

Commissioni speciali per l'esame di atti del Governo riunite
della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica

**Audizione in merito all'esame
della Relazione al Parlamento approvata
dal Consiglio dei Ministri il 21 marzo 2013**

Testimonianza del Direttore Centrale per la Ricerca economica
e le Relazioni internazionali della Banca d'Italia

Daniele Franco

Camera dei Deputati
Roma, 28 marzo 2013

1. Il quadro macroeconomico

Nel 2013, nel quadro governativo, il PIL è previsto scendere dell'1,3 per cento, con una graduale ripresa nella seconda parte dell'anno

L'aggiornamento del quadro previsivo del Governo, incluso nella Relazione al Parlamento 2013, **prefigura un calo del PIL dell'1,3 per cento nel 2013 e un aumento della stessa entità nel 2014**. Il prodotto si contrarrebbe ancora nel trimestre che si sta per concludere, ristagnerebbe nel successivo e riprenderebbe a crescere nella seconda metà dell'anno. La ripresa si consoliderebbe nel 2014, beneficiando sia dell'accelerazione della domanda mondiale, sia della ripresa dell'accumulazione di capitale, specialmente in macchinari e attrezzature; i consumi delle famiglie, diminuiti di circa 6 punti percentuali nel biennio 2012-13, si espanderebbero allo stesso ritmo dell'attività economica.

Il conto corrente della bilancia dei pagamenti, ancora in modesto disavanzo nel 2012, risulterebbe sostanzialmente in pareggio nel biennio successivo. L'inflazione, misurata con il deflatore dei consumi, sarebbe pari al 2,0 per cento quest'anno e rimarrebbe stabile su questo livello anche nel 2014. Nonostante la graduale ripresa dell'economia, il tasso di disoccupazione continuerebbe ad aumentare, portandosi in prossimità del 12 per cento nel 2014.

Rispetto alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e finanza 2012 (DEF), le previsioni sulla dinamica del PIL per l'anno in corso sono state riviste al ribasso di 1,1 punti percentuali, mentre quelle per l'anno prossimo sono state corrette al rialzo per due decimi di punto percentuale; le stime sull'andamento dell'inflazione sono invece pressoché invariate.

La previsione tiene conto degli effetti delle misure sui debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche

Le stime di crescita per il 2013 sono sostanzialmente in linea sia con quelle della Commissione europea sia con quelle degli analisti privati censiti a marzo da *Consensus Economics*; quelle per il 2014 risultano invece più ottimistiche per oltre mezzo punto percentuale. Questa differenza potrebbe essere riconducibile agli effetti sulla domanda privata del pagamento di 40 miliardi di debiti accumulati dalle Amministrazioni pubbliche verso i propri fornitori. Nelle valutazioni del Governo, il provvedimento sosterebbe l'attività economica in quanto (i) fornirebbe le risorse finanziarie alle imprese, consentendo loro di realizzare gli investimenti desiderati; (ii) permetterebbe il

pagamento di arretrati al personale, stimolando i consumi delle famiglie; (iii) ridurrebbe le tensioni su mercato del credito, convogliando liquidità alle banche che hanno acquistato i crediti dei fornitori delle Amministrazioni pubbliche.

Il quadro macroeconomico potrebbe risultare peggiore di quello previsto nella Relazione ove si riacutizzassero le tensioni sui mercati finanziari internazionali o se la ripresa dell'economia globale tardasse a manifestarsi. Occorre operare affinché politiche economiche efficaci e credibili possano interrompere la spirale recessiva in atto nel nostro Paese quasi ininterrottamente dal 2008.

2. Le previsioni sui conti pubblici presentate dal Governo

L'indebitamento netto tendenziale nel 2013 è previsto pari al 2,4 per cento del PIL

Con la Relazione il Governo ha aggiornato anche le stime sui conti pubblici per il biennio 2013-14. **L'indebitamento netto per il 2013 sulla base della legislazione vigente è indicato al 2,4 per cento del PIL**, in flessione rispetto al 3,0 per cento registrato nel 2012. La revisione al rialzo rispetto al quadro programmatico della *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza* di settembre, quando l'indebitamento netto era stato previsto pari all'1,8 per cento del PIL, è riconducibile agli effetti del peggior dato di consuntivo per il 2012 rispetto alle attese (0,4 punti) e del più sfavorevole andamento del prodotto (0,5 punti), solo parzialmente compensati dalla revisione delle stime sulla spesa per interessi (-0,3 punti).

L'impatto sul disavanzo del 2013 dello smaltimento dei debiti commerciali è stimato in 0,5 punti percentuali del PIL

Il Governo valuta che le misure volte ad accelerare il pagamento dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche, annunciate nella Relazione al Parlamento, accrescano l'indebitamento netto di 0,5 punti percentuali del PIL nel 2013; tenendo conto di questo effetto nell'anno in corso **il disavanzo si porterebbe al 2,9 per cento del prodotto**.

L'impatto sull'indebitamento netto del pagamento dei debiti commerciali dipende dall'origine dei debiti stessi. Il pagamento accresce l'indebitamento netto solo per i debiti riguardanti spese per investimento (per le quali per calcolare il saldo si utilizzano le erogazioni di cassa). I pagamenti relativi a voci di parte corrente non incidono sull'indebitamento netto perché le relative spese di competenza sono state già contabilizzate ai fini del saldo negli anni scorsi.

Per il 2014 il Governo indica il disavanzo all'1,8 per cento del PIL, a fronte dell'1,5 per cento stimato in settembre. I provvedimenti relativi ai debiti commerciali non inciderebbero sulla spesa in conto capitale e quindi sull'indebitamento netto del 2014.

La Relazione non fornisce stime sulla dinamica del debito pubblico. I pagamenti dei debiti commerciali innalzeranno il fabbisogno e il debito delle Amministrazioni pubbliche sia nel 2013 sia nel 2014.

Non è chiaro al momento se i suddetti pagamenti rileveranno ai fini del rispetto della regola europea sul debito poiché l'estinzione dei debiti commerciali potrebbe essere considerata tra i fattori mitiganti previsti dal Patto di stabilità e crescita. In ogni caso, se i pagamenti saranno concentrati nel biennio 2013-14 non dovrebbero avere un effetto rilevante sul rispetto della regola (che sarà valutato per la prima volta nel 2016) nella prospettiva *forward-looking*, ovvero con riferimento alla dinamica del debito del triennio 2015-17.

Infine, i pagamenti dei debiti commerciali non dovrebbero compromettere il raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio in termini strutturali, in quanto tali pagamenti dovrebbero essere classificati come temporanei.

3. Le misure per la riduzione dello stock di debiti commerciali

Nel 2011 e nel 2012 sono stati attuati vari interventi volti a ridurre i debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche e ad attenuare le difficoltà finanziarie delle imprese fornitrici. A questo fine sono state stanziato apposite risorse nel bilancio dello Stato (da erogare in parte attraverso l'assegnazione di titoli di Stato) ed è stato potenziato, anche attraverso la creazione di una piattaforma elettronica, l'Istituto della certificazione per agevolare lo smobilizzo dei crediti presso il sistema finanziario.

L'efficacia di questi provvedimenti è stata finora limitata. Ad esempio, a fronte dello stanziamento di 2 miliardi per il pagamento mediante titoli di

L'efficacia delle misure finora adottate è stata limitata

Stato, le effettive emissioni sono state pari a circa 15 milioni. Per quanto riguarda la certificazione, secondo i primi dati forniti dal Ministero dello Sviluppo economico, alla fine dello scorso gennaio erano state rilasciate 71 certificazioni, per un ammontare di crediti certificati pari a circa 3 milioni¹.

La scarsa efficacia dei provvedimenti finora emanati è riconducibile alla **complessità delle procedure operative** e, con riferimento alla certificazione, alla rilevanza quantitativa dei **casi di esenzione** (Regioni con piani di rientro dai deficit sanitari ed Enti locali commissariati) e alla **mancanza di sanzioni** per le amministrazioni inadempienti. L'adesione alla piattaforma elettronica per la certificazione è sostanzialmente volontaria; alla fine dello scorso gennaio aveva aderito poco più del 5 per cento delle amministrazioni interessate. I creditori degli enti che non hanno aderito non possono ottenere la certificazione del credito con la procedura ordinaria (cartacea) poiché dall'avvio della piattaforma (ottobre 2012) non è più possibile utilizzarla.

L'esperienza della Spagna può fornire alcune indicazioni utili

L'esperienza di altri paesi, in particolare della Spagna, può essere utile nel disegnare misure efficaci. Nel corso del 2012 il Governo spagnolo ha ridotto notevolmente lo stock dei debiti commerciali delle Amministrazioni locali pagando arretrati per circa 27 miliardi (dei quali, 17,7 delle Regioni e 9,3 degli enti locali)². Il pagamento non ha avuto effetto sul deficit della Spagna, in quanto le operazioni che avevano dato luogo alla formazione di debiti commerciali erano già state contabilizzate negli anni precedenti; infatti, **a differenza dell'Italia, in Spagna anche le spese in conto capitale sono rilevate ai fini dell'indebitamento netto in termini di competenza.** Il debito pubblico (nella definizione che rileva per la Procedura per i disavanzi eccessivi) è invece aumentato di 2,6 punti percentuali del prodotto.

¹ Si veda il documento del Ministero dello Sviluppo economico "Rafforzare la finanza d'impresa - Accesso al credito, assorbimento dello scaduto PA e nuovi canali di finanziamento per le imprese", febbraio 2013.

² Per maggiori informazioni si veda il sito del Ministero delle Finanze e della Pubblica Amministrazione della Spagna (http://www.minhap.gob.es/es-ES/Paginas/20130222_Proveedores.aspx).

Il pagamento è avvenuto direttamente dallo Stato alle imprese creditrici, sulla base di appositi elenchi di creditori predisposti dalle Amministrazioni locali (per le imprese creditrici era comunque possibile richiedere una successiva rettifica o integrazione dell'elenco predisposto dagli enti). Le somme anticipate dallo Stato dovranno essere restituite dagli enti a partire dal 2014 su un periodo di dieci anni. Per accedere alla procedura, le Amministrazioni locali spagnole hanno predisposto un piano di risanamento di bilancio approvato dal Governo. Erano previste sanzioni per gli enti locali che non rispettavano le scadenze stabilite per la predisposizione degli elenchi di creditori e del piano di risanamento.

Si prevedono pagamenti per 20 miliardi nel 2013 e 20 miliardi nel 2014

Nella Relazione è previsto il pagamento di debiti commerciali per **20 miliardi nell'anno in corso** (di cui 7,9 relativi a spese di investimento) e **ulteriori 20 nel 2014** (relativi per intero a spese correnti).

I dettagli operativi verranno specificati in un provvedimento d'urgenza che sarà emanato dopo l'approvazione parlamentare della *Relazione*. Quest'ultima indica le principali linee d'intervento con riferimento alle Amministrazioni locali; non sono specificate quelle riguardanti le Amministrazioni centrali.

Per le Amministrazioni locali si prevedono un allentamento del Patto di stabilità interno e la concessione di anticipazioni di cassa

Per le Amministrazioni locali si prevede:

- 1) l'allentamento del Patto di stabilità interno per consentire agli enti di utilizzare gli eventuali avanzi di amministrazione per pagare i propri debiti;
- 2) l'esclusione dal Patto di stabilità interno dei pagamenti delle Regioni in favore di Comuni e Province (relativi a trasferimenti già iscritti nei bilanci degli enti beneficiari);
- 3) per gli enti che non dispongono di liquidità sufficiente, la concessione di anticipazioni (anche attraverso la costituzione di fondi rotativi) subordinate alla predisposizione di piani di rientro che garantiscano il rimborso del prestito su un arco temporale definito;

- 4) per gli enti del comparto sanitario verrebbero concesse anticipazioni di cassa, da restituire successivamente, per il pagamento di spese già conteggiate ai fini del computo dell'indebitamento netto.

Si prevede altresì l'utilizzo delle giacenze di tesoreria per l'accelerazione dei rimborsi fiscali pregressi a carico dello Stato.

Nella Relazione si indica tra le misure anche l'esclusione dagli aggregati rilevanti del Patto di stabilità interno delle spese sostenute da Enti locali e Regioni per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei. Tale proposta può contribuire a porre rimedio al problema del basso grado di utilizzo dei fondi strutturali da parte delle Regioni italiane³.

4. Valutazione quantitativa delle passività commerciali

Nel nostro Paese **gli attuali sistemi contabili delle Amministrazioni pubbliche non permettono una rilevazione sistematica ed esaustiva dei debiti commerciali.**

Lo scorso ottobre l'Istat ha fornito a Eurostat stime preliminari dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche italiane per il 2010 e 2011, relativi alla sola spesa corrente; per il 2011 la valutazione è pari a circa 67 miliardi di euro⁴. Non è invece disponibile una valutazione ufficiale dell'ammontare complessivo dei debiti commerciali, che includa anche quelli riguardanti la spesa in conto capitale.

³ Complessivamente al 31 dicembre 2012 la spesa certificata alla UE per i Programmi finanziati con i Fondi Strutturali comunitari era pari al 31,5 per cento degli stanziamenti. <http://www.opencoesione.gov.it/> Una deroga al Patto di stabilità interno per le spese associate al cofinanziamento dei fondi strutturali europei è stata già prevista dal DL 201/2011, limitatamente a importi pari a un miliardo annuo nel triennio 2012-14.

⁴ Eurostat ha diffuso le stime per tutti i paesi della UE che le hanno fornite (Tav. 5); il documento è disponibile al sito internet http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/Note_on_AF.71L-Oct_2012.pdf.

Le stime basate sulle valutazioni di un campione di imprese offrono indicazioni di massima sull'entità e sulla distribuzione dei debiti commerciali

La Banca d'Italia compie una valutazione dell'ammontare complessivo dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche sulla base di informazioni fornite dalle imprese creditrici, utilizzando indagini campionarie condotte su imprese operanti nei settori industriali, dei servizi privati non finanziari e delle costruzioni e le segnalazioni di vigilanza. Sulla base delle indagini si stimano i debiti commerciali ancora contabilizzati nei bilanci delle imprese (inclusi i debiti ceduti a intermediari finanziari con clausola pro solvendo). Le ultime stime disponibili, basate su informazioni raccolte nella primavera del 2012⁵, sono relative ai debiti commerciali in essere al 31 dicembre 2011. Nel prossimo mese di maggio saranno disponibili le stime per il 31 dicembre 2012. Le segnalazioni di vigilanza forniscono invece indicazioni sull'ammontare dei debiti ceduti con clausola pro soluto, che riguardano soprattutto operazioni di factoring; queste ultime informazioni sono già disponibili per il 31 dicembre 2012.

La stima dei **debiti commerciali ancora iscritti nei bilanci delle imprese**, inclusi quelli ceduti a intermediari finanziari con clausola pro solvendo, è ottenuta applicando il **rapporto tra crediti e fatturato verso le Amministrazioni pubbliche** dichiarato dalle imprese alla spesa complessiva sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche.

In particolare, per il **calcolo del suddetto rapporto** si utilizzano l'indagine Invind, la cui popolazione di riferimento è costituita da imprese operanti nei settori industriali e dei servizi privati non finanziari, e l'indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche. L'indagine Invind consente inoltre di distinguere tra i principali sottosectori delle Amministrazioni pubbliche (Ministeri, Regioni, Comuni, ASL e altro).

⁵ Una descrizione dell'indagine Invind e di quella delle imprese di costruzione è disponibile nel Supplemento al Bollettino Statistico - Indagini campionarie - Indagine sulle imprese industriali e dei servizi - Anno di riferimento 2011 (http://www.bancaditalia.it/statistiche/indcamp/indimpser/boll_stat/sb38_12/suppl_38_12.pdf).

Occorre però precisare che le indagini della Banca d'Italia non rilevano né le imprese con meno di 20 addetti, né quelle operanti nei servizi sociali e sanitari, che intrattengono scambi commerciali intensi con le Amministrazioni pubbliche.

La **spesa complessiva sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche** è approssimata dalla somma delle spese per consumi intermedi, prestazioni sociali in natura (esclusi i servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM), gli aggi e le spese per i medici di base) e investimenti. Per utilizzare al meglio le informazioni contenute nelle indagini, si distingue tra investimenti in beni immobili (a cui si applica il coefficiente stimato con riferimento alle imprese di costruzioni) e altri investimenti (a cui si applica il coefficiente stimato sulla base di Invind).

Va sottolineato che **queste stime possono fornire indicazioni di massima sulle dimensioni e la distribuzione dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche; esse rappresentano una soluzione di ripiego, in termini di universalità dell'indagine, precisione e omogeneità dei dati, rispetto alla raccolta di dati riguardanti le specifiche passività commerciali di ciascun ente pubblico.**

L'ammontare dei debiti commerciali a fine 2011 si sarebbe collocato intorno a 90 miliardi

Sulla base delle procedure appena descritte, **il totale dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche a fine 2011 sarebbe stato pari a circa 90 miliardi** (5,8 per cento del PIL)⁶. Oltre il 10 per cento del totale è stato ceduto a intermediari finanziari con clausola pro soluto e pertanto, secondo le recenti decisioni dell'Eurostat del luglio 2012, è già incluso nel debito pubblico calcolato secondo la definizione di Maastricht (Tav. 3)⁷. Queste

⁶ Questa stima supera la valutazione preliminare diffusa dalla Banca d'Italia con la Relazione sull'anno 2011 che collocava l'ammontare totale dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche intorno al 5 per cento del PIL. Le ragioni di questa differenza sono riconducibili a una metodologia di stima più affinata e all'aggiornamento delle fonti.

⁷ I dati tratti dalle segnalazioni di vigilanza indicano che i crediti ceduti pro soluto alle istituzioni finanziarie ammontavano a circa 11 miliardi sia alla fine del 2011 che alla fine del 2012.

stime sono coerenti con la valutazione diffusa dall'Eurostat relativa ai soli debiti commerciali per spese correnti.

Circa la metà dei debiti sarebbe attribuibile a Regioni e ASL. Tra i creditori, la quota maggiore sarebbe vantata da imprese di grandi dimensioni (oltre 500 addetti) e da imprese che forniscono servizi privati. Tuttavia, **in rapporto al fatturato, sono le imprese di costruzioni a soffrire maggiormente per i ritardi dei pagamenti.**

Le aziende rilevate che hanno dichiarato di avere crediti nei confronti della PA sono circa il 25 per cento del totale. Le indagini evidenziano una forte variabilità: la percentuale di imprese che vantano crediti nei confronti delle Amministrazioni pubbliche è particolarmente alta nel settore delle costruzioni.

Se si considera invece l'ammontare dell'esposizione, l'analisi dei dati disponibili indica che la concentrazione dei crediti tra le imprese sarebbe significativa. La quota principale dell'esposizione delle imprese maggiori è attribuibile a quelle fornitrici di servizi.

La quota di imprese che dichiara di avere difficoltà di accesso al credito è più alta tra quelle che detengono crediti commerciali verso la PA (16 per cento, a fronte del 12 per cento per le altre imprese).

5. Conclusioni

Due finalità:
sostenere il settore
produttivo,
accrescere la
trasparenza

La riduzione dell'ammontare dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche potrà migliorare le condizioni finanziarie di molte imprese ed essere di stimolo alla crescita dell'economia. Inoltre, se accompagnata dall'abbattimento dei tempi di pagamento sui nuovi acquisti effettuati dalle Amministrazioni, renderà più trasparente la gestione dei conti pubblici e i rapporti tra settore pubblico e settore privato.

Le condizioni finanziarie delle imprese italiane sono rese fragili dalla lunga recessione e dal difficile accesso alle fonti di finanziamento esterno. Rispetto ad altri paesi europei, il sistema bancario italiano ha resistito agli shock reali e finanziari grazie a un assetto di vigilanza prudente, ma la recessione si è ripercossa sulla qualità degli impieghi; il deterioramento del merito di credito sovrano ha inaridito le fonti di provvista e innalzato il costo della raccolta; si è ridotta la redditività⁸.

Nel 2012 il flusso di nuove sofferenze in rapporto ai prestiti ha raggiunto il 4,0 per cento, il livello più elevato degli ultimi 15 anni. L'incidenza dei prestiti su cui gli intermediari rilevano anomalie sui rimborsi si è all'incirca raddoppiata negli ultimi cinque anni, al 19 per cento. Secondo i dati Cerved, nell'ultimo trimestre del 2012 la percentuale d'impresе con ritardi nei pagamenti commerciali superiori a due mesi rispetto alle scadenze concordate è salita al 7,1 per cento, a fronte del 6,0 nello stesso periodo dell'anno precedente. Nel 2012 circa 55.000 società di capitali italiane hanno terminato l'attività, un valore in crescita rispetto all'anno precedente.

Il pagamento in tempi brevi di una quota rilevante dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche può contribuire a ridurre

⁸ Fabio Panetta, *Banche, finanza, crescita*, intervento al convegno *Oltre la crisi: quale futuro per le banche italiane?* Perugia, 23 marzo 2013
http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/Panetta_230313.pdf).

gli attuali vincoli finanziari delle imprese e, in taluni casi, consentire la loro stessa sopravvivenza.

Nello scorso gennaio il credito alle imprese (al netto delle sofferenze e dei pronti contro termine) si è ridotto di circa il 6 per cento rispetto a dodici mesi prima. Le nostre analisi⁹ hanno evidenziato che il calo dei prestiti riflette, oltre a una diminuita domanda di credito, anche l'inasprimento delle politiche di offerta da parte degli intermediari, su cui influiscono il deteriorarsi della qualità degli impieghi e le difficoltà di raccolta. A titolo indicativo, si può rilevare che il valore dei debiti che verrebbero rimborsati nel biennio 2013-14 equivale al 5 per cento dei debiti bancari e al 3 per cento dei debiti complessivi delle società non finanziarie.

Gli effetti macroeconomici sono positivi, ma di difficile valutazione

L'impatto macroeconomico del pagamento dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche è certamente positivo. L'entità degli effetti dipende da vari fattori, quali i tempi in cui si realizzerà l'intervento, le modalità con cui i rimborsi si ripartiranno fra le imprese creditrici, le specifiche condizioni di ciascuna di esse, gli effetti sulle aspettative delle imprese e dei mercati finanziari. Una stima quale quella che sembra essere implicita nello scenario della Relazione non è implausibile, ma è soggetta a considerevole incertezza. In situazioni normali, interventi sulla liquidità delle imprese avrebbero effetti sul PIL relativamente contenuti. Tuttavia, nell'attuale fase ciclica il provvedimento potrebbe essere più efficace¹⁰. L'entità dello stimolo immediato alla domanda sarà forte soprattutto per i pagamenti che allenteranno le tensioni di liquidità di imprese con buone prospettive di crescita, in grado di utilizzare le risorse finanziarie per riattivare l'attività produttiva e i programmi di investimento. **Sarà opportuno monitorare regolarmente l'attuazione delle norme e i loro**

⁹ Cfr. Bollettino Economico n.71, gennaio 2013, pp.30-31; Rapporto sulla stabilità finanziaria, novembre 2012; Del Giovane, Nobili e Signoretti (2013), Supply tightening or lack in demand: is the sovereign debt crisis different from Lehman?, di prossima pubblicazione.

¹⁰ Nelle nostre stime, le difficoltà di accesso al credito delle imprese hanno contribuito nel 2012 ad abbattere il prodotto per circa 0,6 punti percentuali; Cfr. Bollettino Economico n.71, gennaio 2013.

effetti, così da introdurre i cambiamenti eventualmente necessari per assicurare la loro efficacia.

Va anche rilevato che il rispetto stringente dei tempi di pagamento fissati dalla nuova direttiva europea, entrata in vigore il 1° gennaio 2013, **riducendo l'incertezza delle imprese in merito ai propri flussi di liquidità, potrebbe rafforzare gli effetti sulla crescita.** Come mostrano i dati Eurostat (Tav. 5), l'Italia presenta livelli di debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche particolarmente elevati. Ciò contribuisce a peggiorare la posizione competitiva relativa delle imprese italiane.

Le difficoltà operative di un intervento che riguarda un gran numero di enti, in condizioni spesso eterogenee, poste di spesa molto differenti e partite debitorie con origini molto varie non vanno sottovalutate.

Nel definire le caratteristiche operative dell'intervento delineato nella Relazione sarebbe importante prevedere **l'obbligo per gli enti locali di predisporre rapidamente una documentazione dei debiti in essere verso le imprese fornitrici, associati alle relative fatture.** Questa rendicontazione, obbligatoria per gli enti locali nell'intervento analogo attuato in Spagna, porterebbe molteplici benefici: assicurerebbe, se resa pubblica, un controllo della sua completezza da parte delle stesse imprese; potrebbe aiutare le stesse imprese fornitrici nel valutare l'affidabilità degli enti committenti; consentirebbe, soprattutto se divenisse una pratica sistematica, una maggiore trasparenza dell'operato degli amministratori.

Le procedure per i rimborsi dovrebbero essere rese sostanzialmente automatiche e indipendenti dalle capacità amministrative e dalla discrezionalità dei singoli enti. Il flusso dei rimborsi potrebbe essere regolato sulla base del criterio della durata del credito, dando la precedenza ai crediti di più lunga durata.

Tenuto conto che le risorse stanziare rappresentano meno della metà della consistenza dei debiti commerciali in essere, va comunque resa più agevole la cessione dei crediti commerciali da parte delle imprese fornitrici soprattutto

Sarà importante assicurare una rendicontazione sistematica dei debiti commerciali di ciascuna Amministrazione

eliminando i problemi riscontrati con riferimento alla piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti.

Non ostacolare la chiusura della Procedura per i disavanzi eccessivi

Le misure previste nella Relazione hanno un effetto accrescitivo dell'indebitamento netto del 2013 che viene valutato in 0,5 punti percentuali del PIL. **È importante che non si pregiudichi la chiusura della Procedura per disavanzi eccessivi**, resa possibile dal conseguimento nel 2012 di un indebitamento netto pari al 3 per cento del PIL. La chiusura richiede che le previsioni della Commissione europea, che saranno diffuse nel prossimo mese di maggio, collochino il disavanzo di quest'anno e del 2014 al di sotto della suddetta soglia. Nelle previsioni della Commissione di febbraio, l'indebitamento netto era pari al 2,1 per cento in entrambi gli anni, ma il quadro macroeconomico è nel frattempo peggiorato.

L'effetto accrescitivo del debito rilevante in sede europea (che include le sole passività finanziarie) raggiunge i 2,5 punti percentuali nell'arco del biennio. **Si tratta dell'emersione di passività già esistenti che di per sé non peggiora la sostenibilità della finanza pubblica italiana**; sarà importante comunicare in modo chiaro questo aspetto. **Sarà inoltre cruciale definire procedure che rendano l'emersione un evento una tantum, evitando di premiare violazioni delle norme e accrescendo la trasparenza dei conti pubblici.**

Il pagamento dei debiti accumulati non deve premiare il mancato rispetto delle regole di bilancio

In taluni casi l'accumulo di debiti commerciali è stato in passato il risultato di comportamenti non coerenti con il rispetto delle regole di bilancio. Occorre evitare che una sanatoria a carico dello Stato costituisca di fatto un premio per tali comportamenti, con il rischio di incentivare ulteriori trasgressioni in futuro. Alcune linee guida indicate nella Relazione muovono nella direzione di limitare questo rischio. È opportuno che questi aspetti siano ben definiti nei successivi provvedimenti. Per non rallentare l'avvio dei rimborsi, si potrebbe suggerire di partire immediatamente dalle poste debitorie che non si sono formate per effetto di violazioni della normativa vigente, per esempio ai fini del Patto di stabilità vigente.

Per il futuro sarà cruciale garantire la riduzione dei tempi di pagamento nei limiti fissati dalla direttiva europea (30-60 giorni), che ha trovato applicazione il 1° gennaio scorso. A questo scopo, sarà opportuno attivare un monitoraggio a livello centrale e prevedere per gli amministratori degli enti pubblici severe sanzioni in caso d'inadempienza, fino al commissariamento in casi gravi. Come già rilevato, la riduzione dei tempi di pagamento potrà contribuire a creare un ambiente più favorevole all'attività economica; renderà evidente che l'emersione dei debiti commerciali rappresenta un'operazione di pulizia contabile che non avrà una ripetizione in futuro; contribuirà a fare piena trasparenza sulla situazione dei conti dei singoli enti e delle Amministrazioni pubbliche nel loro complesso rendendo più facili da valutare i risultati degli amministratori.

TAVOLE

**Quadro macroeconomico nella Nota di aggiornamento del DEF 2012
e nella Relazione al Parlamento 2013**
(variazioni percentuali)

VOCI	2012	2013		2014	
	Consuntivo	Nota DEF 2012	Relazione al Parlamento (marzo 2013)	Nota DEF 2012	Relazione al Parlamento (marzo 2013)
Crescita del Pil	-2,4	-0,2	-1,3	1,1	1,3
Importazioni	-7,7	1,7	-0,3	3,5	4,7
Consumi finali nazionali	-3,9	-0,7	-1,7	0,3	0,9
<i>Spesa delle famiglie residenti</i>	-4,3	-0,5	-1,7	0,6	1,4
<i>Spesa P.A. e I.S.P.</i>	-2,9	-1,4	-1,7	-0,5	-0,4
Investimenti fissi lordi	-8,0	0,1	-2,6	2,6	4,1
<i>Macchinari, attrezzature e vari</i>	-9,9	0,9	-3,0	4,2	5,1
<i>Costruzioni</i>	-6,2	-0,6	-2,2	1,0	3,1
Esportazioni	2,3	2,4	2,2	3,9	3,3
Saldo corrente Bil. Pag. in % PIL	-0,6	-1,3	0,1	-1,1	-0,2
Deflatore PIL	1,6	1,4	1,8	1,9	1,9
Deflatore consumi	2,8	2,0	2,0	1,9	2,0
Tasso di disoccupazione	10,7	11,4	11,6	11,3	11,8

**Quadro di finanza pubblica nella Nota di aggiornamento del DEF 2012
e nella Relazione al Parlamento 2013 (1)**
(in percentuale del PIL)

VOCI	2012	2013			2014	
	Consuntivo	Nota DEF 2012 - quadro programmatico	Relazione al Parlamento (marzo 2013)		Nota DEF 2012	Relazione al Parlamento (marzo 2013)
			quadro tendenziale	con effetti pagamento debiti commerciali (2)		
Indebitamento netto	3,0	1,8	2,4	2,9	1,5	1,8
<i>di cui: corrente</i>	0,4					
<i>in conto capitale</i>	2,6					
Avanzo primario	2,5	3,8	2,9	2,4	4,4	3,7
Entrate totali	48,1					
<i>di cui: pressione fiscale</i>	44,0					
Spese primarie	45,6					
<i>correnti primarie</i>	42,6					
<i>in conto capitale</i>	3,1					
Spesa per interessi	5,5	5,6	5,3	5,3	5,9	5,6
Crescita del PIL	-2,4	-0,2		-1,3	1,1	1,3
Debito	127,0	126,1			123,1	

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) L'indebitamento netto e il saldo primario sono calcolati includendo l'aumento delle uscite in conto capitale (0,5 per cento del PIL) attribuito nella Tavola 2 della Relazione al Parlamento 2013 alle misure per l'accelerazione del pagamento dei debiti commerciali.

**Stima del totale dei debiti commerciali
delle Amministrazioni pubbliche**

	<i>(miliardi di euro)</i>			<i>(quote percentuali)</i>			<i>(in percentuale del PIL)</i>		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Totale (a)+(b)	84	91		100	100		5,4	5,8	
<i>di cui: Regioni e ASL</i>	41	44		48	48		2,6	2,8	
Iscritti nei bilanci delle imprese (a)	74	80		100	100		4,8	5,1	
<i>di cui: Regioni e ASL</i>	37	40		49	50		2,4	2,5	
Ceduti pro soluto a intermediari finanziari (b)	10	11	11	100	100	100	0,6	0,7	0,7
<i>di cui: Regioni e ASL</i>	4	4	4	41	39	38	0,3	0,3	0,3

Fonte: per (a): nostre elaborazioni sulla base delle risposte all'indagine campionaria Invind e all'indagine sulle costruzioni e le opere pubbliche; per (b): segnalazioni di Vigilanza e Centrale dei rischi.

**Debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche verso
le imprese con 20 addetti e oltre nel 2011 per classi di addetti**

	<i>(in percentuale del fatturato totale delle imprese)</i>				
	20-49	50-199	200-499	500 e oltre	Totale
Industria in senso stretto	0,5	1,0	1,0	2,1	1,2
Servizi privati non Finanziari	2,8	2,5	0,9	6,3	3,3
Costruzioni (1)	16,5	19,5	14,0	9,6	16,2
Totale	2,6	2,3	1,4	4,0	2,7

	<i>(in percentuale del totale dei debiti commerciali)</i>				
	20-49	50-199	200-499	500 e oltre	Totale
Industria in senso stretto	2,4	5,6	2,5	12,0	22,5
Servizi privati non Finanziari	11,9	10,3	3,2	29,0	54,4
Costruzioni (1)	11,2	7,7	2,8	1,5	23,1
Totale	25,4	23,6	8,5	42,5	100

Fonte: Banca d'Italia, Elaborazione su dati tratti dall'Indagine sulle imprese industriali e dei servizi (INVIND) relativa al 2011.

(1) Per le imprese di costruzioni si considera la produzione totale dell'anno invece del fatturato.

**Tavola inclusa nella nota sui crediti commerciali
pubblicata dall'Eurostat il 22 ottobre 2012**

Table 1: Stock of liabilities of trade credits and advances by Member State

	Stock of trade credits and advances payable							
	Millions of national currency				% of GDP			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Belgium	1 533	1 470	1 293	1 640	0.4	0.4	0.4	0.4
Bulgaria	737	1 608	1 358	1 303	1.1	2.4	1.9	1.7
Czech Republic	59 473	69 312	77 548	76 449	1.5	1.8	2.0	2.0
Denmark	14 489	13 418	15 953	12 326	0.8	0.8	0.9	0.7
Germany	:	:	:	:	:	:	:	:
Estonia	220	202	198	230	1.4	1.5	1.4	1.4
Ireland	4 345	4 303	3 783	3 433	2.4	2.7	2.4	2.2
Greece	6 772	7 501	7 743	2 582	2.9	3.2	3.5	1.2
Spain	21 909	19 089	17 239	15 054	2.0	1.8	1.6	1.4
France	62 056	65 937	66 164	67 030	3.2	3.5	3.4	3.4
Italy	:	:	62 463	67 345	:	:	4.0	4.3
Cyprus	15	10	11	8	0.1	0.1	0.1	0.0
Latvia	145	148	153	150	0.9	1.1	1.2	1.1
Lithuania	1 081	1 344	1 185	1 227	1.0	1.5	1.2	1.2
Luxembourg	152	170	168	193	0.4	0.5	0.4	0.5
Hungary	255 586	365 390	368 460	372 088	1.0	1.4	1.4	1.3
Malta	38	31	30	33	0.6	0.5	0.5	0.5
Netherlands	1 839	1 903	1 817	1 819	0.3	0.3	0.3	0.3
Austria	:	:	:	:	:	:	:	:
Poland	:	:	:	12 551	:	:	:	0.8
Portugal	1 940	3 151	3 933	3 539	1.1	1.9	2.3	2.1
Romania	12 937	18 039	16 441	18 204	2.5	3.6	3.1	3.1
Slovenia	1 009	1 084	1 041	998	2.7	3.0	2.9	2.8
Slovakia	275	394	638	537	0.4	0.6	1.0	0.8
Finland	2 423	3 141	3 475	3 727	1.3	1.8	1.9	2.0
Sweden	49 342	53 031	60 277	59 459	1.5	1.7	1.8	1.7
United Kingdom	7 945	7 945	7 945	7 945	0.6	0.6	0.5	0.5

: Data not available

Fonte: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/Note_on_A_F.71L-Oct_2012.pdf

