile per il settore⁵.

Continuità con la recente azione legislativa si riscontra anche nel cospicuo ricorso a meccanismi derogatori rispetto alla disciplina ordinaria che regola l'affidamento e la realizzazione delle opere pubbliche, quali la nomina di commissari straordinari e le procedure speciali per gli interventi di prevenzione del rischio sismico e del dissesto idrogeologico e di messa in sicurezza degli edifici scolastici. Soprattutto nelle procedure speciali, si introduce un sistema generale di deroghe molto pervasivo al Codice dei contratti pubblici sulla base della mera certificazione del requisito della "estrema urgenza" da parte dell'ente interessato. Tale ricorso a meccanismi derogatori, pur motivato dal condivisibile obiettivo di ridurre i tempi in fase di aggiudicazione, si è già rivelato in passato non sempre pienamente efficace, con ripercussioni negative sui tempi e sui costi nella successiva fase di esecuzione dell'opera e vulnerabilità ai rischi di corruzione. Andrà garantita la massima trasparenza.

Le infrastrutture digitali e quelle energetiche

L'attenzione specifica posta dal provvedimento alle infrastrutture digitali e a quelle energetiche è giustificata, rispettivamente, dall'arretratezza dell'Italia rispetto agli altri paesi europei in termini di velocità media in *download* sulle reti a banda larga su rete fissa e dalla crescente instabilità politica in alcuni dei paesi che sono tra i nostri principali fornitori di materie prime energetiche (oltre un terzo del gas importato in Italia proviene dalla Russia e dalla Libia)⁶.

Per quanto riguarda le infrastrutture digitali, l'effettiva efficacia degli incentivi previsti per gli investitori privati dipenderà, oltre che dai tempi con cui saranno emanati i decreti attuativi da concertare fra i diversi ministeri competenti, anche dalla loro capacità di incidere sulle decisioni di investimento nelle cosiddette "zone bianche" (quelle dove la velocità di connessione è minore di 2 megabit per secondo), dove in passato sono già andati deserti i bandi relativi al "Piano strategico per la banda ultralarga".

⁵ Al riguardo si veda la Testimonianza fornita dal Capo del Servizio Struttura economica della Banca d'Italia a codesta Commissione il 16 giugno scorso (http://www.bancaditalia.it/interventi/altri_int/2014/sestito-16062014.pdf).

⁶ Questo nonostante che il nostro paese sia dotato di un'adeguata capacità di riserva e risponda ai criteri di sicurezza nel rispetto del cosiddetto criterio N-1 (relativo alla capacità del sistema di approvvigionamento e distribuzione del gas di soddisfare anche una domanda eccezionalmente elevata nell'eventualità di un guasto alla principale componente dell'infrastruttura).

Per quanto riguarda l'energia, l'obiettivo della maggior sicurezza va temperato con l'effettiva sostenibilità economica di alcuni degli investimenti previsti. Nel 2013 la domanda di gas era pari a poco più di 70 miliardi di metri cubi, il 10 per cento in meno rispetto ai valori del 2003; in prospettiva non ci sono elementi per ipotizzarne un rapido aumento nei prossimi anni. Il persistere della debolezza dei consumi e il sottoutilizzo dei nuovi terminali di rigassificazione potrebbe comportare ulteriori oneri per imprese e famiglie, limitando così il vantaggio che si potrebbe trarre dal progressivo allineamento dei prezzi negoziati sul nostro mercato all'ingrosso a quelli europei.

Nell'ottica di ridurre la dipendenza energetica nazionale, il provvedimento riconosce come strategiche le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale. In quest'ambito l'efficacia della semplificazione amministrativa derivante dall'introduzione di un titolo concessorio unico, comprensivo delle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, dipenderà dalle norme secondarie di attuazione (il Ministero dello Sviluppo economico dovrà specificare le modalità di conferimento del nuovo titolo e andrà chiarito se e come le concessioni in essere saranno riviste alla luce di questa innovazione) e dalla congruità dei termini previsti per la valutazione di impatto ambientale delle attività di perforazione e di realizzazione degli impianti di sviluppo (ridotti a soli 60 giorni in luogo dei 150 previsti dalla legislazione ordinaria).

L'edilizia privata

In Italia il ciclo delle costruzioni, dopo la prolungata fase espansiva che si era avviata alla fine degli anni novanta, ha mostrato un'inversione di tendenza alla fine del 2006, che si è intensificata con l'avvio della crisi globale. Tra il primo trimestre del 2008 e il secondo del 2014 l'attività nelle costruzioni ha accumulato una perdita prossima al 30 per cento, contribuendo per 1,5 punti percentuali al calo del PIL (fig. 3).

Hanno pesato la debolezza del reddito disponibile, il peggioramento delle condizioni di finanziamento (sia per l'acquisto, sia per la costruzione di un'abitazione) e il rallentamento dei flussi migratori, che hanno attenuato le pressioni demografiche sullo stock abitativo esistente; quest'ultimo, dopo avere registrato un netto incremento nella seconda metà dello scorso decennio, si è stabilizzato negli anni successivi.

Sulla base delle informazioni più recenti, nell'estate è proseguita la contrazione dell'attività di costruzione, scesa su livelli minimi nel confronto con gli altri maggiori paesi dell'area

dell'euro. Sarebbe continuata anche la flessione dei prezzi delle abitazioni, in atto dalla fine del 2011, riflettendo nei periodi più recenti gli inasprimenti fiscali a carico della proprietà immobiliare, plausibilmente accentuati dalla prolungata incertezza circa il nuovo assetto normativo. Secondo le valutazioni degli operatori le prospettive a breve termine del mercato immobiliare si confermano assai incerte, mentre segnali più favorevoli emergono nell'orizzonte di medio periodo (fig. 4).

Rilanciare l'attività del settore immobiliare riveste un'elevata importanza ai fini del miglioramento delle condizioni cicliche dell'intera economia italiana, considerando l'elevata e immediata capacità di attivazione di produzione nazionale. L'impulso anticiclico può tradursi in un'espansione duratura solo se effettuato in coerenza con le prevedibili linee di evoluzione della domanda: l'attenzione all'efficienza energetica delle strutture, alle loro condizioni di sicurezza e di decoro, i limiti all'ulteriore consumo di suolo, già elevato nel confronto internazionale.

Il decreto introduce numerose disposizioni utili a stimolare l'attività del comparto immobiliare e a indirizzarne lo sviluppo verso scelte sostenibili: interventi di semplificazione burocratica; incentivi alla valorizzazione e al recupero del patrimonio immobiliare esistente, pubblico e privato, anziché alla sua ulteriore estensione; agevolazioni per l'estensione del mercato delle locazioni, particolarmente limitato nel nostro paese.

Alcuni elementi di criticità possono tuttavia limitare l'efficacia delle misure previste. Anche in questo caso, come per le infrastrutture, vanno segnalati i rischi connessi con possibili ritardi nell'adozione dei necessari provvedimenti amministrativi. Ad esempio, solo quattro regioni hanno finora attivato le procedure per l'adozione della dichiarazione unica da presentare all'inizio dei lavori prevista dal decreto legge. Anche con riferimento al recupero di beni del demanio non utilizzati, affidato all'iniziativa dei comuni, andrebbero previsti meccanismi di monitoraggio dell'effettivo avvio dei progetti di riqualificazione concordati con i ministeri titolari dei beni.

Inoltre, i requisiti che identificano la tipologia degli immobili ammessi alle agevolazioni per l'acquisto di abitazioni di nuova costruzione oppure ristrutturate ai fini della loro locazione a canoni concordati potrebbero restringerne il numero rispetto all'attuale stock di abitazioni invendute, stimabile al di sopra delle 500.000 unità. Per rafforzare l'impulso ciclico potrebbero essere attenuate le restrizioni che non afferiscono agli obiettivi più generali di rafforzamento delle condizioni di sicurezza ed efficienza energetica degli

immobili, valutando nel contempo la possibilità di estendere il beneficio anche a operatori diversi dalle persone fisiche.

L'adesione all'incentivo potrebbe risentire negativamente anche della percezione di incertezza circa l'assetto definitivo della tassazione della proprietà immobiliare, che dopo molteplici revisioni nel corso dell'ultimo triennio ha assunto attualmente una struttura assai articolata e non sempre chiaramente percepibile, rimanendo comunque ancorata a valori catastali oramai datati che rendono i differenziali impositivi tra le diverse abitazioni non ben allineati coi differenziali di valore di mercato; a questo si aggiungono le prospettive di bassa redditività dell'investimento, dati i livelli modesti dei canoni di locazione e il rischio di morosità connesso con le persistenti difficoltà reddituali delle famiglie italiane. Anche il tetto massimo di spesa a cui si commisura la deduzione fiscale potrebbe ridurre l'appetibilità in quanto, per effetto dei requisiti in termini di prestazioni energetiche, gli immobili ammessi all'incentivo dovrebbero collocarsi prevalentemente tra le fasce di prezzo medio-alte.

Lo schema di incentivo è inoltre esteso ai costi di costruzione di nuove abitazioni sostenuti da soggetti privati già proprietari di suoli edificabili. Ne discende una possibile tensione con l'obiettivo, affermato da altre disposizioni contenute nel decreto, di limitare l'ulteriore consumo di suolo, anche considerando che negli anni recenti il riconoscimento di diritti edificatori ha interessato quote crescenti del territorio a livello comunale.

Il finanziamento dell'economia

Nel capo IV "Misure per la semplificazione burocratica" sono inclusi due provvedimenti (artt. 10 e 15) volti a sostenere il finanziamento dell'economia. Le finalità degli interventi normativi proposti, rafforzare l'offerta di finanziamenti a lungo termine e contribuire a un progressivo riequilibrio della struttura finanziaria delle imprese, sono coerenti con le priorità individuate in sede europea in materia di finanza per la crescita.

L'articolo 10 mira ad ampliare il perimetro di intervento della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) a supporto dell'economia, sia nella gestione separata (finanziata principalmente con libretti di risparmio postale e buoni fruttiferi postali garantiti dallo Stato e largamente prevalente in termini di volumi di operatività) sia in quella ordinaria (alimentata da risorse raccolte sul mercato).

Per la gestione separata viene prevista la possibilità di un finanziamento diretto della CDP a soggetti privati, in settori di intervento di interesse generale che saranno determinati in

concreto da un decreto attuativo del Ministero dell'economia e delle finanze. L'area d'intervento della gestione ordinaria, prima circoscritta alla fornitura di servizi pubblici e bonifiche, viene estesa a investimenti finalizzati a ricerca, sviluppo, innovazione, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale (anche in funzione di promozione del turismo), ambiente ed efficientamento energetico.

Le modifiche previste dal Decreto, in particolare l'inclusione dei privati tra i soggetti direttamente finanziabili nell'ambito della gestione separata, possono contribuire al rafforzamento dell'offerta di fondi mirati a realizzare progetti infrastrutturali e investimenti. È essenziale, tuttavia, assicurare un efficiente utilizzo delle risorse garantite dallo Stato, sia a monte, nella fase di definizione dei settori di interesse generale, sia a valle, nella selezione degli investimenti e nel controllo dei rischi connessi.

L'articolo 15 del provvedimento promuove l'istituzione di un Fondo privato di servizio per la patrimonializzazione di imprese di dimensione medio-grande (con almeno 150 addetti) caratterizzate da equilibrio economico operativo; tra queste rientrerebbero anche imprese oggetto di procedure di ristrutturazione societaria e del debito. Il fondo dovrebbe avere una dotazione iniziale minima pari a un miliardo, sottoscritta da almeno tre investitori istituzionali e professionali di grandi dimensioni (fondamentalmente banche)⁷. È previsto che il fondo sia affidato a una società di gestione del risparmio selezionata attraverso un bando pubblico e indipendente rispetto ai sottoscrittori (comunque rappresentati nel comitato di controllo). La società di gestione non dovrà puntare ad assicurare rendimenti "speculativi" ai sottoscrittori. Sono previsti obblighi informativi nei confronti del Ministero dello sviluppo economico e regole definite dallo stesso Ministero e da quello dell'economia e delle finanze sulle caratteristiche delle imprese beneficiarie, la tipologia di investimenti e le modalità organizzative.

L'istituzione di un tale fondo rappresenta un'opportunità sotto diversi profili: esso potrebbe, innanzitutto, accrescere l'offerta di capitale di rischio a imprese che, benché in fase di ristrutturazione o comunque bisognose di apporti patrimoniali, presentino solidi fondamentali economici; in secondo luogo, potrebbe facilitare la realizzazione di operazioni di ristrutturazione del debito in presenza di numerosi creditori, agevolandone il coordinamento.

⁷ Si rileva che andrebbe chiarito il riferimento contenuto nel comma 4 relativo alla quota di prestiti bancari rappresentata dai sottoscrittori del Fondo: il riferimento all'Indagine sul credito bancario in Italia non è corretto in quanto tale indagine non include dati quantitativi sul credito alle società non finanziarie. Tali dati sono riportati, per esempio, nelle statistiche sui prestiti bancari ai residenti in Italia per settore di attività economica pubblicate mensilmente dalla Banca d'Italia nel supplemento al Bollettino Statistico "Moneta e Banche".

Tuttavia, nell'attuale formulazione del provvedimento, non è chiaro quali siano gli incentivi che avrebbero gli intermediari privati a partecipare al fondo di nuova istituzione. Al momento, non sono infatti contemplati contributi pubblici o altre forme d'incentivo tali da indurre i sottoscrittori a partecipare a un fondo la cui attività sarà regolamentata da decreti ministeriali, anche con riferimento alla remunerazione del capitale versato e alle caratteristiche delle imprese beneficiarie.

La restrizione dell'attività del Fondo a imprese che occupano più di 150 addetti contrasta con l'evidenza empirica disponibile secondo cui sono principalmente le imprese di minore dimensione a presentare livelli di patrimonializzazione contenuti (anche nel confronto internazionale).

Appendice: Il pagamento dei debiti commerciali

Il decreto destina complessivamente 550 milioni all'allentamento dei vincoli di bilancio posti dal Patto di stabilità interno nel biennio 2014-15 per favorire il pagamento dei debiti commerciali di conto capitale delle Amministrazioni locali. Del totale stanziato, la maggior parte (450 milioni) si riferisce all'anno in corso.

Oltre la metà dei fondi (300 milioni) è dedicata ai debiti scaduti entro il 2013. Altri 250 milioni sono destinati al pagamento di partite connesse con le opere segnalate dai Comuni entro il 15 giugno 2014 in risposta alla lettera del Presidente del Consiglio ai sindaci (resa pubblica lo scorso 2 giugno), a condizione che le stesse siano realizzate, in corso di realizzazione o immediatamente avviabili e che il pagamento avvenga entro la fine dell'anno in corso. Il rispetto di tali requisiti è verificato dalla Presidenza del Consiglio che, a conclusione dell'istruttoria, emanerà un decreto che elencherà i Comuni beneficiari e gli importi di loro pertinenza.

Secondo i dati ufficiali pubblicati dal Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) aggiornati al 23 settembre, i pagamenti di debiti scaduti nel 2012 sono stati superiori a 25 miliardi (al netto dei rimborsi fiscali), di cui quasi 20 nel corso del 2013.

Il rallentamento dei pagamenti nella prima parte di quest'anno, rispetto al ritmo osservato nel secondo semestre del 2013, dovrebbe riflettere il sostanziale esaurimento dello stock di debiti commerciali scaduti alla fine del 2012. Questi, stimabili con un certo grado di approssimazione in poco più della metà del totale complessivo di debiti commerciali alla fine del 2012 (circa 50 miliardi su un totale di 90), sarebbero stati liquidati non solo grazie alle risorse rese disponibili dai provvedimenti governativi, ma anche per effetto della normale attività di pagamento delle amministrazioni.

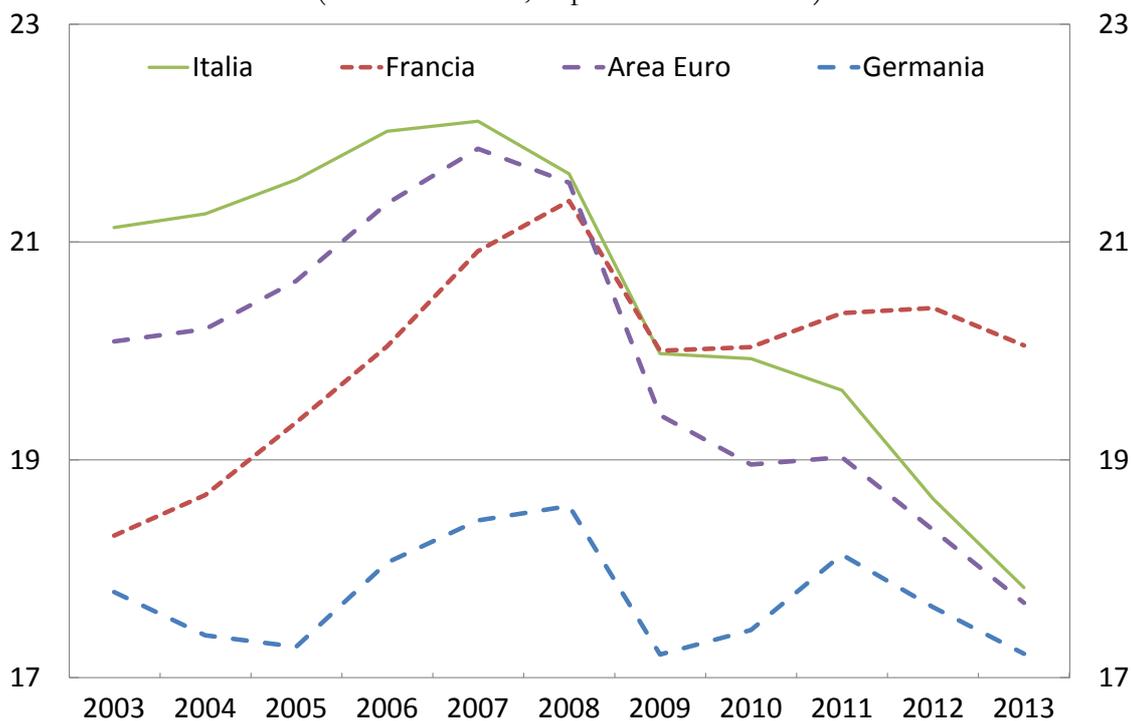
Secondo le stime pubblicate dalla Banca d'Italia nella Relazione Annuale, alla fine del 2013 l'indebitamento commerciale complessivo delle Amministrazioni pubbliche sarebbe stato pari a poco più di 75 miliardi (di cui è ipotizzabile che circa 40 fossero relativi a debiti scaduti) a fronte di una spesa annua rilevante valutabile nell'ordine di 150 miliardi.

Oltre a ridurre lo stock di debiti in essere, le misure varate negli ultimi due anni hanno mirato a evitare il riformarsi di ritardi nei pagamenti delle Amministrazioni pubbliche. In base ai risultati di due sondaggi condotti la scorsa primavera dalla Banca d'Italia, su un campione rappresentativo di imprese operanti nei settori industriali e dei servizi privati non finanziari e su uno rappresentativo di imprese di costruzioni e opere pubbliche con oltre 20 addetti, si può stimare che i tempi di pagamento stabiliti nei

contratti in essere nel 2013 fossero pari in media a circa 75 giorni. Tuttavia, con riferimento ai soli contratti stipulati nel 2013, e quindi soggetti alle regole introdotte con la direttiva europea contro i ritardi di pagamento, le durate contrattuali sarebbero state di poco superiori ai 60 giorni. Per il futuro, sarà necessario monitorare il comportamento delle amministrazioni debtrici per garantire la conformità dei contratti con la normativa europea e per evitare il ricorso a pratiche elusive segnalate da alcune associazioni di categoria (richieste di ritardare l'emissione delle fatture o di riemissione delle stesse, contestazione dei beni e servizi forniti).

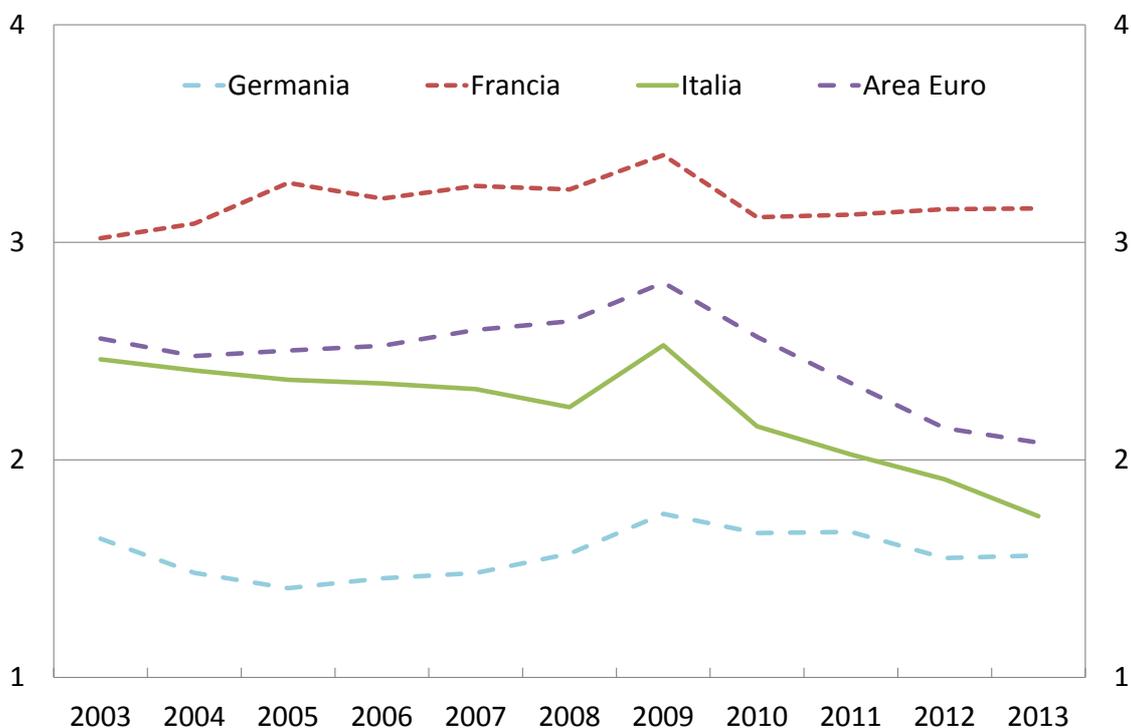
FIGURE

Fig. 1 – Investimenti fissi lordi
(totale economia, in percentuale del PIL)



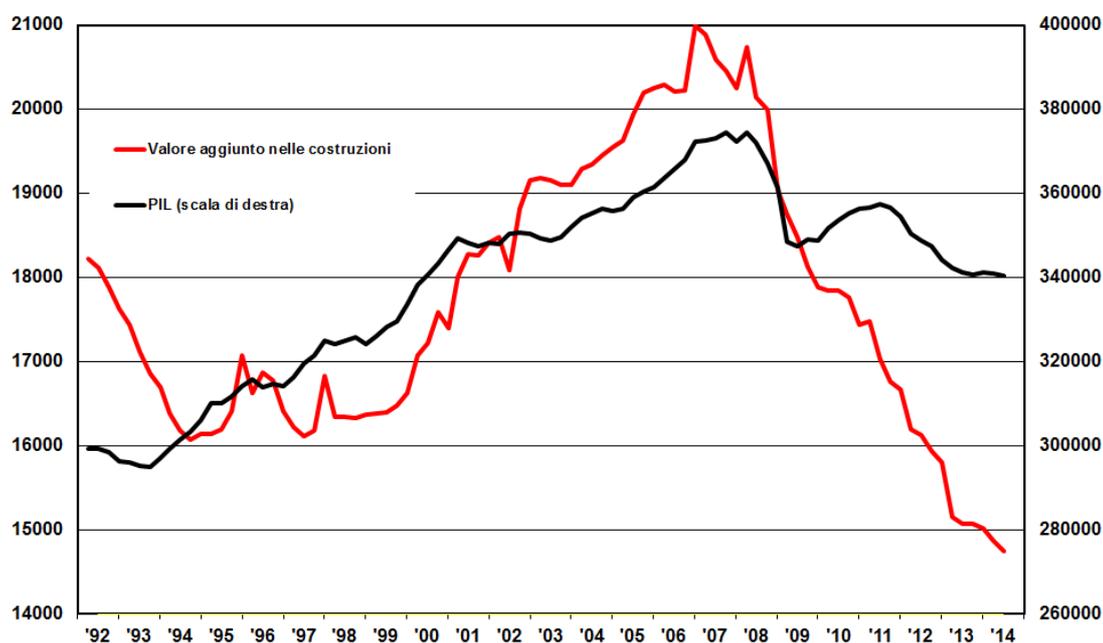
Fonte: Eurostat.

Fig. 2 – Investimenti fissi lordi delle Amministrazioni pubbliche
(in percentuale del PIL)



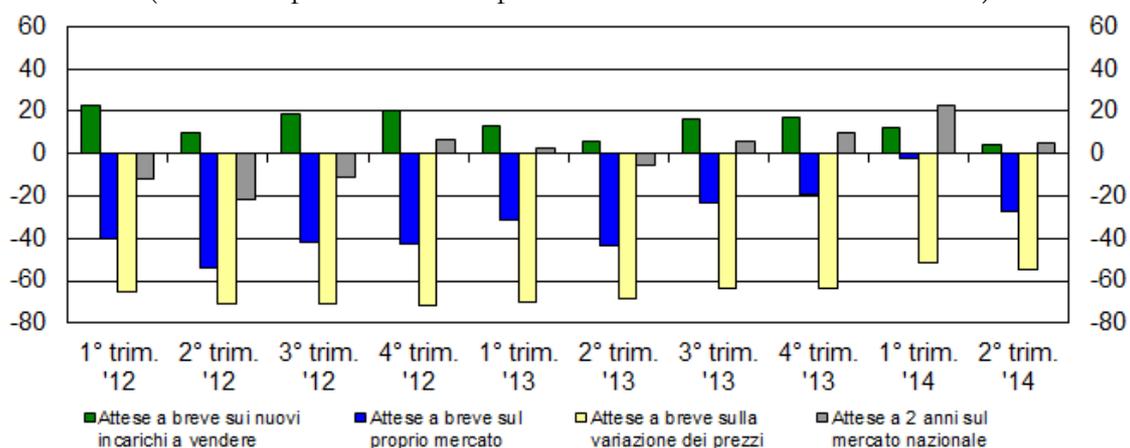
Fonte: Commissione europea, *Spring Forecasts* 2014.

Fig. 3 – Italia: Valore aggiunto nelle costruzioni e PIL
(valori concatenati e destagionalizzati: dati trimestrali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. 4 – Inchiesta congiunturale presso le agenzie immobiliari in Italia
(saldi fra le percentuali di risposte "in aumento" e "in diminuzione")



Fonte: Sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni in Italia - Banca d'Italia, Tecnoborsa e Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle entrate. I dati si riferiscono al trimestre successivo a quello indicato ad eccezione delle attese sul mercato nazionale, rilevate in un orizzonte di 2 anni in avanti.

