

VENETO NORDest

Rivista di cultura SOCIO-ECONOMICA della CGIA di Mestre

49

2/2017

Investimenti, credito, debiti PA, produttività

VENETO NORDEST

VENETO E NORD EST

Rivista di cultura socio-economica della CGIA di Mestre
Nr. 49 - II quadrimestre 2017
Poste Italiane SpA - Spedizione in Abbonamento Postale - 70% NE/VE

Editore: Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre CGIA
Via Torre Belfredo 81/E, 30174 Mestre VE
Registrazione Tribunale di Venezia n. 1336 del 15.06.1999

Direttore responsabile: Renato Mason
Direttore scientifico: Paolo Zabeo

Redazione in:
via Torre Belfredo 81/E, 30174 Mestre VE
Tel. 041.23.86.711
venetonordest@mailcgiamestre.com

Stampata nel mese di settembre 2017
da LITOSTAMPA VENETA s.r.l. - via Cappelletto 12, 30172 Mestre VE

ISSN 1590-2951



Investimenti, credito, debiti PA, produttività

pag.

**La scommessa del Piano Juncker:
rilanciare gli investimenti in Europa.....9**

A cura di *Attilio Pasetto*

**L'evoluzione del rapporto banca–impresa alla luce
delle recenti modifiche in tema di classificazioni creditizie.....41**

A cura di *Federico Beltrame e Gianni Zorzi*

**I ritardi nel pagamento dei debiti commerciali
delle pubbliche amministrazioni:
un problema tutt'altro che risolto.....71**

A cura di *Chiara Bergonzini*

**Produttività con l'E.R.P. nelle P.M.I. vicentine:
lavoro, partecipazione, conflitto, politica dal 1952.....103**

A cura di *Livio Bortoloso*

Attilio Pasetto

Economista, è socio GEI (Gruppo Economisti d'Impresa). Ha pubblicato numerosi articoli su temi inerenti l'economia territoriale, l'economia e la politica industriale, la congiuntura, la finanza pubblica e le infrastrutture. Email: attilioluigi.pasetto@tin.it

Federico Beltrame

Da lungo tempo è formatore in ambito creditizio per banche, confidi, professionisti e associazioni di categoria. Svolge inoltre attività di consulenza direzionale e finanziaria ed è ricercatore in finanza aziendale presso l'università di Udine. È autore di diverse pubblicazioni sul tema del finanziamento alle piccole e medie imprese, dei confidi e della valutazione degli intermediari bancari.

Gianni Zorzi

Dottore di ricerca in Finanza, insegna Risk Management e Finanza Internazionale presso l'Università di Udine. A livello professionale si occupa di analisi e gestione dei rischi finanziari, rating del credito, rapporti con gli intermediari finanziari nonché di regolamentazione dei mercati e degli operatori economici.

Chiara Bergonzini

PhD in Diritto costituzionale è Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico e docente di Diritto europeo dei bilanci pubblici presso l'Università di Ferrara. Nella convinzione che il diritto dovrebbe servire innanzitutto a risolvere problemi, da circa dieci anni studia le procedure di bilancio nazionali e la gestione dei fondi pubblici dalla prospettiva della tutela dei diritti fondamentali.

Livio Bortoloso

Livio Bortoloso ha lavorato nel Lanificio Rossi di Schio per 19 anni, diplomandosi in ragioneria e laureandosi in sociologia. Per il sindacato Cisl del Veneto ha effettuato nel 1977 una ricerca finanziata dalla CEE sul Sistema Moda. Ha pubblicato studi sulla organizzazione del lavoro a partire dal 1974, specializzandosi in: ricerca, formazione, organizzazione, amministrazione anche in società collegate alla Cisl. Su di essa ha prodotto nel 2006 un audiovisivo intitolato *"Fatto di persone non di numeri"*.

[La scommessa del Piano Juncker: rilanciare gli investimenti in Europa]

Attilio Pasetto

Introduzione

Uno degli aspetti più gravi della Grande Recessione del 2007-2008 è stato il forte arretramento degli investimenti. Un fenomeno generale, che ha riguardato l'intera economia mondiale e si è dimostrato particolarmente acuto in Europa e in Italia con una caduta cumulata degli investimenti dal 2008 al 2014 di circa il 15% per la prima e del 34% per la seconda (Fmi 2017). Nel biennio successivo si è assistito a una moderata ripresa, che però ha solo scalfito un gap infrastrutturale stimato a livello europeo in almeno 200 miliardi di euro annui, calcolati come differenza tra gli investimenti realizzati e quelli che si sarebbero fatti senza la crisi (Upb 2015). Larry Summers e altri economisti parlano, per i Paesi avanzati, di stagnazione secolare, dovuta all'eccesso di risparmi sugli investimenti. Una situazione simile a quella della Grande Depressione del 1929, dalla quale si uscì con una massiccia dose di

investimenti pubblici. Un rimedio che sono in molti a proporre anche per la Grande Recessione, dalla quale in Italia non siamo ancora completamente usciti. Il governatore della Banca d'Italia nelle sue ultime Considerazioni finali ha infatti rilevato che “agli attuali ritmi di crescita il PIL tornerebbe sui livelli del 2007 nella prima metà del prossimo decennio”, anche se va osservato che il 2017 è stato un anno positivo per la ripresa. In corso d'anno gli analisti hanno infatti rialzato le stime di crescita sia per l'Europa che per l'Italia.

È quasi superfluo sottolineare l'importanza degli investimenti per la crescita, in quanto, oltre a stimolare la domanda nel breve periodo, gli investimenti rafforzano la base produttiva nel medio-lungo periodo. Il Fondo Monetario Internazionale stima su un campione di economie avanzate che un aumento della spesa per investimenti dell'1% aumenterebbe il PIL dello 0,4% nello stesso anno e dell'1,5% dopo quattro anni (Fmi 2014). Standard and Poor's (2015) stima nel triennio 2015-2017 un valore del moltiplicatore degli investimenti infrastrutturali di 1,4 per l'Italia, uguale a quello della media dell'area dell'euro, contro il 2,5 per gli Stati Uniti e l'1,7 per il Regno Unito. Questo significa che, a fronte di un aumento degli investimenti in infrastrutture dell'1%, in tre anni il PIL dell'Italia e dell'area dell'euro aumenterebbero dell'1,4%. La ricaduta occupazionale è stimata da Standard and Poor's in 136.000 posti di lavoro per l'Italia e 627.000 per l'eurozona.

È in questo contesto che si colloca l'idea, partorita nel 2014 dal Presidente della Commissione europea Juncker, di lanciare un nuovo piano d'investimenti per l'Europa. Un piano che nasce quando sono imperanti in Europa le politiche di austerità dettate dalla Germania e che può quindi contare su un ammontare

limitato di risorse fresche - tutte provenienti dalle istituzioni comunitarie (Commissione e Bei), non dagli Stati nazionali - ma che comunque rappresenta un primo passo per affrontare il problema dell'*investment gap* nel vecchio continente in un'ottica europea, cui si spera ne possano seguire a breve anche altri.

L'articolo è organizzato nel modo seguente. Nel primo paragrafo si fa il punto sugli investimenti privati e pubblici in Italia, evidenziando come al progressivo recupero dei primi a partire dal 2015 abbia fatto riscontro la continua caduta dei secondi dopo il picco raggiunto nel 2009. Si sottolinea inoltre come il livello degli investimenti netti (considerando cioè gli ammortamenti) al 2016 permanga ancora negativo. Nel secondo paragrafo si affronta il tema principale dell'articolo, ossia il Piano Juncker. Dapprima si descrivono i tre pilastri del Piano, rappresentati dal Fondo Europeo per gli investimenti strategici (Feis), dal Polo di consulenza sugli investimenti e dal miglioramento del contesto normativo e regolatorio europeo. In questa parte si esaminano il funzionamento operativo del Feis, gli investimenti finora attivati, la posizione dell'Italia e lo stato di attuazione relativo alle due “finestre” del Piano: PMI e Infrastrutture. Seguono alcune considerazioni sulle critiche al Piano Juncker, incentrate principalmente su cinque aspetti: la debolezza delle risorse impegnate, la loro “deviazione” rispetto ad altri programmi europei, l'elevato moltiplicatore degli investimenti, l'effettiva “addizionalità” degli investimenti realizzati, lo scarso supporto agli investimenti sociali. Critiche in parte giuste, che però non devono far dimenticare i meriti del Piano, che ha riportato l'attenzione sugli investimenti in pieno Fiscal compact e ha ricevuto una positiva accoglienza da parte degli operatori.

Nelle conclusioni, si tirano le somme dell'esperienza fin qui realizzata del Piano Juncker e si volge lo sguardo oltre il Piano sulla necessità di rafforzare la politica degli investimenti in Europa. Di alcune proposte si discute già da qualche tempo: l'applicazione della golden rule sui bilanci pubblici; l'emissione di eurobond con un bilancio europeo; un Ministro delle Finanze europeo. Non è ancora chiaro in che direzione le istituzioni comunitarie e gli Stati europei vogliano procedere, ma sicuramente servono altri importanti passi avanti sul cammino indicato dal Piano Juncker. L'occasione giusta può essere la riforma del Fiscal compact, di cui si sta parlando.

1. L'andamento degli investimenti dagli anni della crisi a oggi

In questo paragrafo analizziamo l'andamento degli investimenti negli ultimi anni, a partire dalla crisi cominciata nel 2007-2008. Inizieremo con una view generale, cui seguirà un approfondimento relativo all'Italia.

Il crollo e la ripresa negli Stati Uniti e in Europa

La Grande Recessione ha colpito tutti i Paesi avanzati. Come mostra la Figura 1, basata sui dati del Fondo Monetario Internazionale, la variazione media degli investimenti nel decennio precedente la crisi, dal 1998 al 2007, era stata pari al 3,7% negli Stati Uniti e al 3,3% nell'area dell'euro. Il tasso medio di crescita degli investimenti in Italia non era lontano, con il 3%, a quello europeo, e risultava superiore a quello tedesco, pari all'1,3%. Allo

scoppiare della crisi sono gli Stati Uniti ad essere i più colpiti, con un crollo cumulato del 18% nel biennio 2008-2009, superiore di cinque punti a quello dell'area dell'euro. La caduta cumulata degli investimenti in Italia raggiunge il 13%, un punto sopra la media europea, mentre la Germania con il 9% è al di sotto della media.

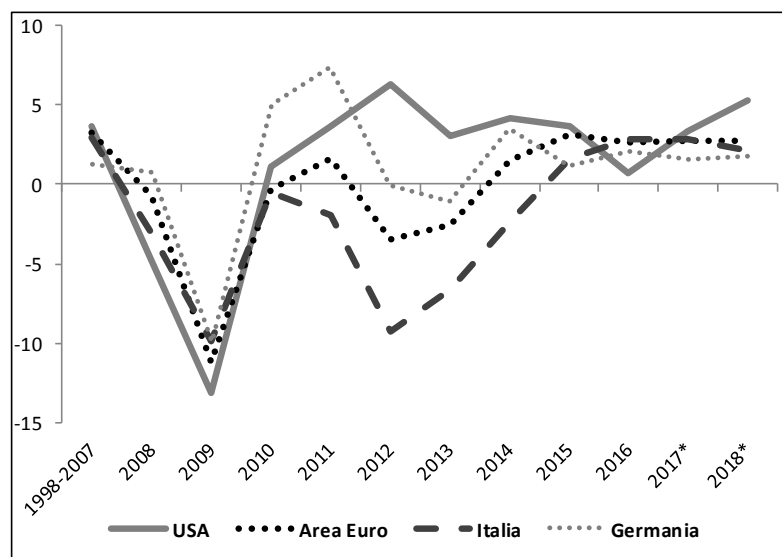
Dal 2010 le tendenze cambiano. Mentre infatti gli Stati Uniti tornano ad investire, raggiungendo un picco del 6,3% nel 2012, l'area dell'euro vede una nuova flessione degli investimenti particolarmente forte nel 2012-2013, con una caduta cumulata del 6%. Nello stesso biennio il calo degli investimenti è meno forte in Germania (-1,2% il dato cumulato) e molto più rilevante in Italia, dove assume le dimensioni di un crollo (-16%). La spiegazione della divaricazione di queste tendenze va ricercata nella risposta sbagliata delle politiche europee - improntate all'austerità - alla crisi del debito sovrano, che in quegli anni colpisce in maniera asimmetrica l'area dell'euro. Per l'Italia in particolare il risultato in termini d'investimenti di queste politiche appare disastroso.

Nel 2014 gli investimenti tornano a crescere nell'eurozona (+1,5%) e soprattutto in Germania (+3,5%), ma meno che negli Stati Uniti (+4,2%), mentre l'Italia registra una nuova flessione (-2,3%). L'anno successivo, il 2015, vede avvicinarsi i tassi di aumento degli investimenti delle due aree (3,7% per gli USA, 3,2% per l'area euro), con l'Italia che dopo ben sette anni torna a vedere la luce in fondo al tunnel (+1,6%). Nel 2016 gli investimenti nell'area dell'euro accorciano finalmente le distanze nei confronti degli USA (2,6% contro 0,7%) e in Italia crescono più che in Germania (2,9% contro 2,1%).

Complessivamente, dal 2008 al 2016 il tasso medio di crescita

degli investimenti negli Stati Uniti si posiziona allo 0,5%, contro il 3,7% del 1998-2007, mentre l'area dell'euro registra addirittura un tasso negativo (-1%) contro il 3,3% del periodo pre-crisi. La Germania conferma dal 2008 al 2016 un tasso di crescita degli investimenti vicino a quello pre-crisi (1% contro 1,3%), ma comunque su valori decisamente bassi. L'Italia infine rappresenta il caso più preoccupante, essendo passata da un tasso di crescita medio annuo degli investimenti del 3% nel periodo 1998-2007 ad un tasso medio negativo pari a -3,2% nell'arco temporale 2008-2016.

Figura 1 – Andamento degli investimenti fissi lordi (variazioni percentuali)



Fonte: FMI, World Economic Outlook, aprile 2017 (* indica previsione)

Secondo le previsioni di aprile 2017 del Fondo Monetario Internazionale, la situazione dovrebbe stabilizzarsi nel biennio 2017-2018, con gli Stati Uniti che in media veleggiano a un tasso superiore al 4% e l'area euro al 2,7%. L'Italia recupererebbe in parte il gap con la Germania, crescendo in media al 2,5% contro l'1,7% tedesco. Va comunque sottolineato che in Europa questi tassi di crescita sarebbero inferiori ai tassi registrati in passato all'uscita dalle crisi, spingendo più in là il recupero dei livelli pre-crisi. Come sottolinea la Banca Europea degli Investimenti, si sarebbero accentuate inoltre le distanze tra i Paesi "centrali" dell'Unione, che già nel secondo trimestre del 2016 avrebbero recuperato i livelli del primo trimestre 2008, e i Paesi "periferici", tra cui l'Italia, che ancora non ha colmato il gap. Ancor più grave è il calo degli investimenti nelle infrastrutture, scesi nella Ue all'1,7% del PIL dal 2,3% nel 2009 (Bei 2017). Un calo cominciato per gli investimenti privati prima della crisi ed estesosi poi, in maniera ancor più profonda, agli investimenti infrastrutturali pubblici per effetto delle politiche di consolidamento fiscale.

La lunga marcia dell'Italia per recuperare i livelli pre-crisi

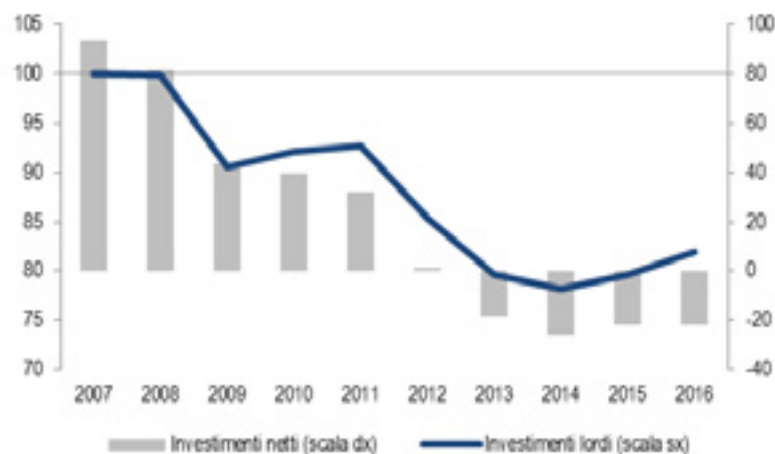
Focalizziamo ora l'attenzione sull'Italia. Le figure 2 e 3 documentano molto chiaramente quello che dal 2007 al 2016 è avvenuto nel nostro Paese. In questo decennio la flessione a prezzi correnti degli investimenti fissi lordi è stata del 18%, con una prima caduta significativa dal 2008 al 2009 e un secondo prolungato calo dal 2011 al 2014. Nonostante l'incremento cumulato del 4,6% realizzato nel biennio 2015-2016, gli investimenti fissi lordi nel nostro Paese risultano ancora inferiori di un quarto rispetto ai

livelli del 2007, con una quota sul Pil del 17,1% nel 2016 contro il 20,2% nel 2000 (Banca d'Italia 2017).

Come rileva l'Istat, il crollo maggiore nell'intero periodo ha colpito le costruzioni (-36,4%), seguite dai macchinari e mezzi di trasporto (-20,3%), mentre soltanto i beni immateriali hanno realizzato un leggero incremento (+5,2 punti percentuali).

Figura 2 - Investimenti lordi e netti

(Anni 2007-2016, numeri indice, base 2007=100)

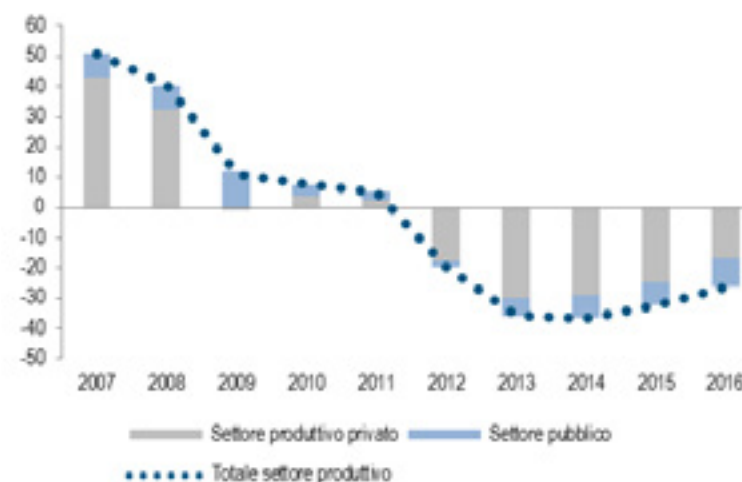


Fonte: Istat

Ma il dato più preoccupante è che a scendere a livelli negativi sono stati gli investimenti netti, il cui valore si ottiene depurando gli investimenti lordi degli ammortamenti, ossia il deprezzamento stimato dello stock di capitale. Chiaramente ciò significa una contrazione della capacità produttiva, un depauperamento netto dello stock di capitale.

Figura 3 - Investimenti netti privati e pubblici

Anni 2007-2016, valori correnti (miliardi di euro)



Fonte: Istat

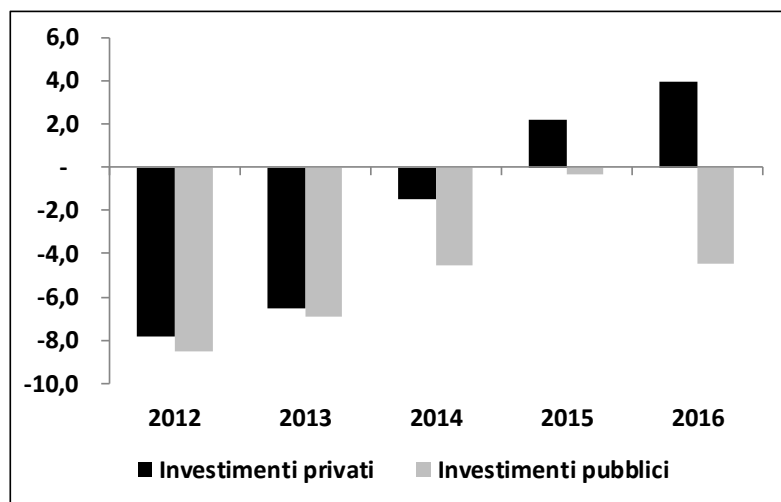
A partire dal 2015 è comunque iniziato un lento miglioramento del quadro complessivo. Gli investimenti lordi in macchinari e mezzi di trasporto sono infatti tornati ad aumentare nel 2015 e nel 2016, anche grazie agli incentivi messi a disposizione, soprattutto nel 2016, dal governo. Più difficile e lento il percorso di ripresa degli investimenti in costruzioni, su cui gli stessi addetti ai lavori danno valutazioni differenti. Secondo l'Istat infatti le costruzioni sarebbero tornate a crescere nel 2016, mentre secondo l'Ance (Associazione nazionale costruttori edili) soltanto nel 2017 tornerebbero in territorio positivo.

Torniamo ora ad approfondire la differenza tra investimenti privati e pubblici ragionando sui valori lordi (Figura 4). Dal 2011,

anno a partire dal quale gli investimenti netti divengono negativi, al 2016 la caduta complessiva degli investimenti fissi lordi è stata dell'11,7%, valore medio che sottende un calo del 9,9% della componente privata e di ben il 22,6% della componente pubblica. In cinque anni il crollo degli investimenti pubblici risulta più che doppio rispetto a quello degli investimenti privati. Inoltre, mentre gli investimenti privati cominciano a recuperare a partire dal 2015, gli investimenti pubblici appaiono ancora in caduta libera.

Figura 4 - Investimenti lordi privati e pubblici

Anni 2012-2016, variazioni percentuali



Fonte: Istat

In realtà, la flessione degli investimenti pubblici dura dal 2009, quando raggiungono il picco di 54 miliardi di euro. Nel 2016 si è

scesi a 35 miliardi, pari al 2,1% del Pil, contro il 2,9% del 2007, alla vigilia della Grande Recessione. Il primo trimestre del 2017 ha visto un nuovo calo, pari al 3,8% rispetto allo stesso periodo del 2016. Le cause di questa continua diminuzione vengono da lontano, in particolare dai vincoli derivanti dal patto di stabilità, che ha indotto l'Italia a scaricare gli oneri di aggiustamento dei bilanci pubblici – in assenza di una profonda revisione della spesa corrente – sulle uscite in conto capitale. Vi erano però fondati motivi per ritenere che questa tendenza negativa si sarebbe arrestata nel 2016 per tre motivi: l'intonazione moderatamente espansiva della politica fiscale del governo Renzi, l'allentamento dei vincoli alle regole di bilancio degli enti locali, l'introduzione del nuovo codice degli appalti. In realtà le cose sono andate diversamente, in quanto i maggiori stanziamenti delle leggi di bilancio 2016 e 2017 non si sono tradotti in investimenti effettivi, probabilmente a causa dei difetti endemici del sistema italiano: debole capacità progettuale delle amministrazioni pubbliche, lentezze burocratiche, frequenti casi di corruzione. Inoltre, l'abbandono del patto di stabilità interno, almeno per il momento, non sembra aver prodotto gli effetti sperati sui bilanci degli enti locali, mentre le novità introdotte dal codice degli appalti non sono state ancora pienamente recepite dagli operatori e i bandi di gara degli enti pubblici stentano a recuperare i livelli precedenti l'introduzione del nuovo codice degli appalti. A questo si aggiunga il delicato passaggio nella programmazione dei fondi strutturali dal periodo 2007-2013 al periodo 2014-2020, con un lento avvio del nuovo ciclo, che inevitabilmente impatta sul volume di investimenti pubblici.

2. Il Piano Juncker

Il Piano d'Investimenti per l'Europa (*The Investment Plan for Europe*), lanciato a novembre 2014, viene approvato nel 2015 in un contesto europeo caratterizzato dalla più profonda recessione del dopoguerra. Il neo-presidente della Commissione europea Jean Claude Juncker con questo Piano intende dare una scossa all'Europa e all'attività della stessa Commissione dopo gli anni della grigia presidenza Barroso. L'obiettivo del Piano è quello di realizzare investimenti in Europa al fine di rafforzare la crescita e la creazione di posti di lavoro, aumentare la competitività, rafforzare la capacità produttiva e le infrastrutture europee. La filosofia sottostante all'iniziativa di Juncker è quella dello "Stato catalizzatore", secondo la quale lo Stato deve porsi come sponsor di grandi progetti e farsi parte attiva nell'indirizzare e convogliare le risorse necessarie agli investimenti, su cui possano inserirsi i privati. Grazie alle garanzie fornite dallo Stato le imprese possono trovare addizionali finanziamenti privati, assumersi rischi che altrimenti non correrebbero e realizzare concretamente gli investimenti. Un esempio di questa collaborazione sono le autostrade *greenfield*, il cui rischio non può essere allocato solo agli investitori privati ma deve essere ampiamente mitigato dal supporto dell'amministrazione pubblica.

Il Piano si propone di trovare gli strumenti adatti a superare i diversi ostacoli che impediscono il rilancio degli investimenti in Europa. Tra questi, da un lato, l'incertezza e instabilità normativa, dall'altro, le procedure amministrative di molti Paesi, Italia in primis, che hanno tempi lunghi e poco prevedibili. A tali elementi si devono aggiungere sia l'inefficiente allocazione dei rischi tra

pubblico e privato sia la non sempre certa disponibilità di fondi pubblici nei tempi previsti per la realizzazione dell'opera.

Manca invece nella progettazione del Piano – ma era difficile pensare altrimenti – una riflessione seria e profonda sul fiscal compact, ossia sulla politica fiscale restrittiva seguita in piena recessione dall'Unione europea e dai singoli stati membri, che rappresenta a nostro avviso la vera causa dell'*investment gap* europeo. In sostanza il Piano nasce come un compromesso tra i sostenitori del fiscal compact, capitanati dalla Germania, e i fautori di una politica industriale europea in grado di rilanciare gli investimenti. Come vedremo, l'esiguo ammontare delle risorse destinate al Piano dimostra che l'ago della bilancia in definitiva ha pesato più dalla parte degli intransigenti. Il che spiega la fredda accoglienza riservata da più parti all'iniziativa del presidente della Commissione. Ciò tuttavia non significa che il giudizio sul Piano Juncker debba essere negativo.

Vediamo ora un'analisi dettagliata del Piano, che è imperniato su tre pilastri:

- **mobilitazione di finanziamenti per gli investimenti senza creare debito pubblico attraverso il Feis** (Fondo Europeo per gli investimenti strategici) costituito nell'ambito del gruppo Bei, formato dalla Banca europea per gli investimenti (Bei) e dal Fondo europeo per gli investimenti (Fei);
- **costituzione di un portale degli investimenti europei** (European Investment Project Portal) **e di un programma di assistenza tecnica** (European Investment Advisory Hub), al fine di fornire consulenza agli investitori;

- **miglioramento del contesto normativo e regolatorio entro il quale vengono effettuati gli investimenti.**

Primo pilastro: il finanziamento degli investimenti

a) funzionamento operativo del Feis

Il Piano Juncker prevede la costituzione, nell'ambito del gruppo Bei, del Fondo europeo per gli investimenti strategici con una dotazione iniziale di 21 miliardi di euro sotto forma di garanzie, finanziato per 16 miliardi di euro dal bilancio comunitario europeo e per 5 miliardi dal gruppo Bei. Lo scopo del Feis è di finanziare operazioni ad alto profilo di rischio, che normalmente la Bei non finanzia. Il Feis funziona da garanzia consentendo alla Bei di raccogliere nuove risorse finanziarie con un effetto leva. La garanzia del Feis aumenta infatti la capacità della Bei di investire in progetti più rischiosi, senza mettere in discussione la tripla A del suo rating. In tal modo il Feis si affianca ai fondi strutturali, con una ripartizione dei compiti che dovrebbe vedere i fondi strutturali indirizzarsi verso investimenti che per loro natura non possono produrre entrate e il Feis focalizzarsi su progetti in grado di attrarre la partecipazione dei privati.

Gli stati membri possono inoltre contribuire al Feis versando capitali e assumendo garanzie direttamente o attraverso le *national promotional banks*, come – nel caso dell'Italia – la Cassa Depositi e Prestiti. Tali contributi saranno esclusi dal patto di stabilità ai fini della valutazione dei programmi di aggiustamento fiscale per tutti gli stati membri, compresi quelli che si trovano nel braccio correttivo o nel braccio preventivo del patto. Inoltre gli stati nazionali possono

cofinanziare progetti infrastrutturali in ambito nazionale che vedano l'intervento del Feis. In questo caso la flessibilità si limita solo alla parte preventiva del patto di stabilità (Ufficio parlamentare di bilancio 2015).

In generale, comunque, i finanziamenti del Feis sono al di fuori del patto di stabilità e non rappresentano aiuti di Stato né devono essere approvati dalla Commissione europea nell'ambito della normativa sugli aiuti di Stato. È ovviamente questo un punto chiave del Piano, chiesto e ottenuto dal partito trasversale europeo che premeva per l'attivazione di strumenti volti a rilanciare gli investimenti nel vecchio continente.

Secondo le stime della Commissione, fondate sull'esperienza storica della Bei, il fondo dovrebbe consentire un effetto moltiplicatore di 1:15 in termini di investimenti reali nell'economia. La stima prevede che, a fronte di ogni euro garantito dal Feis, la Bei possa reperire un ammontare triplo di risorse finanziarie (moltiplicatore interno) e che ciò consenta il coinvolgimento di altri investitori, in gran parte privati, moltiplicando per 5 il valore (moltiplicatore esterno) e ottenendo quindi un investimento complessivo di 15. In tal modo i 21 miliardi del Feis dovrebbero consentire di reperire sul mercato 63 miliardi, sulla base dei quali si convoglierebbero risorse totali per 315 miliardi in tre anni (pari a circa il 2% del Pil Ue a prezzi correnti), da destinare, in parte, a investimenti a lungo termine nell'innovazione e nelle infrastrutture (240 miliardi) e, in parte, alle PMI e alle imprese a media capitalizzazione, ossia alle aziende da 250 a 3.000 dipendenti (75 miliardi). Nell'ambito del gruppo Bei, gli interventi riguardanti gli investimenti in innovazione e infrastrutture sono assegnati alla Bei, quelli destinati alle PMI al Fei, che opera attraverso banche ed altri intermediari finanziari.

A livello operativo il Feis può avvalersi di tutti gli strumenti

normalmente applicati dalla Bei e dal Fei (prestiti, interventi nell'*equity*, garanzie, ecc.) e ne può anche sviluppare di nuovi, come le piattaforme con le banche di promozione nazionale, che possono implementare preziose sinergie finanziarie. I progetti approvati dal Feis seguono le procedure della Bei e del Fei, che hanno un ruolo importante nella pre-selezione dei progetti stessi. L'approvazione del finanziamento richiede l'intervento del Comitato di gestione della Bei, del Comitato degli Investimenti del Feis e del Comitato direttivo della Bei o del Fei.

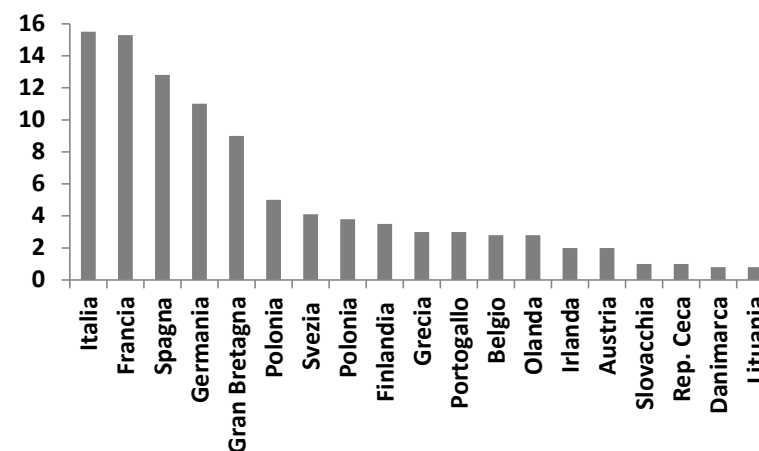
b) investimenti realizzati con particolare riferimento all'Italia

Il Piano Juncker nasce con l'intento di finanziare in Europa gli investimenti più meritevoli, come affermato più volte nelle dichiarazioni ufficiali, senza osservare alcun criterio di ripartizione territoriale dei fondi. A giugno del 2017 risultano approvate dal Feis, dall'inizio dell'operatività del Piano (seconda metà del 2015), 523 operazioni in 28 paesi Ue per un totale di 39 miliardi di euro di finanziamenti, di cui 24,1 miliardi già firmati (Commissione europea e Bei 2017a). Gli investimenti attivati dovrebbero ammontare a circa 209 miliardi, pari al 66% dell'obiettivo triennale del Piano di 315 miliardi. È quindi probabile che alla scadenza del 2018 il Piano raggiunga l'obiettivo finale. Il 30% di questi investimenti sono a favore delle piccole e medie imprese (finestra Pmi), mentre il restante 70% è a valere sulla finestra "infrastrutture e innovazione", con il 22% relativo a ricerca, sviluppo, innovazione, il 21% all'energia, il 10% al digitale, il 9% ai trasporti, il 4% sia all'ambiente sia alle infrastrutture sociali.

Circa il 60% dei finanziamenti erogati dal Feis si concentra nei

primi cinque paesi dell'Unione, nell'ordine Italia, Francia, Spagna, Germania, Gran Bretagna, seguiti a una certa distanza da Polonia, Svezia, Finlandia e Grecia (Figura 5).

Figura 5 – Ripartizione geografica dei finanziamenti del Feis
(quote percentuali sul totale)

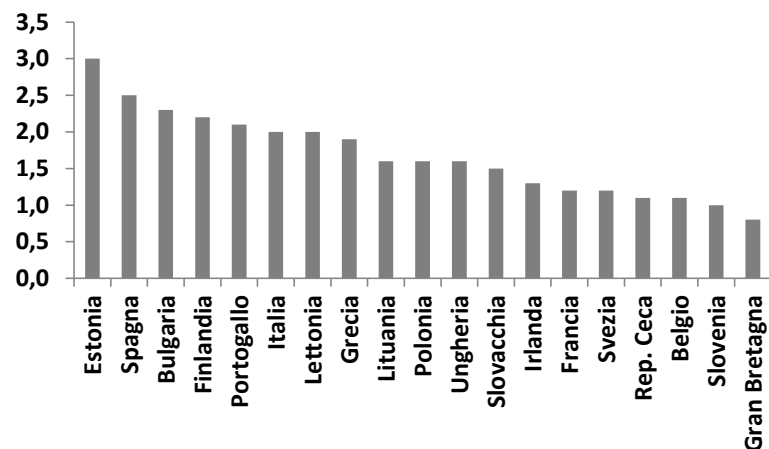


Fonte: Commissione europea e Bei

Se si guarda però al rapporto tra investimenti attesi e Pil, ai primi posti della graduatoria compaiono i paesi più piccoli, come l'Estonia, prima con il 3%, e la Bulgaria, terza con il 2,3% (Prometeia 2017). La Spagna è comunque al secondo posto con il 2,5% e l'Italia al sesto con il 2% (Figura 6).

Figura 6 – Investimenti attesi sulla base del Piano Juncker in rapporto al PIL

(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni di Prometeia su dati di Commissione europea e Bei

L'Italia in valore assoluto è il paese che più di tutti si è finora avvalso del Piano Juncker, con un volume di finanziamenti approvati pari a 5,5 miliardi (Commissione europea e Bei 2017b). Di questi 5,5 miliardi approvati 3,7 miliardi si riferiscono alla finestra infrastrutture – dove siamo al terzo posto preceduti da Francia (4,4 miliardi) e Spagna (4 miliardi) - e oltre 1,7 miliardi alla finestra Pmi, dove siamo i leader assoluti davanti alla Francia. In totale dovrebbero essere attivati circa 33,5 miliardi di investimenti, di cui 11,3 miliardi per le infrastrutture e 22,2 miliardi per le Pmi.

I progetti infrastrutturali approvati a metà 2017 sono 39 e riguardano principalmente l'energia, i trasporti, le telecomunicazioni, le infrastrutture idriche e l'ambiente (Tabella 1).

Tabella 1 – Operazioni Bei con garanzia Feis nel 2016 (milioni di euro)

Beneficiario	Descrizione	Operazioni gruppo Bei sotto garanzia Feis (mln)	Valore investimento (mln)
Toscana Energia	Rete di distribuzione e nuovi contatori digitali	90	151
Gasdotti Italia	Potenziamento rete trasporto gas	44	88
Dolomiti Energia	Piano di sviluppo e impianti idroelettrici	100	171
KSPG	R&S motori a combustione, treni elettrici e ibridi	14	29
EUROMED	Modernizzazione e ampliamento flotta navale	200	501
MM Water	Servizio idrico integrato nella città di Milano	70	246
Banca del Mezzogiorno	PMI settori industria, turismo e agricoltura	50	140
Italgas	Contatori intelligenti	300	620
Aimag	Settori idrico, rifiuti, rete gas e teleriscaldamento	59	119
Ansaldo	Progetti R&S nel settore turbine a gas	80	180
ZI Rete	Upgrade tecnologico rete distribuzione gas	225	458
LSCT	Ammodernamento due terminal container	100	250
TOTALE		1.331	2.953

Fonte: Bei

Nell'ambito della finestra PMI sono stati invece approvati 50 accordi con intermediari finanziari, destinati al finanziamento e all'intervento nel capitale di imprese e start-up impegnate in programmi di ricerca e innovazione, di internazionalizzazione e espansione dei mercati o che hanno difficoltà di accesso al credito (Tabella 2).

Tabella 2 – Operazioni Fei con garanzia Feis nel 2016 (milioni di euro)

Beneficiario	Operazioni Fei con garanzia Feis (mln)	Valore investimento (mln)
Banco Popolare	150	420
CdP Feis Investment Platform	112,5	5.833
Creval	75	210
Cariparma	75	210
Iccrea	50	140
BCC Cambiano	45	126
Wisequity IV	40	403
Alba Leasing	40	112
Banca Sella	40	112
BdM-MCC-Fondo Centrale di Garanzia	27,5	1.638
Tenax	25	70
Nord e Centro Italia Confidi	18	1.008
Marche-Piemonte Confidi	16	672
Banca CRS	15	42
BCC Lease	5,3	210
TOTALE	733,9	11.206

Fonte: Bei

c) critiche al Feis

Cinque sono le principali critiche rivolte al Feis: la debolezza delle risorse impegnate, la loro “deviazione” rispetto ad altri programmi europei, l’elevato moltiplicatore degli investimenti, l’effettiva “addizionalità” degli investimenti realizzati, lo scarso supporto agli investimenti sociali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, effettivamente le risorse messe sul piatto non sono molte, ma questo dipende – come sottolineato sopra – dal contrasto fra le due anime dell’Europa, quella votata all’austerità e quella più propensa ad investire. Per rispondere a queste critiche Juncker ha lanciato la proposta di prolungare la durata del Piano al 2020, aumentando le risorse del Feis da 21 a 33,5 miliardi di euro, di cui 26 miliardi sotto forma di garanzie a valere sul bilancio Ue e 7,5 miliardi come fondi della Bei, con l’obiettivo di superare, grazie all’effetto leva di 15, i 500 miliardi di investimento. La proposta, dopo aver avuto il via libera dalla Commissione europea, è in attesa di essere definitivamente approvata dal Parlamento europeo.

Il secondo punto è collegato al primo. I 16 miliardi di euro messi dalla Commissione europea sul totale di 21 miliardi del Feis, per la metà provengono da altri programmi Ue. Più precisamente, 2,2 miliardi sono stati presi da Orizzonte 2020, 2,8 miliardi da Connecting Europe Facility e 3 miliardi dai margini non spesi dei fondi strutturali. In sostanza, si tratta di 8 miliardi di fondi che già esistevano ed avevano un’altra destinazione, non di risorse aggiuntive. Di qui molte critiche da parte dei detrattori del Piano Juncker (Perotti 2017), alle quali i sostenitori del Piano rispondono argomentando che occorre vedere qual è l’utilizzo più proficuo di questi 8 miliardi, se impiegati attraverso i programmi originari o attraverso il Feis (Rinaldi 2017).

(Nel caso dei 3 miliardi dei margini non spesi dei fondi strutturali ovviamente il problema non si pone).

Relativamente al terzo aspetto, la stima di un moltiplicatore di 15 appare a molti troppo elevata (si vedano, tra gli altri, Boitani 2017 e Perotti 2017), considerando che la Bei nella sua normale attività realizza in media una leva compresa tra 15 e 18, come prodotto di una “leva interna” (le risorse che la Bei può reperire sul mercato) di 5-6 e di una “leva esterna” (le risorse private che confluiscono sul progetto finanziato dalla Bei) di 3. Le operazioni normali della Bei sono però meno rischiose di quelle del Feis e presentano quindi una leva più alta. Non è ben chiaro come le cose stiano andando nella realtà, sia perché il moltiplicatore prende in considerazione la media di tutte le operazioni effettuate e il suo valore potrà essere calcolato in maniera precisa soltanto alla fine sia perché le informazioni ufficiali della Bei in materia sono piuttosto scarse. Tuttavia, secondo alcune valutazioni indipendenti, come quella effettuata da Ernst Young nel novembre 2016 (vedi Prometeia 2017), sembra che, in base alle informazioni disponibili al 30 giugno 2016, il moltiplicatore sia sostanzialmente in linea con quello atteso (1:14 anziché 1:15). Il moltiplicatore esterno, in particolare, sarebbe allineato, se non leggermente superiore, a quello atteso, e questo risulterebbe particolarmente vero per l'economia italiana.

Il quarto punto, tra i più controversi, è quello della “addizionalità” del Feis, ossia della sua capacità di finanziare i progetti più rischiosi, attirando su di essi la partecipazione dei privati, che altrimenti non investirebbero. In caso contrario c'è infatti il rischio che il Piano Juncker finisca con l'essere un duplicato dei fondi strutturali. In realtà è molto difficile stabilire quanti dei progetti approvati sarebbero

stati realizzati senza l'intervento del Feis. Si tratta, a ben vedere, di un vecchio problema della finanza agevolata: quello di capire quanto il sostegno pubblico sia decisivo o meno per l'effettuazione di un determinato investimento. Secondo comunque le interviste rilasciate dagli utilizzatori dei finanziamenti, sembra che il requisito dell'addizionalità non sempre sia soddisfatto nel caso degli investimenti in innovazione e infrastrutture, mentre lo sia molto di più per i progetti delle piccole e medie imprese, che non avrebbero potuto realizzarsi senza la leva del Feis (Prometeia 2017).

Quinto e ultimo aspetto critico è rappresentato dall'accusa rivolta al Feis di aver realizzato pochi investimenti sociali. Effettivamente, come abbiamo visto sopra, la quota riservata al sociale - come anche all'ambiente - è poca cosa rispetto agli investimenti negli altri settori. Ad aprile 2017 risultavano approvati 11 progetti di infrastrutture sociali in 9 Stati membri, tra cui in Italia l'ospedale di Treviso. Indubbiamente un po' pochino, ma anche qui si sconta la ristrettezza delle risorse e l'intonazione “industriale” del Piano.

Come si vede, alcune critiche al Feis sono giuste, altre un po' meno. Non sempre è possibile dare un giudizio definitivo sulla sua operatività. In ogni caso, la costituzione del Feis ha riportato l'attenzione sulla necessità di rilanciare gli investimenti in Europa, guardando quanto meno con occhio critico alle conclamate ricette improntate all'austerità imperanti nel vecchio continente. Aspetto ancora più importante, l'accoglienza da parte degli operatori è stata positiva, con l'auspicio che il Fondo per gli investimenti strategici venga rifinanziato e prorogato al 2020.

Secondo pilastro: il portale dei progetti e il polo di consulenza sugli investimenti

Il secondo pilastro del Piano Juncker è costituito dal portale degli investimenti europei (*European Investment Project Portal*) e dal polo europeo di consulenza sugli investimenti (*European Investment Advisory Hub*).

Il portale dei progetti d'investimento, indipendente dal Feis, ha l'obiettivo di far incontrare domanda e offerta di investimenti. Se l'incontro fra domanda e offerta ha successo, i progetti vengono proposti alla Bei e sottoposti alle normali procedure di valutazione per ottenere il finanziamento.

Il Polo europeo di consulenza sugli investimenti ha lo scopo di fornire assistenza tecnica nei confronti di promotori di progetti, operatori privati, investitori ed enti pubblici. Il Polo di consulenza è costituito in partenariato tra Bei e Commissione europea e viene gestito dalla Bei. I servizi offerti dal Polo comprendono l'individuazione dei progetti e il supporto al loro sviluppo in tutte le fasi del ciclo del progetto, dallo studio di pre-fattibilità al finanziamento. Inoltre il Polo fornisce assistenza finanziaria consigliando le più idonee forme di finanziamento del progetto e favorendo l'accesso ai fondi europei. Oltre a sostenere i progetti che possono ottenere il finanziamento del Feis, il Polo può fornire consulenza anche a progetti non finanziati dal Feis o dal gruppo Bei. A fine 2016 l'*Advisory Hub* ha ricevuto 341 richieste di assistenza dai 28 stati membri, di cui 258 su progetti specifici (86 provenienti dal settore pubblico, 160 da quello privato e 12 da altri soggetti, come le organizzazioni non governative). L'Italia è al primo posto con 26 richieste di assistenza, seguita dalla Bulgaria con 25, dal

Regno Unito con 23, dalla Spagna con 22 e dal Belgio con 19.

In definitiva, il secondo pilastro rappresenta un'iniziativa interessante, ma ancora non pienamente portata a compimento. Occorre infatti intensificare lo sforzo promozionale per attrarre nuovi progetti ed aiutare di più gli investitori a stimare i rischi e il ritorno economico dei progetti.

Terzo pilastro: miglioramento del contesto normativo e regolatorio

Tra le priorità per rilanciare gli investimenti il Piano ravvisa la necessità di migliorare il contesto normativo e i "colli di bottiglia" strutturali che impediscono di attrarre investimenti privati. Tuttavia il Piano, pur riuscendo a catalizzare un generale consenso sull'argomento, non ha ancora fornito sufficienti indicazioni su "come" fare. In realtà, il quadro regolatorio internazionale ed europeo appare troppo penalizzante per gli investimenti di lungo periodo (Bassanini e Reviglio 2015). Più in particolare, le norme prudenziali vigenti (Ias, Basilea III, Solvency II) e ancor più quelle di cui si sta discutendo (Basilea IV) sovraccaricano le banche con richieste sempre maggiori di capitale, frenando l'erogazione di credito per gli investimenti. Tali norme sono anche controproducenti dal punto di vista della stabilità, dato il legame esistente tra instabilità e bassa redditività delle banche (Rossi 2015). La stabilità finanziaria è una condizione essenziale per gli investimenti di medio e lungo periodo, ma gli investimenti strutturali a loro volta promuovono la crescita e creano le condizioni migliori per affermare una "sana" stabilità finanziaria (Pasetto e Rotondi 2015). Insomma, stabilità e crescita attraverso

gli investimenti alimentano un circolo virtuoso, che non deve essere mai spezzato.

Diventa quindi determinante riuscire a contemperare a livello normativo e regolatorio la stabilità finanziaria con la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti. Per farlo non basta agire a livello nazionale, promuovendo le necessarie riforme strutturali nei mercati dei beni e servizi e nel funzionamento delle istituzioni. Occorre anche intervenire a livello della normativa finanziaria facendo dialogare maggiormente fra loro le varie istituzioni europee e internazionali e raccordandole in maniera più efficace rispetto a quanto fatto sinora. Esiste quindi, a nostro avviso, una carenza nella *governance* istituzionale internazionale, di cui il Piano Juncker non è responsabile e che da solo non può risolvere.

Conclusioni

Nonostante i venti di ripresa stiano soffiando più intensamente del previsto in questo 2017, la profonda caduta degli investimenti avvenuta negli anni della Grande Recessione non può dirsi risolta. È in corso un recupero dell'accumulazione di capitale, in Europa e in Italia, che però difficilmente assumerà i ritmi del periodo pre-crisi. Se già nel 2018, come indica la maggior parte delle previsioni, i tassi di crescita dovessero ridursi, è probabile che le sirene della stagnazione secolare tornino a farsi sentire. Ecco quindi che, accanto agli investimenti privati, che da un paio d'anni sono in ripresa, occorre rilanciare, soprattutto in Italia, anche gli investimenti pubblici, migliorando la capacità delle

amministrazioni pubbliche di utilizzare le risorse disponibili.

In questo contesto, il dibattito sul Piano Juncker rimane aperto. Da una parte, i suoi fautori – Juncker, la Bei – ne sottolineeranno gli aspetti positivi, dall'altra, i numerosi detrattori metteranno in luce gli aspetti negativi. Ad un esame critico, i primi possono segnare a loro favore la buona accoglienza da parte degli operatori, che consentirà di raggiungere l'obiettivo dei 315 miliardi di investimenti nel 2018, e forse anche l'effetto leva, il tanto controverso moltiplicatore di 15, su cui sembra che la media degli investimenti stia convergendo. I secondi hanno invece probabilmente ragione nel puntare il dito contro l'esiguità delle risorse stanziata, il loro parziale "dirottamento" dai fondi strutturali e la scarsa attenzione agli investimenti sociali. A metà strada rimangono i dubbi sull'addizionalità, che non verranno mai risolti da nessun dibattito sull'utilità della finanza sussidiata. Problemi, comunque, non esistono soltanto dal lato dell'offerta di fondi, ma anche dal lato della capacità della domanda di saperli utilizzare. In una intervista di qualche mese fa il Vicepresidente della Bei, Dario Scannapieco, ammonisce: "Trovo che la pubblica amministrazione sia impoverita soprattutto a livello regionale. I tempi e i costi della Pa rimangono incerti. Per migliorare la situazione occorre rafforzare le competenze tecniche dei dirigenti, anche rinunciando ai tetti agli stipendi, ci vogliono persone capaci. Poi servirebbe consolidare le Authority, come quelle dell'Energia e dei Trasporti, che già funzionano bene e potenziare la Corte dei Conti prevedendo l'ingresso di una squadra di economisti che potrebbe contribuire a migliorare costi e tempi della nostra burocrazia" (Fornovo 2017). Questo per quanto riguarda il primo

pilastro del Piano, quello più importante, relativo al Feis.

C'è invece ancora molto da fare relativamente al secondo e al terzo pilastro. Sul secondo va ampliata l'attività di consulenza della Bei e resa più fruibile a tutti gli operatori. Sul terzo il discorso è più ampio e non riguarda solo il miglior funzionamento dei mercati e la maggior efficienza della Pa, ma anche le regole finanziarie che, per mancanza di coordinamento tra le istituzioni internazionali, rischiano di frenare le iniziative imprenditoriali più coraggiose.

Naturalmente occorre guardare oltre il Piano Juncker. Gli investimenti, materiali e immateriali (come la ricerca e sviluppo), rimangono prioritari per una strategia di crescita solida e duratura in Europa e in Italia. La strada maestra sarebbe quella della *golden rule*, che lascia fuori la spesa per investimenti dal calcolo del Fiscal compact, ma i Paesi del Nord Europa l'hanno più volte bocciata, temendo che dentro gli investimenti si annidino altre voci di spesa pubblica improduttiva. In subordine si potrebbe puntare sugli eurobond, e quindi su un vero bilancio europeo, ma anche questa proposta finora è stata sempre respinta dai tedeschi e dai Paesi a loro più vicini, che non vogliono condividere i pericoli legati ai debiti sovrani. Chiaramente questa mancanza di fiducia dei Paesi del Nord nei confronti di quelli del Sud (e in primis dell'Italia) non è priva di fondamento, ma nel contempo evidenzia la mancanza di una autentica visione europea.

Alcune speranze sono nate dopo l'elezione del Presidente francese Macron, che ha rilanciato la proposta, lanciata per primo dal governo italiano, di un ministro dell'Economia dell'eurozona, che armonizzi le politiche fiscali dei singoli Stati nazionali e faccia

parlare anche in campo fiscale l'Europa con una voce unica, così come avviene con la politica monetaria. Una governance del quadro economico europeo più organica e coordinata non solo accelererebbe l'integrazione del mercato unico, ma implementerebbe investimenti pubblici e privati in un'ottica europea. Questo è proprio quello che manca oggi nell'Unione europea. Un problema che neanche il Piano Juncker da solo può risolvere. L'occasione giusta può essere offerta dalla riforma del fiscal compact, di cui si sta parlando, sulla quale la Germania ha mostrato segnali di apertura per quel che riguarda sia un bilancio europeo sia un ministro delle Finanze comune.

Riferimenti bibliografici

Ance (Associazione Nazionale Costruttori Edili)

2017 Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi, luglio.

Bassanini F., Reviglio E.

2015 Evitare il fallimento del piano Juncker, in "Il Sole 24Ore", 12 aprile.

Banca d'Italia

2017 Relazione annuale 2016.

2017 Considerazioni finali del Governatore, 31 maggio.

Boitani, A.

2017 Sette luoghi comuni sull'economia, Bari-Roma, Editori Laterza.

Commissione europea e Banca europea degli investimenti

2017a Piano d'investimenti per l'Europa - Brochure, giugno.

2017b Piano d'Investimenti per l'Europa – Scheda informativa nazionale: Italia, giugno.

Fmi (Fondo Monetario Internazionale)

2014 Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effect of public investment, in "World Economic Outlook", October.

2017 World Economic Outlook, April.

Fornovo, L.

2017 Intervista a Dario Scannapieco (Bei), La Stampa, 25 maggio.

Istat

2017 Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società, Statistiche flash, 4 aprile.

2017 Conti economici nazionali per settore istituzionale Anni 2014-2016, Statistiche report, 11 aprile.

Pasetto, A. e Rotondi, Z.

2015 Le infrastrutture fra risposta alle emergenze e rilancio degli investimenti in chiave europea in G. Arachi. e M. Baldini (a cura di), La finanza pubblica italiana. Rapporto 2015, Bologna, Il Mulino.

Perotti, R.

2017 Investimenti dimezzati ecco il grande inganno del Piano Juncker, La Repubblica, 15 maggio.

Prometeia

2017 L'Italia tra i maggiori beneficiari del piano Juncker, Rapporto di previsione, luglio.

Rinaldi, D.

2017 Fact-check, piano Juncker senza trucco e senza inganno, Huffingtonpost.it, 17 maggio.

[L'evoluzione del rapporto **banca-impresa** alla luce delle recenti modifiche in tema di **classificazioni creditizie**]

Federico Beltrame
e Gianni Zorzi

Abstract

Nel corso dell'articolo si cercherà di illustrare:

- i cambiamenti nel rapporto banca-impresa che si rendono conseguenti alle recenti modifiche della normativa sulle classificazioni creditizie utilizzate dagli intermediari bancari;
- le analisi che imprenditori, manager e consulenti aziendali dovrebbero condurre al fine di mantenere e gestire al meglio il rapporto con gli istituti di credito;
- le linee di intervento che possono contenere il rischio di un deterioramento del merito creditizio e prevenire pertanto l'insorgere di situazioni di crisi.

1. Introduzione

La valutazione del merito creditizio delle imprese da parte degli istituti di credito ha subito nel tempo continue evoluzioni con evidenti conseguenze circa il livello di formalizzazione delle analisi finanziarie. Più precisamente, rispetto al passato, le analisi quantitative assumono ora un peso crescente rispetto alle informazioni non codificabili direttamente attraverso numeri (c.d. di tipo soft). E questo è di tutta evidenza per le banche di dimensioni contenute e per le controparti rappresentate da piccole e medie imprese; infatti le banche maggiori, soprattutto verso controparti corporate, hanno fatto da sempre largo utilizzo di analisi numeriche per la misurazione del merito di credito.

Tale evoluzione ha costituito e continua a costituire un cambiamento culturale sia per coloro che operano all'interno degli istituti di credito ma anche per gli imprenditori e consulenti che ruotano attorno all'impresa.

Dopo aver delineato brevemente le ragioni di tale cambiamento, il presente contributo si focalizzerà su quali condotte imprenditori e consulenti dovrebbero mantenere per gestire al meglio il rapporto creditizio con gli intermediari bancari. Più precisamente si illustrerà quali eventi comportino un sensibile peggioramento del merito creditizio e quali analisi e azioni condurre per limitare l'insorgere di tali situazioni.

2. L'evoluzione nel rapporto banca - impresa

Fino all'introduzione del nuovo accordo sul capitale denominato "Basilea 2", per distinguerlo dagli accordi precedenti risalenti al 1988, il rapporto tra intermediari bancari e imprese medio-piccole era caratterizzato da valutazioni basate in buona parte sulla conoscenza storica dell'imprenditore e sulla capacità di fornire idonee garanzie, tant'è che ai fini della concessione del credito queste ultime potevano sostituirsi ad un limitato apporto di mezzi propri e ad una scarsa produzione di flussi finanziari a servizio del debito. Questo perché il mercato era caratterizzato da uno sviluppo economico generale soddisfacente il quale faceva dei settori ciclici un traino per l'economia del paese. Il settore immobiliare su tutti poi consentiva agli intermediari l'ampia tenuta di valore e la liquidabilità delle garanzie reali fornite da imprese e imprenditori alle banche.

Con l'introduzione dei nuovi accordi di Basilea che verso la metà degli anni 2000 iniziarono fattivamente ad essere applicati, agli intermediari finanziari è stato generalmente imposto di detenere un patrimonio di vigilanza in linea con i rischi assunti nella loro generale attività, in particolar modo in quella creditizia. Per determinare il rischio di una controparte veniva introdotto il giudizio di rating basato sulle caratteristiche proprie del prestatore di fondi quali le informazioni andamentali, quantitative e qualitative. Più difficilmente può essere erogata o anche mantenuta la finanza a imprese che sconfinano sui conti correnti, che sono sotto capitalizzate o che ad esempio si trovano in fase di start-up, in quanto più rischiose, con un conseguente impatto

anche sull'onerosità degli affidamenti. Di converso le garanzie non incidono sul rating e più difficilmente possono indurre la banca a concedere un prestito a controparti con giudizio negativo.

L'effetto dei mutui sub-prime e della crisi finanziaria in genere non hanno fatto altro che acuire questa dinamica, con gli intermediari bancari che si trovavano a gestire posizioni con merito creditizio deteriorato e con garanzie incapienti, rispondendo con un quasi generalizzato razionamento del credito.

Le successive tappe della vigilanza unica, l'omologazione della classificazione creditizia italiana a quella europea e i nuovi criteri di impairment sui crediti, hanno fornito un ulteriore livello di tecnicità nella valutazione delle controparti, sempre più indirizzata verso un'analisi dei flussi finanziari prospettici. Ed è proprio da questo complessivo quadro che è necessario partire per delineati quali sono oggi gli elementi fondanti di un proficuo rapporto che l'impresa dovrebbe detenere con gli intermediari creditizi.

3. Gli eventi rilevanti

Il peggioramento del merito creditizio aziendale può dare luogo a diverse conseguenze negative per l'impresa quali l'inasprimento delle condizioni economiche applicate agli affidamenti, il mancato accoglimento di nuove richieste di affidamenti e addirittura anche la revoca di quelli esistenti. E ciò risulta di tutta evidenza prima che la posizione venga considerata sofferenza, al verificarsi di segnali negativi ben determinati quali:

- a) il peggioramento del giudizio di rating al di sotto di una certa soglia nel caso delle banche che adottano sistemi di rating interno;
- b) sconfinamenti o rate in mora perduranti continuativamente da più di novanta giorni ("past – due");
- c) l'appostamento della posizione ad inadempienza probabile da parte di uno o più intermediari bancari.

Nel primo caso, quanto delineato costituirebbe per l'intermediario bancario un aumento del rischio tale da comportare un inasprimento dei requisiti patrimoniali troppo elevati da sostenere da parte dello stesso. Così gli stessi intermediari sarebbero portati anche a revocare tali affidamenti per limitare il proprio fabbisogno di capitale regolamentare.

La seconda situazione si può verificare per qualsiasi intermediario bancario ed in particolare, per le banche caratterizzate dall'utilizzo di un sistema di rating standard (banche di credito cooperativo e le banche popolari in primis), potrebbe comportare requisiti patrimoniali doppi o addirittura tripli. Questo perché, mentre per le banche aventi a disposizione un sistema di rating interno i requisiti di capitale crescono proporzionalmente al peggioramento progressivo del rating, per gli altri intermediari le posizioni in bonis caratterizzate da determinate caratteristiche (ad esempio le posizioni retail non assistite da garanzie) presentano un fabbisogno di capitale non sensibile al deterioramento del merito creditizio. Il fabbisogno di capitale si innalzerà essenzialmente al raggiungimento del past-due.

Da ultimo, l'appostamento ad inadempienza probabile determina una situazione grave (ma ancora non classificabile a sofferenza) che in genere può anche non essere caratterizzata da sconfinamenti persistenti in quanto evento sufficiente ma non necessario. In tal senso, con l'omogeneizzazione della classificazione creditizia a quella europea, l'inadempienza probabile ha rimpiazzato l'incaglio non solo in termini puramente terminologici ma anche in termini sostanziali¹: mentre la classificazione ad incaglio dipendeva in larga misura dagli sconfinamenti sia in senso quantitativo che temporale, la classificazione ad inadempienza probabile può derivare da altre tipologie di anomalie come ad esempio, una su tutte, il peggioramento dei flussi finanziari storici e previsionali dell'impresa tali da non poter più movimentare le linee di affidamento o rimborsare il debito di lungo termine. In tal senso sarà necessario porre una certa enfasi sull'analisi dei flussi finanziari, soprattutto previsionali, per evitare che il credito sia appostato in tale classificazione.

Alla luce di quanto riportato, è necessario che l'imprenditore e coloro i quali sono coinvolti nella cura del rapporto tra l'impresa e la banca (direttori finanziari, amministrativi e consulenti esterni), compiano sistematicamente un'analisi continua del merito creditizio attraverso:

- l'analisi della Centrale Rischi Banca d'Italia con la quale è

¹ La nuova classificazione creditizia non prevede più la classificazione a crediti ristrutturati e l'appostamento ad incaglio ma prevede quattro categorie di rischio: crediti in bonis, past-due, inadempienza probabile e sofferenza. I crediti forborne non costituiscono una categoria a parte ma rappresentano esclusivamente una qualificazione tanto dei crediti in bonis che deteriorati.

possibile monitorare lo stato di salute dell'impresa per ogni istituto di credito erogante fondi;

- l'analisi degli indicatori che maggiormente influiscono sulla variazione dei rating attribuiti dagli intermediari che ne fanno uso a livello regolamentare;
- l'analisi per flussi sia storica che previsionale, definendo le variabili che maggiormente possono influire sull'andamento prospettico della situazione economica e finanziaria dell'impresa.

4. Le analisi da condurre e le azioni da intraprendere

La Centrale Rischi

La Centrale Rischi è senza dubbio un'importantissima fonte di dati utili ai vari soggetti che intervengono nella relazione tra la banca e le iniziative imprenditoriali di piccola e media dimensione al fine di interpretare l'andamento storico circa l'accesso dell'impresa al canale creditizio nonché gli eventuali campanelli d'allarme che possono segnalare o addirittura aggravare l'esistenza di situazioni finanziarie di stress della stessa.

Seppur disponibili con un ritardo minimo, e dunque di per sé non così tempestive da cogliere le più recenti evoluzioni riguardanti l'andamento di situazioni di difficoltà, in primis le informazioni presenti nella Centrale Rischi permettono di verificare il numero di enti segnalanti a sofferenza, nonché l'importo delle stesse. Sul punto è interessante verificare l'andamento dei rapporti

nel tempo, identificando le posizioni interessate e valutando l'evolversi delle stesse nel corso dei periodi precedenti a quelle di più recente disponibilità. Avremmo così la possibilità di esaminare per esempio una pluralità di situazioni a sofferenza per importi rilevanti, così come un numero limitato di segnalazioni, oppure singole negatività eventualmente per importi limitati. La gravità delle segnalazioni negative presenti determinerà in seguito l'eventuale necessità di procedere a ulteriori analisi più dettagliate sullo sviluppo dei rapporti, sulle cause che ne hanno determinato l'esistenza, e sulle possibili evoluzioni future.

Le stesse considerazioni naturalmente valgono, fatte le opportune proporzioni, per i crediti scaduti e deteriorati (*past-due*) quale variabile riscontrabile nella classificazione "Stato rapporto": anche in questo caso, e in particolare se la segnalazione dovesse essersi protratta nel tempo sulla medesima posizione, risulterà con ogni evidenza necessario procedere a degli opportuni approfondimenti in merito all'andamento della relazione. La facilità di reperimento dei dati anche per periodi antecedenti dovrebbe fornire un valido supporto anche al management (oppure allo studio di consulenti) eventualmente subentrante per un'adeguata valutazione storica delle esposizioni.

Per quanto concerne la categoria dei crediti per cassa a breve termine, si determina la necessità del confronto tra gli importi utilizzati e quelli accordati, non limitata naturalmente all'ultimo periodo di segnalazione disponibile, ma estesa anche a quelli precedenti. Si avrebbe pertanto l'opportunità di monitorare l'andamento medio della percentuale di utilizzo delle linee a breve, considerando eventuali variazioni degli importi accordati nel

tempo, nonché gli effetti riferibili a ipotesi di stagionalità oppure di altre caratteristiche connaturate alla fisiologica evoluzione del fabbisogno finanziario dell'impresa. È fondamentale, infatti, riuscire a distinguere la componente di utilizzo delle linee a breve che si deve alle effettive esigenze di liquidità generate dalla gestione caratteristica dell'impresa, dalla componente invece innaturale e rappresentata, per esempio, dal fabbisogno per eventi straordinari oppure da un utilizzo non congruo degli affidamenti, eventualmente stratificatosi nel tempo.

Questo genere di analisi, che potrà essere effettuata dagli intermediari finanziari sulla base dei dati di bilancio, è conveniente che sia condotta anche da tutti i soggetti che lavorano allo sviluppo finanziario dell'impresa, e che, rispetto agli osservatori esterni, sono maggiormente in grado di combinare più tempestivamente i dati rinvenienti dall'informativa finanziaria esterna con quelli reperibili dalla contabilità analitica (interna). In tal senso di particolare interesse è l'andamento della rotazione di utilizzo dei crediti a breve, esprimibile come rapporto tra il fatturato dell'impresa e l'ammontare delle esposizioni a breve del sistema bancario. Più alto e stabile questo rapporto, e migliore sarà giudicata la situazione di salute dell'impresa. Da punto di vista delle banche eroganti fondi il peggioramento di tale indicatore costituisce in genere un importante segnale di "warning" poiché testimonierebbe l'incapacità di movimentare le linee di fido attraverso gli incassi, con diretta ripercussione sulla probabilità di default della stessa. In riferimento agli incassi, la situazione può essere approfondita analizzando l'andamento dei crediti scaduti e impagati (c.d. insoluti) come dettaglio dei crediti

autoliquidanti segnalati in Centrale Rischi.

Per quanto concerne invece le linee a scadenza a medio e lungo termine, eventuali sconfinamenti si intenderanno riferiti a ritardi nel puntuale rimborso degli stessi definito contrattualmente. Anche in questo caso, il dato può essere analizzato sia con riferimento ai singoli istituti che all'intero sistema. Nei casi più rilevanti, gli sconfinamenti possono essere ricondotti alla difficoltà dell'impresa di generare margini adeguati e/o alla capacità di procedere al loro incasso nel tempo: i bilanci e le situazioni infra-annuali dell'impresa potrebbero essere molto utili per approfondire la gravità della situazione.

Appare infine conveniente monitorare l'andamento dell'ammontare delle garanzie prestate al sistema bancario rispetto alle dimensioni dell'impresa (identificate con il termine "garanzie ricevute"), intese soprattutto come volume d'affari della stessa (ammontare del fatturato e dunque degli incassi potenzialmente realizzabili nel corso dell'esercizio). Un incremento delle stesse potrebbe di per sé, se non diversamente giustificato, comportare un peggioramento delle condizioni di credito richieste dagli intermediari, eventualmente a fronte di un incremento della richiesta di nuova finanza oppure di una maggiore rischiosità percepita sull'impresa (e di un suo minore potere contrattuale rispetto al sistema).

In seguito all'evidenziazione delle anomalie in precedenza descritte ed in genere a qualsiasi inefficienza riscontrata nel rapporto con la banca, dovrebbero seguire delle opportune azioni dell'imprenditore per eliminare o quantomeno ridurre tali negatività. A fini puramente indicativi potrebbe trattarsi di:

- ridurre gli accordati degli affidamenti a breve termine nel caso in cui siano eccessivi rispetto ai fabbisogni di circolante. In tal modo l'impresa potrà risparmiare sulle commissioni applicate sul fido accordato. Tuttavia si consiglia sempre di mantenere un margine di sicurezza, in modo tale da evitare sconfinamenti e che quindi potenziali risparmi si traducono in aggravii economici derivanti da maggiori tassi applicati in seguito all'incrementato rischio;
- ripartire più efficientemente gli utilizzi tra fido revoca e auto – liquidante, massimizzando l'utilizzo dell'ultimo e minimizzando l'utilizzo del primo per beneficiare di più vantaggiose condizioni contrattuali;
- ripartire più efficacemente gli utilizzi tra i diversi intermediari in modo tale da "sgonfiare" affidamenti tesi e sfruttare i margini di inutilizzo disponibili su altre linee;
- richiedere una sufficiente quantità di accordato revoca (fido cassa) che possa consentire di gestire temporaneamente una certa quantità di autoliquidanti insoluti e di addebiti relativi a rate di finanziamenti;
- in caso di ritardi cronici dei pagamenti da parte dei clienti, concordare tempi più lunghi con la clientela "buona" in modo da evitare l'insorgere di insoluti.

Da ciò si evince l'estrema importanza di intervenire sulle criticità avendo contezza dell'ammontare del fabbisogno finanziario di circolante e delle dinamiche sottese alla sua formazione. In generale, la continua e ripetitiva attività di gestione dei cicli produttivi genera la necessità di procedere alla liquidazione dei

debiti di gestione (dovuta all'acquisto dei fattori produttivi quali materie, servizi e lavoro) in anticipo rispetto all'incasso dei crediti di gestione generati dalle vendite dei prodotti finiti e dei servizi riferiti al medesimo ciclo.

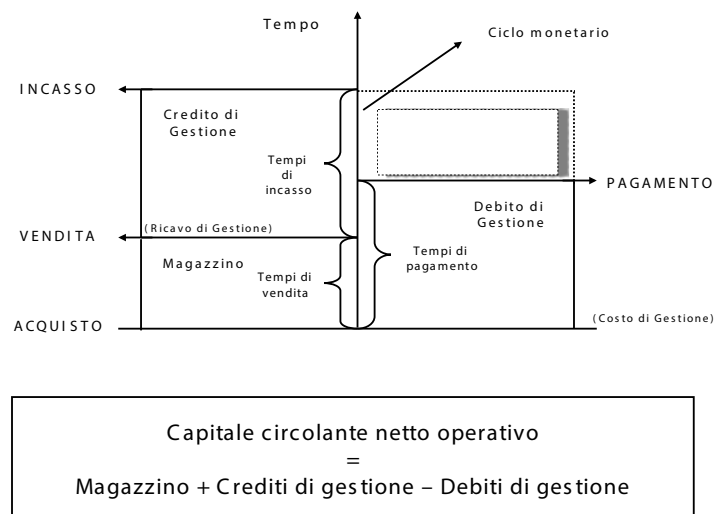
In altre parole, come illustrato in figura 1, la gestione corrente genera dei fabbisogni legati:

- al tempo medio che intercorre tra acquisto dei fattori produttivi e vendita dei prodotti finiti, lasso di tempo nel quale si genera il magazzino quale somma delle rimanenze di materie prime, semilavorati e prodotti finiti;
- al tempo medio che intercorre tra la vendita dei prodotti finiti e incasso degli importi corrispettivi, lasso di tempo nel quale si generano i crediti di gestione, tipicamente rappresentati dai crediti verso clienti e crediti gestionali di altro tipo, incluso quelli tributari;
- al tempo medio che intercorre tra l'acquisto dei fattori produttivi e il pagamento degli importi ad esso relativi, lasso di tempo nel quale si generano i debiti di gestione, tipicamente rappresentati dai debiti verso fornitori e altri debiti di funzionamento, come i fondi rischi, il fondo TFR e i debiti tributari;
- al volume medio giornaliero del giro d'affari, ovvero alla media giornaliera del fatturato intesa come media dei ricavi della gestione caratteristica, che determina le dimensioni monetarie delle tre componenti fondamentali sin qui descritte: i crediti di gestione, il magazzino, i debiti di gestione.

Lo sfasamento temporale tra pagamenti e incassi, altrimenti definito ciclo monetario, è una misura espressa in unità di tempo (giorni) e si calcola per definizione come somma di tempi medi di vendita e tempi medi di incasso al netto dei tempi medi di pagamento.

La situazione rappresentata nella figura 1, con gli incassi che seguono i pagamenti, è quella più facilmente riscontrabile nella generalità delle imprese e determina il fabbisogno di capitale circolante netto operativo, che infatti può definirsi anche come risultato della somma tra crediti di gestione e magazzino al netto dei debiti di gestione.

Il fabbisogno di capitale circolante netto operativo, misurabile sia in termini storici (sulla base dei bilanci, anche infra-annuali), sia in termini prospettici (sulla base dei bilanci previsionali), corrisponde proprio al fabbisogno di fido, da intendersi quale somma massima degli utilizzi di linee di finanziamento rotative (“a breve termine”) riscontrabile perché l'impresa possa considerarsi in equilibrio.

Figura 1 – Il capitale circolante netto operativo

Fonte: Beltrame F., Cappelletto R. (2013), "Valutazione finanziaria e rischio nelle piccole e medie imprese", Giappichelli, Torino.

Nel caso gli utilizzi di sistema delle linee a breve superino, in un dato istante, il capitale circolante netto operativo, si avrebbe una situazione di disequilibrio, poiché per la parte eccedente essi andrebbero a finanziare altri fabbisogni finanziari, per esempio quelli riconducibili al capitale immobilizzato. Da ciò discenderebbe pertanto una situazione di pericolo, riferita all'incongruenza tra forme di finanziamento utilizzate dall'impresa e tipologia dei fabbisogni coperti, la cui gravità può misurarsi in rapporto al volume dei finanziamenti rotativi effettivamente destinati

a investimenti di medio e lungo termine. Ove ciò accadesse, alcuni possibili indicatori di allerta sarebbero rappresentati da un incremento della percentuale di importi utilizzati delle linee a breve e da una minore velocità di rotazione degli stessi.

Ritornando alla definizione dei fabbisogni della gestione caratteristica corrente, particolare attenzione andrà posta alle imprese che risentono di un andamento altalenante oppure stagionale degli incassi poiché, in tal caso, l'analisi appena descritta andrà senz'altro integrata dall'utilizzo di strumenti più approfonditi quali il budget di tesoreria; in generale ciò sarà necessario per tutte le imprese per le quali la media giornaliera dei ricavi in un determinato esercizio rappresenti un indicatore poco affidabile per la determinazione dei reali fabbisogni finanziari generati dalla gestione corrente.

Non si può ulteriormente ignorare il caso di imprese che, per effetto delle dinamiche riferibili alle singole componenti del ciclo monetario, si ritrovano nella condizione di incassare i propri crediti di gestione in anticipo rispetto al pagamento dei propri debiti di gestione. Per queste imprese il fabbisogno di capitale circolante netto operativo, e pertanto di fido, è pari a zero, mentre il ciclo monetario (che si definirà come negativo, poiché i tempi di pagamento saranno maggiori della somma di tempi di vendita e tempi di incasso) genererà una fonte di finanziamento che l'impresa potrà utilizzare a copertura di altri fabbisogni.

Mentre l'analisi storica dei bilanci può portare a una stima del ciclo monetario individuata dal rapporto tra capitale circolante netto operativo e media del fatturato giornaliero, in termini prospettici è possibile prevedere il fabbisogno futuro quale

prodotto del ciclo monetario (previsto) per il volume d'affari giornaliero (previsto). In altri termini, il fatturato giornaliero e il ciclo monetario atteso diventano delle variabili di input per determinare il valore prospettico del capitale circolante netto operativo.

Tenuto conto anche dell'eventuale andamento irregolare (o stagionale) dell'attività dell'impresa, l'obiettivo finanziario della stessa sarà quello di ottenere delle linee di accordato a breve in misura non inferiore, considerando l'intero sistema, al massimo fabbisogno di circolante previsto. Infatti, se è vero che l'utilizzo delle linee a breve non dovrebbe essere superiore all'ammontare prospettico di capitale circolante netto operativo, è anche vero che quest'ultima grandezza potrebbe subire importanti variazioni al rialzo dovute alla ciclicità del business. Per evitare futuri sconfinamenti la sommatoria di accordato dei fidi a breve dovrebbe essere superiore al fabbisogno prospettico. Vale quindi la seguente relazione (equazione 1):

$$\text{Accordato linee a breve su sistema} > \text{CCNO}_{\text{previsionale}} \\ \geq \text{Utilizzato linee a breve su sistema. (1)}$$

L'analisi degli indicatori che maggiormente influiscono sulla variazione del rating e le possibili aree di intervento

L'analisi per indici di bilancio costituisce una preziosa base informativa per monitorare lo stato di salute dell'impresa e fornire indicazioni utili per il suo miglioramento. Dal punto di vista degli intermediari finanziari, essa integra una parte rilevante della stima del merito creditizio dell'impresa. Nella prassi bancaria, infatti,

anche a fronte dello sviluppo delle tecniche di risk management e di credit scoring, si è affermato l'uso di alcuni indici per la valutazione della solvibilità dell'impresa ed eventualmente della sua probabilità di default. Gli indicatori maggiormente predittivi del dissesto, soprattutto per le imprese di grandi dimensioni, risultano essere i seguenti:

- Il rapporto tra oneri finanziari e fatturato, che misura in termini percentuali la quota dei ricavi assorbita dal costo del debito. Esso mette in luce quanto la gestione è in grado di far fronte al costo delle fonti di finanziamento.
- Il rapporto tra patrimonio netto e totale dell'attivo, che esprime la quota di attivo finanziata dal capitale proprio, che risulterà complementare a quella coperta dai debiti finanziari e commerciali. Esso mette in luce il livello di capitalizzazione dell'impresa.
- Il cash flow reddituale in rapporto al totale delle attività dell'impresa. Rimandando all'ultimo sotto-paragrafo la definizione del cash flow gestionale, il rapporto è atto a misurare la velocità di recupero degli investimenti che in generale l'impresa ha effettuato (totale dell'attivo) attraverso il flusso generato a livello di Conto Economico (il cash flow reddituale come somma tra utile e ammortamenti).
- L'ammontare dei debiti a breve termine diviso il giro d'affari (fatturato annuo) dell'impresa. Sebbene esso tenda ad esprimere indirettamente la congruenza del capitale di terzi a breve termine utilizzato rispetto alle dimensioni del business aziendale, non coglie le fondamentali relazioni ricorrenti tra fabbisogno di fido e velocità del ciclo monetario dell'impresa

descritti in precedenza, dovendo quindi integrare l'analisi dell'indicatore con quanto riportato nel precedente sottoparagrafo.

- L'indice di liquidità corrente, che pone in relazione l'attivo corrente con il passivo corrente. Esso esprime la capacità dell'impresa di far fronte ai pagamenti dei prossimi dodici mesi con gli incassi previsti per il medesimo periodo. Solitamente un indicatore almeno pari a 1 denoterebbe al contempo un ammontare di fido utilizzato a breve al massimo pari al capitale circolante netto operativo e quindi una corretta politica di finanziamento dell'impresa. Tuttavia, il valore in sé deve essere attentamente interpretato in quanto potrebbe suggerire che un incremento nei fabbisogni legati alla gestione corrente quali il magazzino e i crediti di gestione possa determinare un più coerente utilizzo delle fonti di finanziamento, quando invece andrebbe contenuto al fine ridurre l'utilizzo delle stesse.

Seppure utili a identificare delle situazioni di rischio, non tutti gli indicatori di bilancio presentati forniscono un supporto utile allo studio delle cause che hanno comportato l'insorgere delle criticità. In tal senso, un approccio alternativo, che si ritiene rivesta maggiore coerenza con lo sviluppo delle dinamiche dei fabbisogni e delle fonti finanziarie, e che fornisca un più utile supporto alla direzione strategica dell'impresa, si basa su una rielaborazione di bilancio (tanto dello Stato Patrimoniale che del Conto Economico) che evidenzia la natura delle poste. Da essa è possibile elaborare un quadro di sintesi (tabella 1), maggiormente idoneo ad identificare l'origine delle cause e il conseguente incremento del rischio aziendale.

Tabella 1 – Il quadro di sintesi

VOCI/INDICATORI	T-1	Var. %	T
Ricavi di gestione			
Capitale investito netto operativo			
TURNOVER			
Capitale fisso			
Capitale circolante netto operativo			
CICLO MONETARIO			
Capitale proprio			
Debiti finanziari a medio lungo			
COEFFICIENTE COPERTURA CAPITALE FISSO			
Debiti finanziari a breve			
Debiti finanziari totali			
COEFFICIENTE DI INDEBITAMENTO			
ROI			
i%			

Fonte: rielaborazione degli autori su Cappelletto R. (2014), "Elementi di finanza aziendale" Giappichelli, Torino.

Come si evince dalla tabella 1, i principali aggregati di bilancio da tenere sotto osservazione sono quelli relativi ai ricavi di gestione (tipicamente il fatturato prodotto dall'attività caratteristica dell'impresa) e al capitale investito netto operativo, risultante quest'ultimo dalla somma di capitale fisso (immobilizzato) e capitale circolante netto operativo (di cui si è trattato in precedenza).

Il rapporto tra questi due aggregati è definito Turnover o anche indice di rotazione dei capitali che risulta positivo per valori elevati e negativo per valori più contenuti. Tuttavia il tipo di attività perseguita dall'impresa comporta livelli fisiologici per

questo indice, spostando quindi l'attenzione più sulla variazione dello stesso che sul valore assoluto. Un incremento di tale indice, infatti, denoterà un aumento della velocità di rotazione dei capitali, mentre una sua riduzione indicherà un peggioramento del volume d'affari conseguito a parità di capitale investito.

Le variazioni del capitale investito potranno inoltre meglio cogliersi nell'analisi delle sue due componenti. Il capitale fisso aumenta quando l'investimento in nuove immobilizzazioni supera la quota di ammortamenti effettuati nell'esercizio: si tratta di un aspetto fisiologico per le imprese in crescita dimensionale, che richiedono maggiori fabbisogni in struttura. Il capitale circolante netto operativo risente delle dinamiche dei tempi di incasso e di pagamento, nonché del volume d'affari generato dall'impresa.

È proprio il ciclo monetario il secondo indice fondamentale da considerare per una più esaustiva analisi della dinamica economico-finanziaria dell'impresa. Un incremento del ciclo monetario potrebbe denotare una dilatazione dei tempi medi di vendita e/o di incasso, indicando una maggiore difficoltà nel realizzo sia dei ricavi, che degli incassi a essi collegati, oppure eventualmente una riduzione dei tempi medi di pagamento, alla quale può corrispondere una minore forza contrattuale applicabile ai rapporti con i fornitori di materie e servizi.

Passando alle fonti di finanziamento, il successivo step dell'analisi prenderà in considerazione il capitale proprio (in termini di patrimonio netto contabile effettivamente versato) e i debiti finanziari a medio lungo termine. La prima fonte aumenta in relazione agli utili non distribuiti, agli eventuali nuovi apporti di capitale, al netto dei rimborsi, mentre la seconda varia in base ai

nuovi finanziamenti accesi nel periodo al netto del rimborso delle quote capitali effettuato sulle operazioni esistenti.

Il complesso delle fonti a medio/lungo termine appena citate deve garantire la copertura dei fabbisogni di capitale fisso. Ecco dunque che l'indicatore più utile a valutare tale fattispecie è rappresentato dal coefficiente di copertura del capitale fisso misurato come rapporto tra la somma di capitale proprio e debiti finanziari a medio/lungo e il capitale fisso. Se questo valore è pari o superiore alla quota del 100%, l'impresa sarà in equilibrio patrimoniale poiché assicurerà la congruenza delle fonti di finanziamento rispetto alla struttura dei fabbisogni che mostra. È doveroso ricordare che le imprese che incassano prima di pagare (ciclo monetario negativo) tenderanno a presentare vari minori al 100% di questo indicatore; tuttavia ciò non denoterà una cattiva politica di copertura dei fabbisogni ma semplicemente l'utilizzo di parte della liquidità per finanziare il capitale fisso.

L'analisi dell'indebitamento si completa con l'analisi dei debiti finanziari a breve termine (i quali sono soggetti a variazioni legate all'andamento dell'utilizzo dei fidi al termine di ciascun esercizio) e dei debiti finanziari totali, cioè della somma di breve e medio/lungo termine.

Il coefficiente di indebitamento, costituito dal rapporto tra debiti finanziari totali e capitale proprio, fornisce una misura del ricorso al capitale di credito nella copertura della totalità dei fabbisogni finanziari dell'impresa. Minore è questo coefficiente, e maggiore sarà il grado di equilibrio finanziario dell'impresa che ha per obiettivo, in tutti i casi, il non superamento di una soglia limite che per le grandi imprese (in particolare quelle quotate

nei mercati regolamentati) può essere individuata nel rapporto di 1:1 tra debiti finanziari e mezzi propri, e per le piccole e medie in rapporti superiori (ad esempio 3:1 o 4:1). Al di sopra di queste soglie, l'impresa si considera solitamente sotto capitalizzata e quindi ad elevato rischio che, in fasi recessive, i flussi finanziari non siano in grado di coprire gli oneri finanziari associati all'elevato indebitamento.

Infine, il grado di equilibrio economico dell'impresa può essere valutato mettendo a confronto due indici di redditività quali il ROI (Return on Investments) e l'indice di onerosità delle fonti di indebitamento ($i\%$), quale rapporto tra oneri finanziari e debiti finanziari totali: la redditività dei capitali dovrà essere superiore all'indice $i\%$, che rappresenta un'approssimazione del tasso d'interesse medio effettivo relativo alle fonti di finanziamento utilizzate.

Sulla base di quanto esposto, le linee di azione da intraprendersi al fine di ottenere un miglioramento delle condizioni di equilibrio dell'impresa, possono essere riassunte nelle seguenti indicazioni.

Il ciclo monetario andrebbe mantenuto o ridotto il più possibile, effettuando le seguenti valutazioni:

- per il magazzino, analizzando la congruità rispetto ai volumi di vendita, la tecnologia dei cicli produttivi, nonché le politiche di acquisto dei fattori produttivi, e in particolar modo dei materiali;
- per i crediti di gestione, analizzando la concentrazione del portafoglio clienti, il merito creditizio degli stessi fino all'analisi degli insoluti, le dilazioni concesse e la forza contrattuale esercitabile nei rapporti di vendita;

- per i debiti di gestione, analizzando i tempi di pagamento concessi dai fornitori, la forza contrattuale esercitata dagli stessi, nonché l'eventuale difficoltà di far fronte alle tempistiche definite contrattualmente.

Il mantenimento di una corretta politica di finanziamento è perseguibile utilizzando gli affidamenti a breve esclusivamente per finanziare il capitale circolante netto operativo e scegliendo di finanziare investimenti in struttura solo attraverso fonti durevoli (capitale proprio e debiti finanziari a medio lungo).

Il livello di patrimonializzazione può essere migliorato sulla base delle seguenti linee:

- per il patrimonio netto, l'analisi della congruità della dotazione iniziale di mezzi propri, dell'economicità del business svolto dall'impresa (soprattutto in termini di Return on Equity), della possibilità di procedere a finanziamenti soci in conto aumento di capitale, nonché di agire sul dividend payout (rapporto tra dividendi distribuiti e utile realizzato) e, nel caso delle imprese individuali e le società di persone, sulla congruità dei prelievi rispetto all'utile effettivamente prodotto;
- per i debiti finanziari totali, l'analisi puntuale dei fabbisogni finanziari dell'impresa e del loro possibile contenimento, l'andamento dei rapporti di conto corrente e dell'utilizzo di forme di fido a essi collegate, la disponibilità e la gestione delle nuove richieste di finanziamento a medio/lungo termine e la congruità dei relativi piani di rimborso, tenuto conto anche della coerenza tra forme di finanziamento e tipologia di fabbisogni (equilibrio patrimoniale) descritta in precedenza.

Dal punto di vista della redditività, si potrà inoltre considerare, oltre a un'opportuna ricognizione del costo effettivo delle linee di finanziamento utilizzate e di quelle eventualmente disponibili sul mercato, anche il complesso delle variabili qualitative che determinano il successo dei progetti di investimento realizzati dall'impresa con riferimento alla propria gestione caratteristica.

Particolarmente rilevante a tal fine è considerata l'analisi del mercato e del settore di riferimento, nella sua più ampia accezione, nonché (ad esempio con l'analisi SWOT) dei punti di forza (e di debolezza) dell'impresa, che possono essere tali da amplificare, da un lato, la possibilità di cogliere le opportunità che si manifestano di volta in volta nell'ambiente economico di riferimento, e ridurre, dall'altro, l'impatto delle eventuali minacce provenienti dal contesto di riferimento.

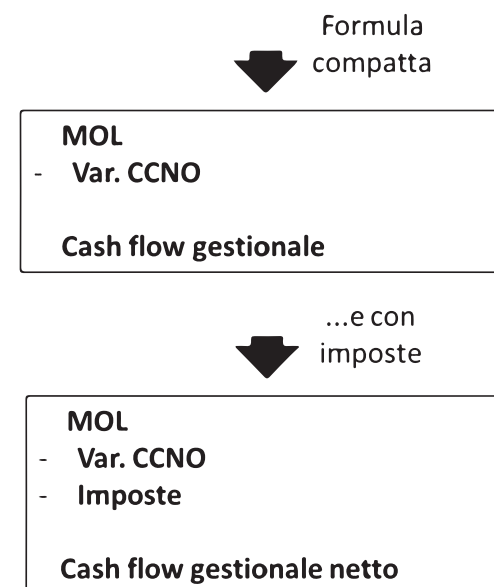
L'analisi per flussi

L'analisi dei flussi finanziari si rivela essere lo strumento che meglio si presta ad inquadrare il merito creditizio dell'impresa. Inoltre, come si è accennato nel precedente paragrafo, una produzione di flussi sufficiente alla sostenibilità dei finanziamenti è condizione necessaria affinché l'intermediario bancario possa continuare a classificare in bonis il credito, con conseguente maggiore garanzia per l'impresa di mantenere ed ottenere la finanza necessaria per lo svolgimento dell'attività.

La produzione di flussi finanziari dipende strettamente dalla capacità dell'impresa di generare margini economici e soprattutto della loro attitudine a trasformarsi concretamente in entrate. Assume dunque particolare rilevanza l'analisi del flusso di cassa prodotto dalla gestione caratteristica corrente (cash

flow gestionale) e delle sue determinanti: in primis il margine operativo lordo, al netto delle variazioni del capitale circolante netto operativo e delle imposte (Figura 2).

Figura 2 – Il cash flow gestionale netto



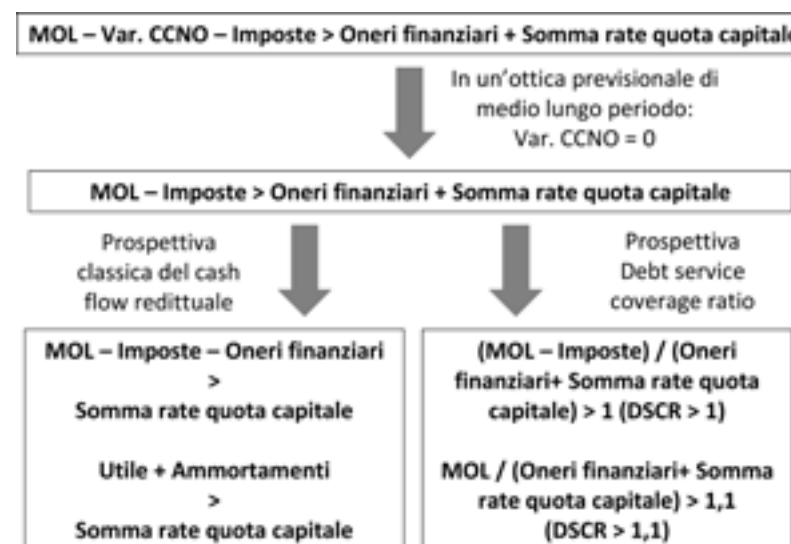
Fonte: rielaborazione degli autori

Il margine operativo lordo (MOL o EBITDA) rappresenta il risultato economico della gestione caratteristica corrente, quale differenza tra ricavi di gestione e costi di gestione (costi per servizi, materie prime, costi per il personale, accantonamenti e oneri diversi di gestione). L'acronimo anglosassone di EBITDA

(Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization) pone invece l'accento sul concetto (equivalente) di risultato prima degli ammortamenti, degli oneri finanziari e delle imposte.

Il margine operativo lordo rappresenta anche il flusso di cassa potenzialmente generato dalla gestione caratteristica corrente. Infatti, tralasciando l'incidenza della fiscalità e in assenza di variazioni nel capitale circolante netto operativo (ipotesi di impresa perfettamente stabile), il risultato economico (ricavi meno costi) e risultato finanziario (entrate meno uscite) della gestione corrente coinciderebbero. In tale ipotesi il MOL al netto delle imposte costituirebbe l'unica grandezza rilevante per la copertura degli oneri finanziari (quote interessi) e del capitale (quote capitali) previste dalle varie operazioni di finanziamento a medio e lungo termine contratte dall'impresa. Sebbene tale ipotesi si riveli irrealistica e la sua adozione comporti degli errori di stima del flusso di cassa previsionale, in un lasso di tempo lungo (come ad esempio quello corrispondente al piano di ammortamento di un mutuo) essa darebbe luogo ad imprecisioni più limitate. Questo perché si tratterebbe solamente di considerare parte di flusso finanziario in un'epoca precedente o successiva rispetto a quella di reale realizzazione, comportando in media negli anni a venire una differenza il più delle volte trascurabile. Tale visione si sposa con le difficoltà di stima del capitale circolante netto operativo previsionale lungo un orizzonte temporale esteso. Per questo motivo gli intermediari bancari tendono ad analizzare il grado di copertura degli impegni finanziari (Oneri finanziari più quota capitale dei debiti finanziari a medio lungo) senza considerare la variazione del capitale circolante netto operativo.

Figura 3 – La sostenibilità dei debiti finanziari a medio lungo



Fonte: rielaborazione degli autori

Come si evince dalla figura 3, l'analisi del servizio del debito può essere condotta seguendo due prospettive equivalenti: quella reddituale, più classica e quella relativa al DSCR (Debt service coverage ratio) di più recente introduzione. Secondo la prima si effettua il confronto tra il MOL al netto delle imposte e degli oneri finanziari rispetto alla somma delle quote capitali previste dal piano di ammortamento nei singoli esercizi. In modo analogo si potrà dunque anche considerare che la somma di utile e ammortamenti di conto economico (cash flow reddituale) debba essere superiore a tali quote capitali.

La seconda prospettiva si adotta rapportando il MOL al netto delle imposte con la somma di oneri finanziari e delle quote capitale previste dal piano di rimborso: l'indicatore che ne deriva è definito anche DSCR e deve risultare almeno pari a 1 in tutti i periodi per cui sono disponibili le proiezioni. Nel caso in cui non si effettui una stima esplicita delle imposte prospettive, tale indice dovrà attestarsi anche a quote superiori, come ad esempio l'1,1.

5. Conclusioni

Nel corso dell'articolo si è cercato di illustrare:

- i cambiamenti nel rapporto banca-impresa che si rendono conseguenti alle recenti modifiche della normativa sulle classificazioni creditizie utilizzate dagli intermediari bancari;
- le analisi che imprenditori, manager e consulenti aziendali dovrebbero condurre al fine di mantenere e gestire al meglio il rapporto con gli istituti di credito;
- le linee di intervento che possono contenere il rischio di un deterioramento del merito creditizio e prevenire pertanto l'insorgere di situazioni di crisi.

In particolare, con riferimento alle analisi da condurre sullo stato di salute dei rapporti con le banche, si è ravvisata la necessità di:

- utilizzare lo strumento della Centrale Rischi Banca d'Italia per valutare l'andamento delle linee di affidamento in essere, evidenziare eventuali criticità (segnalazioni e sconfinamenti, presenti e passati) e procedere agli opportuni approfondimenti del caso;

- procedere a una corretta stima dei fabbisogni finanziari legati alla gestione caratteristica corrente e verificare l'adeguatezza e la coerenza degli affidamenti a breve termine (aperture di credito in conto corrente, anticipo fatture e simili);
- determinare la capacità di rimborso, da parte dell'impresa, dei debiti finanziari a medio lungo termine contratti in precedenza, anche al fine di una loro eventuale rinegoziazione, nonché di quelli disponibili e in corso di valutazione.

Per quanto concerne le linee di intervento attivabili al fine di migliorare, o mantenere inalterato, il livello di merito creditizio dell'impresa, si è proceduto a descrivere:

- gli indicatori di tipo contabile più comuni ricavabili dai bilanci d'esercizio, il loro significato, i pregi e limiti rispetto al loro utilizzo;
- una proposta di approccio sintetico e coerente alla valutazione della dinamica economico-finanziaria dell'impresa, che si ritiene utile anche a supporto delle decisioni strategiche;
- una serie di linee guida utili ad approfondire, ed eventualmente gestire ed eliminare, le situazioni di disequilibrio rilevabili sulla base delle analisi precedenti.

Nel complesso, emerge con sempre maggiore chiarezza la rilevanza delle attività di monitoraggio e di gestione dei rapporti con gli istituti di credito, anche preventive, nonché più in generale del merito creditizio dell'impresa, il cui mantenimento costituisce la base per lo sviluppo sostenibile dell'impresa sotto il profilo economico e finanziario.

I ritardi nel pagamento dei **debiti commerciali** delle **pubbliche amministrazioni**: un problema tutt'altro che risolto¹

Chiara Bergonzini

1. I ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e le loro gravi ricadute di sistema

Nel febbraio del 2017 la Commissione europea ha comunicato di aver riavviato la procedura di infrazione n. 2014/2143 contro l'Italia, con un parere motivato ex art. 258 TFUE del quale – data la fase precontenziosa – è nota solo la motivazione principale, cioè il ritardo ancora eccessivo con cui le pubbliche amministrazioni (p.a.) pagano i propri debiti verso i fornitori privati.

Il tema, tutt'altro che nuovo (GNES 2012), richiama una vicenda che ha catalizzato l'attenzione collettiva appena qualche anno fa, all'apice della crisi economica, quando secondo alcune

¹ La versione integrale di questo articolo, con note e ulteriori riferimenti bibliografici, è pubblicata sulla Rivista telematica "Amministrazione in Cammino": www.amministrazioneincammino.luiss.it/2017/06/19/i-perduranti-ritardi-nel-pagamento-dei-debiti-commerciali-delle-pubbliche-amministrazioni/

stime ufficiali – sollecitate anche dalle reiterate denunce delle associazioni di categoria – l’ammontare dei debiti pregressi degli enti pubblici italiani era ormai giunto all’allarmante somma di circa 90 miliardi di euro. Obiettivo di queste pagine è riepilogare le vicende del biennio 2011-2013, analizzare le novità introdotte con la riforma della legge di contabilità pubblica del 2016 e proporre qualche osservazione sugli ulteriori interventi necessari. In via preliminare, tuttavia, è opportuno avanzare alcune considerazioni su due aspetti fondamentali: le conseguenze di sistema del fenomeno dei ritardi di pagamento e il significato dell’espressione “debiti commerciali”, che al suo interno racchiude almeno due distinte tipologie giuridiche.

Dal primo punto di vista, è persino banale la constatazione che i ritardati adempimenti delle obbligazioni pecuniarie da parte delle p.a. incidono non solo (effetto diretto) sulla liquidità del creditore, ma si riverberano su tutta la filiera cui esso appartiene (effetto indiretto), finendo per colpire soprattutto le piccole imprese, che sono le più vulnerabili, anche per le ridotte possibilità di accesso al credito (DEGNI - FERRO 2012). All’impatto sul sistema produttivo, deflagrato in un impressionante aumento dei fallimenti nel periodo di culmine della crisi economica, si sommano poi ulteriori conseguenze, meno evidenti ma altrettanto gravi. Da un lato, l’apparente risparmio dovuto al rallentamento (in alcune fasi vero e proprio blocco) dei pagamenti ha in realtà prodotto un *aumento degli oneri a carico delle amministrazioni*, dovuto non solo ai costi del ritardo in senso stretto (essenzialmente gli interessi di mora e le spese di contenzioso), ma anche al fatto che le imprese hanno inevitabilmente finito per scontare i ritardi aumentando

i prezzi a scapito di *tutte* le amministrazioni, comprese quelle “virtuose”. Dall’altro lato, suscita qualche perplessità il ruolo centrale assegnato agli intermediari finanziari specializzati in *factoring*, che ha prodotto una serie di effetti negativi, tra cui merita segnalazione la prassi «molto accomodante», adottata in alcuni comparti della p.a., di «liquidare solo in prossimità dello smobilizzo del credito, anziché in funzione del processo produttivo» (DEGNI - FERRO 2012, p. 7).

Per non parlare della plateale violazione del principio della concorrenza, che non riguarda solo gli scambi transfrontalieri indicati dall’Unione europea come una delle principali motivazioni alla base dei suoi interventi (Dir. 2011/7/UE, *Considerando* n. 5). Uno studio commissionato da Confindustria (MARZULLI - MELE - MICARELLI 2006) ha infatti evidenziato che un ingiustificato trattamento differenziato da parte della pubblica amministrazione riguardo ai tempi di pagamento può comportare distorsioni della concorrenza anche e soprattutto nel mercato nazionale: tra diversi settori produttivi, tra diverse aree geografiche, tra imprese di diverse dimensioni. Non si può tacere, inoltre, che le pesanti ricadute in termini di distorsioni allocative si caricano di un ulteriore corollario, cioè il cd. “rischio corruzione”: «l’elusione dei termini per il pagamento dei fornitori pone le amministrazioni pubbliche in condizioni di particolare debolezza in sede di formazione dei nuovi contratti e crea i presupposti per una gestione non trasparente dei rapporti in essere» (CORTE DEI CONTI 2010, p. 82). Poco sottolineato in dottrina (e, a quanto risulta, solamente da quella economica), quest’ultimo profilo meriterebbe invece ben altra attenzione, dato che il problema

dei debiti arretrati delle p.a. nasce da una letale combinazione di vischiosità della normativa, opacità delle procedure e conseguente proliferazione di prassi contrarie alla legge: in breve, il terreno di coltura ideale per la corruzione, soprattutto in settori nevralgici e notoriamente più vulnerabili ai fenomeni di illegalità quali la gestione di servizi e forniture alle amministrazioni, in particolare nel comparto sanitario (FORMEZ P.A. 2013, p. 127). Non è quindi un caso che tra il 2010 e il 2013 l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) abbia dedicato due specifiche determinazioni (n. 4 del 7 luglio 2010 e n. 30 del 3 luglio 2013) al tema, la seconda delle quali riferita proprio al settore sanitario; anche questi interventi, tuttavia, paiono aver subito la sorte toccata all'intera questione, rimossa persino dalle cronache giornalistiche quasi subito dopo l'intervento del Governo del 2013.

2. Le tipologie di “debiti commerciali” delle p.a.

Passando alla questione delle definizioni, il fenomeno di cui si tratta viene comunemente ricompreso in un'unica espressione, cioè i “debiti commerciali” delle pubbliche amministrazioni. Tale locuzione è sostanzialmente corretta a fini descrittivi, perché i ritardi riguardano in effetti gli adempimenti delle p.a. nei confronti di contraenti privati, in un contesto di scambio tra beni/servizi e moneta. Dal punto di vista delle imprese creditrici (e in generale della società civile), l'origine del ritardo è tutto sommato una questione marginale: qualsiasi sia la causa, il dato rilevante è

il mancato adempimento nei termini pattuiti.

Guardata dalla prospettiva tecnico-giuridica, invece, la categoria dei debiti commerciali deve essere scomposta in almeno due grandi tipologie: i “residui passivi” e i “debiti fuori bilancio”. Nel primo caso, si tratta di spese previste dall'amministrazione e regolarmente inserite in bilancio, ma che non sono ancora arrivate all'ultima fase del procedimento interno, cioè il pagamento. Questa ipotesi, piuttosto complessa, è la conseguenza della combinazione di una serie di meccanismi contabili-normativi con vere e proprie scelte di politica economica (infra, par. succ.). Nel secondo caso, tipico degli enti territoriali, si tratta invece di obbligazioni contratte da un'amministrazione senza seguire il procedimento prescritto (cd. debiti volontari) o sorte a seguito di vicende “impreviste” (cd. debiti involontari) e che perciò in bilancio non risultano proprio (GIULIETTI 2016, p. 349).

I residui passivi e la perenzione: dagli artifici contabili all'emersione dei debiti dello Stato

Venendo alla prima tipologia di “debiti commerciali”, va innanzitutto chiarito che l'istituto dei residui passivi può essere considerato come una conseguenza inevitabile (almeno entro certe dimensioni) della costruzione del bilancio pubblico in termini di competenza. In estrema sintesi, nell'impostazione tradizionale dei bilanci pubblici italiani, le obbligazioni pecuniarie (sia attive, sia passive) vengono registrate al momento del perfezionamento giuridico: per le uscite, ciò avviene con la fase (interna all'amministrazione) dell'impegno, che rappresenta il presupposto per lo svolgimento di quelle successive (liquidazione,

ordinazione e pagamento). Nella pratica, ciò può comportare che alcune di esse, contabilizzate ma non pagate in un dato esercizio finanziario, slittino su quelli successivi, nei cui bilanci dovranno essere registrate come “residui” e inserite nell’omonimo conto (art. 152 del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, c.d. regolamento di contabilità).

I residui passivi sono quindi trasferiti nei bilanci successivi, ma con limiti temporali, scaduti i quali subiscono la cd. perenzione contabile: vengono cioè cancellati dal conto residui e trasferiti nello stato patrimoniale (passivo) dell’ente. Il dato rilevante è che questa operazione non incide in alcun modo sul diritto del creditore, secondo «l’indefettibile principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione» (Corte Cost., sent. n. 70/2012). Il risultato è che le somme eliminate, se vengono richieste entro il termine di prescrizione del diritto, devono essere reinscritte in bilancio (nel pertinente capitolo di competenza) per essere pagate, rendendo necessario reperire la relativa copertura, magari *a distanza di anni* dal sorgere dell’obbligazione. Al netto dei tempi necessari per la reinscrizione – che ovviamente comportano ulteriori ritardi, dato che la procedura si avvia al momento della domanda del creditore – fin qui siamo ancora nella fisiologia del sistema contabile, riconducibile a una tradizione radicatissima nell’ordinamento italiano e che solo con le modifiche del 2016, come si vedrà tra poco, si è iniziato a scalfire in modo significativo.

Il dato patologico sta invece nella *gestione* dei residui, spesso utilizzata «come strumento di politica di bilancio, per mascherare o abbellire i risultati effettivi, usando (o abusando) del meccanismo

della perenzione contabile» (SANTORO 2013, p. 191, da cui anche le citazioni immediatamente successive), principalmente attraverso la riduzione *ad hoc* dei tempi di conservazione in bilancio dei residui. La perenzione contabile è infatti di per sé un artificio, che in un sistema basato sul criterio della competenza ha la funzione di “tenere aggiornati” i bilanci, eliminando voci di uscita troppo risalenti; esse tuttavia «si concretano in “spese sospese”, durante il periodo che corre tra l’eliminazione e la reinscrizione, che costituiscono un onere latente per i bilanci futuri»; stabilendo tempi di conservazione molto brevi, in definitiva, si determina «l’oscuramento delle situazioni debitorie delle amministrazioni statali ed un rapido accumulo di deficit sommerso difficile da smaltire». Il che ha portato autorevole dottrina a concludere che «l’abuso (legislativo e amministrativo) dell’artificio contabile della perenzione [...] oltre a disattendere il principio di veridicità del bilancio, servono solo a mascherare la situazione debitoria e a dare una falsa e poco trasparente rappresentazione del fabbisogno effettivo, mentre crescono le partite debitorie del conto patrimoniale»; con la conseguenza pratica che tali partite, «rimanendo quiescenti fino a quando il creditore non le reclami, determinano, prima o poi, un vero e proprio buco nero che riesce difficile ripianare con le partite ordinarie, anche per l’incongruità delle dotazioni dell’apposito fondo».

La conseguenza appena descritta è nella sostanza quella che si è verificata a partire dai primi anni Duemila, fino all’esplosione della vicenda tra il 2010 e il 2013, perché all’accumulo di residui passivi derivato dalla normativa di contabilità erano stati affiancati, a fini di contenimento della spesa, una stretta nella gestione dei

conti di Tesoreria (su cui transitano i trasferimenti da parte dello Stato agli enti territoriali) e, più in generale, l'ormai nota "politica dei tagli lineari". Tale combinazione ha finito per «trasfigurare l'istituto» della perenzione, definito nel 2013 come «una sorta di cartolarizzazione rovesciata, nel senso che l'amministrazione, invece di cedere i propri crediti per realizzare liquidità, cancella i debiti dal proprio bilancio per renderli quereables (in seconda istanza) per migliorare la liquidità di cassa» (SANTORO 2013, p. 212).

La costruzione del bilancio (cenni): criterio di competenza e criterio di cassa

Una possibile soluzione al problema dei residui, ciclicamente riproposta e da ultimo inserita nel 2009 nella l. n. 196 di riforma della legge di contabilità pubblica, è sempre stata individuata nel superamento del bilancio di competenza: la versione originaria della riforma del 2009 prevedeva infatti (art. 42) una delega al Governo per il *passaggio* al bilancio di cassa. Per quanto qui interessa – e con riferimento alle sole spese (il ragionamento è identico, seppur simmetrico, per le entrate) – la differenza fondamentale tra le due impostazioni sta nel momento in cui una determinata spesa viene contabilizzata: il primo, come si è visto nel paragrafo precedente, tiene conto del momento in cui si perfeziona giuridicamente l'obbligazione; il secondo del momento in cui la somma viene liquidata (cd. competenza economica).

L'apparente linearità della distinzione non deve tuttavia ingannare. Va anzi sottolineato che se la delega del 2009 fosse

stata attuata nella formulazione originaria², si sarebbe trattato di un passaggio epocale per l'ordinamento italiano, che avrebbe comportato profonde modifiche in un'infinità di passaggi tecnico-contabili-amministrativi. Dietro le attuali scelte sui criteri di redazione del bilancio si cela infatti un nodo antico del diritto dell'economia, su cui il dibattito teorico non si è mai spento: considerando solo il periodo repubblicano, basti ricordare che il tema è stato affrontato nel 1946 dalla Commissione economica del Ministero per la costituente, che ne aveva fatto oggetto di uno specifico quesito del *Questionario n. 2*, relativo al Bilancio dello Stato (*www.camera.it*, Sezione *Legislature precedenti*)

In realtà, la scelta di affiancare una versione di cassa del bilancio a quella di competenza risale al 1978 (con la legge n. 468). Il problema è che di fatto è sempre stata adottata – e quindi praticata – solamente la seconda: per questo la riforma del 2009 aveva tentato una cesura rispetto al passato, nella convinzione che valorizzando il momento di effettiva erogazione (o incasso, dal lato delle entrate) si sarebbero ottenute sia una migliore comprensione delle politiche economiche (anche da parte del Parlamento), sia una più efficace gestione degli andamenti di finanza pubblica. Le modifiche successive al testo della delega hanno infine condotto a una soluzione di compromesso, per cui la scelta definitiva è stata per la conferma di un sistema a composizione "mista" (il bilancio viene redatto in termini sia di competenza, sia di cassa), valorizzando al contempo l'attività di programmazione da parte dei dirigenti responsabili della spesa.

² La delega è invece stata successivamente temperata, ad opera della legge n. 39/2011, con la previsione non del passaggio integrale ma del *potenziamento* del bilancio di cassa, affiancato comunque a quello di competenza, ed è stata esercitata solo nel 2016, con il decreto legislativo n. 93.

I “debiti fuori bilancio” degli enti territoriali. Cenni

La seconda tipologia di debiti delle p.a., i cd. “debiti fuori bilancio” degli enti territoriali, si colloca al limite della legalità dell’azione amministrativa, che si presume rispettato solo nel caso dei debiti cd. involontari, tradotti in una serie di ipotesi (espressamente elencate nel TUEL, art. 194) per le quali è previsto un procedimento volto al riconoscimento. Nel caso dei debiti cd. volontari, invece, la disciplina di cui all’art. 191, co. 4 del TUEL dispone che «il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione [...] tra il privato fornitore e l’amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni».

L’apparente linearità della disposizione nasconde in realtà una serie di questioni sia teoriche sia applicative di non semplice soluzione, che da tempo impegnano dottrina e giurisprudenza (IMMORDINO 2013). Ai limitati fini di queste riflessioni, tuttavia, una volta chiarito il significato dell’espressione è sufficiente sottolineare che il fenomeno in esame è unanimemente ricondotto alle note lacune nell’attuazione del federalismo fiscale – e in particolare al massiccio trasferimento di funzioni ai livelli decentrati di governo, non accompagnato da un adeguato e tempestivo finanziamento, né dall’attivazione dell’autonomia di entrata – alle quali negli ultimi anni si sono aggiunti i pesanti vincoli del Patto di stabilità interno.

Va inoltre sottolineata l’osservazione, ricorrente in dottrina, secondo cui l’accumulo di questo tipo di debito «è stato a lungo trascurato, ed anzi in qualche misura stimolato da una perversa

convergenza di interessi tra Stato ed enti decentrati. Queste obbligazioni costituiscono infatti una forma di debito in larga misura sommerso che, fino a quando non viene pagato, non risulta nei conti pubblici e, a differenza di quello finanziario, [...] non rileva nel calcolo dei saldi prescritti dalle regole comunitarie e nazionali» (IMMORDINO 2013, p. 159).

Il fenomeno, si noti, è tutt’altro che in via di risoluzione: basti pensare che nel discorso inaugurale dell’anno giudiziario 2017, il Presidente della Corte dei conti, illustrando «il panorama delle fattispecie pervenute alla *cognitio* della Corte in sede di responsabilità amministrativa nel 2016» ha elencato «varie forme di *mala gestio*», tra cui gli «oneri economici assunti senza formalizzazione di impegno contabile, forieri del *semper più preoccupante fenomeno* dei debiti fuori bilancio, non dimenticando che questi ultimi pongono pesanti ipoteche su ogni ordinata contabilità e gettano ombre sui piani di riequilibrio di situazioni di dissesto» (CORTE DEI CONTI 2017, p. 27).

3. L’esplosione del problema nel periodo 2011-2013 e i tentativi di arginarlo

Nel corso dell’analisi sinora svolta è già emerso come il ritardo nei pagamenti da parte della p.a. sia affezione endemica nell’ordinamento italiano, derivante da una serie di fattori strutturali che affondano addirittura nel periodo pre-repubblicano, sui quali la crisi economica e la conseguente politica di *austerity* hanno solo agito da moltiplicatore. In sostanza,

alle difficoltà (strutturali) legate alla gestione del ciclo passivo delle amministrazioni, particolarmente critica in alcune zone (il Mezzogiorno) e per alcuni comparti (la sanità), per di più in presenza di scritture contabili non armonizzate dal punto di vista redazionale, si sono aggiunti i vincoli di bilancio, progressivamente stretti tramite i tagli lineari per le amministrazioni statali e i blocchi del Patto di stabilità interno per gli enti territoriali.

A quest'ultimo proposito, va sottolineato che gli studi sul tema concordano nell'individuare, nel primo decennio degli anni Duemila, una – tanto precisa quanto miope – strategia di politica economica, in cui «la gestione del bilancio non si è realizzata sulla base della definizione di limiti di impegno sostenibili nel tempo, ma sul contenimento del disavanzo di bilancio attraverso la definizione dei saldi di cassa e la limitazione del prelievo dai conti di Tesoreria» (CINCOTTI 2012). Secondo questa lettura, largamente condivisa, l'accumulo dei ritardi nei pagamenti deve quindi essere attribuito a una «esplicita scelta del Governo di limitare, sfruttando i vari passaggi (dalla competenza alla cassa, al versamento e al prelevamento effettivo dalla Tesoreria), la riduzione della possibilità di trasformare le risorse disponibili in pagamenti effettivi» (MACCIOTTA 2010).

Le dimensioni e l'andamento del fenomeno si colgono chiaramente dalle Relazioni annuali della Banca d'Italia, che hanno consentito di fissare alcuni dati significativi. Il primo di essi (su cui v. infra, par. 5) è l'impossibilità di quantificare con precisione le passività degli enti pubblici nei confronti dei privati, stante la menzionata disomogeneità dei criteri di redazione dei bilanci e soprattutto l'arretratezza nell'informatizzazione del

settore pubblico. Inoltre, le stime contenute nelle Relazioni hanno evidenziato il picco del 2011-12, portandolo all'attenzione della collettività. Questo fattore, insieme alle iniziative europee di cui si dirà immediatamente, ha certamente contribuito ad avviare la serie di interventi normativi nazionali culminati nel decreto legge n. 35 del 2013 (infra, par. 3.2): basti pensare che se tra il 2009 e il 2011 lo stock di debiti è quasi raddoppiato, il dato di partenza era già a dir poco allarmante, come emerge dai principali risultati delle indagini della Banca d'Italia, per comodità riassunti nella tabella che segue.

Debiti commerciali p.a.			
Anno	Consistenza in euro	% sul PIL	Tempi medi di pagamento
2009	Circa 40 miliardi	2,6%	218 gg.
2010	Invariato	Oltre il 4%	240 gg.
2011	Oltre 90 miliardi	Oltre il 5%	190 gg.
2012	Oltre 90 miliardi	3,9%	190 gg.
2013	Circa 75 miliardi	3,3%	180 gg.
2014	Circa 70 miliardi	4,3%	160 gg.
2015	Circa 68 miliardi	4%	115 gg.
2016	Circa 64 miliardi	3,8%	100 gg.
Fonte: Relazioni Annuali Banca d'Italia 2010-2017			

I dati quantitativi così diffusi, uniti ai richiami da tempo lanciati dalla Corte dei conti, dalle associazioni di categoria, e infine addirittura della Presidenza della Repubblica (v. la Nota del Quirinale del 17/07/2013), hanno sollecitato anche l'attenzione

della dottrina, le cui indagini hanno consentito una ricostruzione completa e analitica del problema e delle sue cause, fornendo un'ampia gamma di possibili soluzioni. Ciò nonostante, ancora nel 2017 il problema persiste, seppur con un lento miglioramento nei tempi di pagamento e con un'ancora più lenta riduzione dell'importo complessivo, rafforzando così la conclusione per cui le misure sinora adottate, e in particolare il cd. Decreto Sblocca Debiti del 2013 (infra, paragrafo "La reazione nazionale: il D.L. n. 35/2013", hanno solo tamponato una situazione che è ben lungi dall'essere rientrata nella media europea.

La reazione europea: la direttiva 2011/7/UE

Un contributo decisivo all'accelerazione della reazione nazionale è arrivato dall'emanazione, nel febbraio 2011, della direttiva 7/2011/UE, che ha rafforzato le misure previste sin dal 2000 dalla prima misura europea sul tema (Dir. 2000/35/UE, recepita con d.lgs. 231/2002). La direttiva del 2000 dedicata alla lotta ai ritardi di pagamento, infatti, presentava lacune che l'avevano resa poco efficace: in particolare, non distingueva tra debitori privati e pubblici e lasciava ampi margini di discrezionalità (e quindi di aggiramento) ai legislatori nazionali, con la conseguenza che le amministrazioni hanno perseverato nell'utilizzo di prassi elusive delle regole europee, soprattutto in materia di clausole contrattuali penalizzanti per la controparte (tipica quella che allungava i tempi di pagamento). Inoltre, in sede di recepimento l'Italia ha adottato un'interpretazione decisamente opinabile dell'ambito di applicazione, sottraendovi l'intero settore degli appalti.

La direttiva del 2011 ha quindi provveduto a distinguere nettamente la posizione delle amministrazioni debentrici, mantenendo i termini perentori di pagamento già previsti (di regola, 30 giorni, 60 per il comparto sanitario), indicando in modo analitico il momento dal quale essi iniziano a decorrere (art. 4, par. 3) e prevedendo interessi di mora particolarmente gravosi – il tasso BCE maggiorato di almeno un 8% – che scattano automaticamente allo scadere del termine. Le definizioni della seconda direttiva sono inoltre formulate in modo da ricomprendere, senza lasciare margini di interpretazione, anche gli appalti pubblici (art. 2, n. 2).

All'emanazione della direttiva ha fatto *pendant* l'orientamento, formalizzato in occasione del Consiglio europeo del 14-15 marzo 2013, di non considerare le somme sbloccate per ripagare i debiti commerciali nelle valutazioni sul rispetto dei saldi rilevanti per il Patto di stabilità: questo fattore, unito alla consapevolezza degli scarsissimi margini di manovra per sostenere l'economia a disposizione dell'Italia (che nello stesso periodo era sottoposta a procedura d'infrazione per deficit eccessivo), ha finalmente determinato il Governo ad intervenire nell'unico modo (ormai) possibile, cioè con un considerevole stanziamento di fondi.

La reazione nazionale: il D.L. n. 35/2013

Ricostruire la serie di interventi approntati dall'Italia per far fronte al fenomeno in discorso è operazione piuttosto complicata, perché – come di consueto nell'ultimo ventennio – il problema è stato affrontato in modo frammentario, asistemico e prevalentemente emergenziale, prima introducendo disposizioni

estemporanee in provvedimenti complessi, come le leggi finanziarie e i diversi “decreti anticrisi” adottati a partire dal 2009 (DEGNI - FERRO 2012, p. 37 ss.) e infine con un decreto legge *ad hoc*.

È quindi sufficiente tratteggiare un quadro d'insieme, scomponibile in due fasi principali: in un primo momento, il tentativo è stato di affidarsi allo smobilizzo dei crediti commerciali, previa certificazione da parte dell'amministrazione debitrice, attivando il circuito degli intermediari finanziari specializzati in *factoring*, quindi tramite l'istituto della cessione (prima solo *pro solvendo*, poi anche *pro soluto*). Tali soluzioni si sono tuttavia rivelate poco efficaci, sia per la complessità delle procedure operative, sia soprattutto perché l'adesione al meccanismo della certificazione dei crediti – che passava per l'iscrizione da parte delle p.a. debtrici alla piattaforma elettronica dedicata e gestita dal MEF – era stata configurata come volontaria.

Il vero sblocco della situazione, anche a seguito delle rassicurazioni fornite a livello europeo, è avvenuto ad opera del Governo Monti, con il decreto legge 35 del 2013 (il cd. Sblocca Debiti), che ha agito su due fronti. Per consentire lo smaltimento dei debiti pregressi, è stata innanzitutto stanziata una somma imponente (oltre 40 miliardi di euro in due anni), distribuita su diverse misure, che in sintesi si possono riassumere, per le amministrazioni centrali, nel rifinanziamento di un apposito fondo; per gli enti territoriali, nell'esclusione per il 2013 dal Patto di stabilità interno dei pagamenti di debiti di parte capitale e nella possibilità di accedere al fondo per il pagamento dei crediti certi, liquidi ed esigibili. Si è consentito così agli enti “virtuosi” di attingere, entro limiti stabiliti, alle proprie disponibilità di cassa,

mentre per gli enti che non avessero liquidità è stata prevista la possibilità di richiedere anticipazioni all'apposito fondo, previa definizione con il MEF di piani di ammortamento a condizioni agevolate (durata fino a 30 anni e tasso di interesse determinato sul rendimento dei BOT).

Per garantire la liquidazione dei debiti maturati al 31 dicembre 2012, il decreto ha poi imposto alle amministrazioni di produrre un elenco completo e di elaborare un piano dei pagamenti, da comunicare alle imprese creditrici entro il 30 giugno 2013. Sempre a fini di ricognizione del pregresso, era richiesto all'ABI un elenco completo dei crediti oggetto di cessione (a qualsiasi titolo), così da poter programmare, per il 2014, il pagamento dei relativi debiti tramite emissione di titoli di Stato. Infine, la registrazione delle amministrazioni sulla piattaforma elettronica per la certificazione è stata resa *obbligatoria*, prevedendo sanzioni a carico dei dirigenti responsabili (art. 7, co. 2, D.L. n. 35/2013). Merita sottolineare che, imponendo l'obbligo di registrazione, si è invertita la procedura di certificazione, dato che l'identificazione dei creditori e degli importi da pagare sono rientrati nella responsabilità delle amministrazioni. Le misure così introdotte sono state rafforzate, l'anno successivo, da un altro decreto legge (il n. 66 del 2014) che, oltre ad immettere nuova liquidità, ha introdotto ulteriori strumenti normativi per agevolare il pagamento dei debiti commerciali, facendo nuovamente perno sulla cessione agli intermediari finanziari (cfr. POMPEO 2015).

Accolta dal mondo imprenditoriale con prevedibile sollievo (e altrettanto prevedibile prudenza), la serie di misure del 2013/2014 ha finito per rappresentare, per le dimensioni dell'intervento

finanziario e il tipo di meccanismi messi in atto, «una delle poche, se non l'unica possibile manovra economica di intervento sulla liquidità, oggi consentita dal sistema nazionale ed europeo entro precisi limiti» (INZITARI 2015, p. 1746). Letta in questa chiave (in sostanza una cartolarizzazione dei debiti commerciali in titoli del debito pubblico), la manovra iniziata nel 2013 ha prodotto certamente alcuni effetti collaterali, individuati nella «traslazione del debito sui risparmiatori, sia privati che istituzionali, attraverso l'emissione di titoli di Stato», e nella «instaurazione di ulteriori vincoli di finanziamento, anche di lunghissima durata, tra l'amministrazione centrale e quella periferica, almeno per quegli enti che abbiano fatto richiesta di accesso alle anticipazioni» (INZITARI 2015, p. 1756).

Ne è valsa la pena?

Tenendo conto di tutti i fattori in gioco, una valutazione degli effetti del cd. Decreto Sblocca Debiti e delle successive integrazioni si rivela operazione non semplice, persino nel breve periodo. Da un lato, infatti, la massiccia immissione di liquidità e l'attivazione delle procedure semplificate di certificazione e cessione hanno prodotto un drastico calo dello stock, stimato in circa 20 miliardi di euro nel biennio 2013/2014, ritornando al livello del 2008. Nello stesso periodo è stato inoltre rilevato un generale miglioramento della posizione finanziaria delle imprese interessate dalla manovra del governo: e non solo, com'è piuttosto ovvio, per quelle che hanno ricevuto direttamente i pagamenti, ma con riflessi positivi anche per quelle non destinatarie, probabilmente per migliori condizioni di accesso al factoring (D'AURIZIO - DEPALO 2016). Manca invece, a causa del breve periodo intercorso e

delle generali condizioni dell'economia nazionale, una credibile valutazione dell'impatto sulla domanda interna, che costituirebbe il risultato strutturale positivo dell'aumento del debito pubblico.

Dall'altro lato, tuttavia, dai medesimi studi emergono almeno due dati non rassicuranti. In primo luogo, è sufficiente un calcolo elementare per rilevare che l'importo stanziato, per quanto imponente, era comunque inferiore sia al picco del 2011 (circa la metà), sia alla cifra complessivamente necessaria per azzerare il pregresso. In secondo luogo, la riduzione nel biennio poco sopra citata è stata inferiore (di quasi 10 miliardi) ai pagamenti risultanti dal monitoraggio del MEF sui fondi messi a disposizione. Tale discrepanza «appare attribuibile a un flusso di pagamenti "ordinari" (ossia slegati dagli interventi del governo) insufficiente, da solo, a mantenere invariato il livello dei debiti commerciali delle amministrazioni. In altri termini, *mentre si pagava l'arretrato con le risorse messe a disposizione dal MEF, si sono accumulati nuovi debiti commerciali*» (D'AURIZIO - DEPALO - MOMIGLIANO - VADALÀ 2015, p. 422, corsivo non testuale). Uno studio dell'ANCE pubblicato nel luglio 2016 (*www.ance.it - Approfondimenti*) segnalava, per il primo semestre dello stesso anno, «un'interruzione nel trend di discesa dei tempi medi di pagamento, rispetto ai picchi osservati fino al 2014», e rilevava che «l'analisi storica dei tempi medi di ritardo nei pagamenti della P.A. alle imprese del settore evidenzia un ritorno ai tempi medi registrati all'inizio della crisi».

4. Gli interventi strutturali. Il cd. “Decreto cassa” (d.lgs. n. 93/2016)

Al di là delle valutazioni nel merito, la critica più diffusa all'intervento iniziato nel 2013 è stata di non aver affrontato i già più volte citati nodi strutturali da cui il fenomeno dei ritardi di pagamento trae origine. Questi ultimi si possono raggruppare in tre grandi tematiche: per gli enti territoriali, il superamento dei vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno; per il livello centrale, la revisione del ciclo passivo delle p.a., legata al potenziamento del bilancio di cassa; in generale, l'informatizzazione delle procedure, quindi la digitalizzazione dei processi amministrativi. Sui primi due fronti ha agito la complessiva riforma del sistema di contabilità pubblica, operata nel 2016 tramite quattro provvedimenti principali: la legge n. 163 (riforma della legge n. 196 del 2009); la legge n. 164 (vincoli di bilancio degli enti territoriali); il d.lgs. n. 90 (struttura del bilancio); il d.lgs. n. 93 (potenziamento del bilancio di cassa).

Nell'impossibilità di trattare compiutamente il complesso delle modifiche (cfr. BERGONZINI 2017), nelle pagine che seguono si concentrerà l'attenzione su quelle apportate al livello centrale ad opera del cd. Decreto cassa (d.lgs. n. 93 del 2016), che spiccano per aver – finalmente – impostato la revisione di un sistema normativo risalente addirittura al periodo pre-repubblicano, con l'obiettivo finale, esplicitato nella relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo, «di “avvicinare” il momento della competenza (impegno) a quello della cassa (pagamento)».

La ridefinizione dell'impegno

Il primo strumento approntato per il raggiungimento dell'obiettivo appena citato è stata l'integrale sostituzione del comma 2 dell'art. 34 della legge n. 196/2009, che oggi contiene una definizione più puntuale dell'impegno e l'imposizione di requisiti indefettibili per la sua assunzione da parte del dirigente responsabile. Rispetto al testo previgente – che si limitava ad un laconico: «formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate» – la nuova definizione impone innanzitutto che gli impegni di spesa siano iscritti in bilancio, «nei limiti dei pertinenti stanziamenti», con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili, dando pubblicità mediante divulgazione periodica «delle informazioni relative agli impegni assunti per gli esercizi in cui l'obbligazione diviene esigibile»: in sostanza, la registrazione contabile degli impegni dovrà avvenire nell'anno in cui si prevede il pagamento (principio della cd. competenza finanziaria potenziata). La disposizione prosegue specificando che, oltre alla sussistenza della copertura finanziaria, l'assunzione dell'impegno può avvenire solo in presenza di tre requisiti essenziali: la ragione del debito, l'importo o gli importi da pagare e l'esercizio finanziario (o gli esercizi finanziari) su cui gravano le scadenze di pagamento previste. Deve inoltre essere individuato in modo univoco il creditore; elemento che può tuttavia essere tralasciato (ferma restando la presenza dei primi tre) nel caso di trasferimento di somme ad altre amministrazioni pubbliche, se l'individuazione del creditore sia a sua volta il frutto di un iter procedurale di competenza dell'ente ricevente.

Per aumentare il livello di trasparenza e agevolare il monitoraggio – limitando così anche la possibilità di formazione di debiti fuori bilancio – il terzo comma dell'art. 34 stabilisce che per le spese relative all'acquisto di beni e servizi (sia di parte corrente sia in conto capitale), l'assunzione dell'impegno possa avvenire solo previa registrazione, nella piattaforma di gestione delle scritture contabile, «degli ordini o contratti che ne costituiscono il presupposto».

«Al fine di consentire la programmazione dei pagamenti in coerenza con le complessive autorizzazioni del bilancio di cassa statale» (co. 7), viene infine attribuito al dirigente responsabile della gestione l'obbligo di predisporre ed aggiornare un piano finanziario pluriennale dei pagamenti per ogni impegno assunto, con esclusione solo di alcune tipologie di spese fisse, che deve essere reso pubblico a cadenza periodica.

I benefici derivanti dall'allineamento temporale tra impegno e pagamento dovrebbero riverberare a livello di sistema, da almeno tre punti di vista: in primo luogo, con il rafforzamento della programmazione di medio periodo, soprattutto in relazione alle spese in conto capitale (la cui erogazione è spesso soggetta a ritardi, talvolta imprevedibili al momento della decisione); in secondo luogo, e di conseguenza, la maggiore trasparenza dei bilanci dovrebbe agevolare la funzione di controllo parlamentare; infine, con specifico riferimento ai residui passivi, la disposizione mira a ridurre – appunto in modo strutturale – il rischio che una quota rilevante di essi maturi all'improvviso, con tutti i problemi che ne derivano sulla gestione della liquidità. Da altro punto di vista, emerge chiaramente il tentativo di agevolare le procedure

di trasferimento di fondi ad altre amministrazioni, consentendo che l'impegno sia contabilizzato prima della individuazione del creditore, quando questo passaggio procedurale spetti, ad esempio, a un ente locale.

La nuova disciplina dei residui passivi

Il secondo intervento, correlato alle modifiche appena illustrate, è stato l'aggiornamento delle regole sui residui passivi, e la contestuale abrogazione delle relative disposizioni contenute nella normativa di contabilità risalente al biennio 1923-1924. La nuova disciplina è ora prevista dagli articoli 34-bis e 34-ter della legge n. 196/2009, rispettivamente sui criteri per la conservazione degli stanziamenti di bilancio e la perenzione (art. 34-bis) e sulla procedura di accertamento dei residui (art. 34-ter).

Andando con ordine, e limitandosi alle novità vocate a produrre effetti sul problema dei ritardati pagamenti, merita innanzitutto segnalazione il co. 2 dell'art. 34-bis, che sostituisce il passaggio automatico dal bilancio al conto residui con un'attività di verifica delle ragioni di sussistenza del debito da parte dell'amministrazione, che in caso di esito positivo deve avanzare apposita richiesta, dimostrando «con adeguata motivazione» la necessità che il debito resti in bilancio. In tema di trasferimento di fondi ad altre amministrazioni, la nuova disciplina prende poi atto della particolare complessità e dei tempi lunghi delle relative procedure, e allunga quindi da due a tre anni il termine di perenzione: l'obiettivo è quello di evitare, per quanto possibile, la necessità della reinscrizione di tali fondi in bilancio, da cui consegue un allungamento dei tempi di pagamento e il rischio

di oneri aggiuntivi in caso di contenzioso. La medesima *ratio* si riviene nella previsione di cui al co. 4, che innovando rispetto alla disciplina precedente prevede il prolungamento del termine di conservazione (da due a tre anni) per i residui relativi a spese in conto capitale. Anche in questo caso, la relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo sottolinea la constatazione che «per gli impegni assunti per spese di investimento le successive attività di liquidazione e di pagamento si concretizzano in periodi di tempo considerevolmente lunghi a causa della complessità delle opere, dei lavori o delle forniture».

Un ulteriore elemento di efficienza nel ciclo passivo, in questo caso volto a semplificare la gestione di fondi già stanziati, deriva infine dalla nuova disciplina sul riaccertamento dei residui, contenuta nell'art. 34-ter della l. 196/2009. Ferma restando la regola generale per cui, alla fine dell'esercizio finanziario, ciascuna amministrazione deve accertare la consistenza dei residui per ogni capitolo di bilancio, nel caso di somme residue originate da spese pluriennali in conto capitale non permanenti, esse, invece di rientrare nel conto residui, possono essere riscritte nella competenza degli esercizi successivi, in relazione al piano finanziario dei pagamenti. Si consente così alle amministrazioni di adeguare gli stanziamenti di competenza ai pagamenti (flussi di cassa) programmati per gli esercizi successivi.

Il cronoprogramma dei pagamenti

Le modifiche contabili sinora illustrate sono serventi al vero perno della revisione del ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni, cioè l'istituzionalizzazione in via permanente di

una programmazione delle spese che integri la valorizzazione del bilancio di cassa nella tradizionale impostazione per competenza giuridica.

Il riferimento è al meccanismo previsto dal nuovo comma 1-ter dell'art. 23 l. 196/2009, secondo cui, in sede di predisposizione delle previsioni di spesa (quindi prima dell'approvazione del ddl bilancio), i responsabili dei programmi dovranno presentare un «apposito piano finanziario dei pagamenti» (il cd. *cronoprogramma*) contenente «dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento», distinguendo la dotazione di cassa tra le somme destinate al pagamento dei residui e quelle destinate alla copertura di spese ancora da impegnare (in conto competenza). La portata innovativa della norma si coglie nell'ultimo periodo del comma 1-ter, ai sensi del quale «le dotazioni di competenza, in ciascun anno, si adeguano a tale piano, fermo restando l'ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalle leggi in vigore» (corsivo non testuale): il *cronoprogramma dei pagamenti* diventa insomma propedeutico alla definizione della stessa legge di bilancio.

L'obiettivo di fondo della disposizione è evidentemente di indurre le amministrazioni a porre maggiore attenzione alle disponibilità di cassa già nel momento in cui impostano le previsioni di spesa per gli anni successivi: il che – in teoria – una volta a regime dovrebbe comportare un progressivo allineamento tra la spesa effettiva, anno per anno, e le relative previsioni. In sostanza, la corretta quantificazione dei fabbisogni di cassa (e della relativa dotazione), analiticamente distinta tra le necessità

future e quelle passate, dovrebbe consentire non solo la copertura dei pagamenti in conto competenza, ma anche lo smaltimento dei residui e la loro progressiva riconduzione alla soglia fisiologica. La valutazione delle richieste così avanzate dalle amministrazioni (*rectius*: Ministeri) rispetto agli obiettivi perseguiti spetta al Ministro dell'Economia, che dovrà tenere anche conto «dello stato di attuazione dei programmi in corso e dei risultati conseguiti negli anni precedenti in termini di efficacia e di efficienza della spesa», nonché «della coerenza del cronoprogramma presentato in sede di formazione del bilancio e gli effettivi risultati della gestione» (art. 23, co.2).

5. Il problema della mancanza di dati: in attesa di Siope Plus

Con le novità normative introdotte nel 2016, due dei tre fattori indicati come cause strutturali del fenomeno dei ritardi di pagamento sono dunque stati affrontati: per quanto il periodo intercorso non sia ancora sufficiente per valutarne in concreto i risultati, è infatti innegabile che il superamento delle rigidità del patto di stabilità interno e la revisione della normativa di contabilità abbiano almeno posto le basi per un rientro nella legalità dei rapporti commerciali tra enti pubblici e creditori privati.

Resta tuttavia irrisolto un problema di fondo – che sul piano logico dovrebbe precedere qualsiasi altra considerazione – cioè la *disponibilità di dati certi e aggiornati* sulla situazione debitoria delle p.a. e, più in generale, la possibilità di monitorarne

in tempo reale la dinamica contrattuale. Come già accennato, infatti, tutti gli studi sinora condotti si basano su *stime*, che per quanto elaborate da fonti autorevoli (Banca d'Italia, Eurostat e il Rapporto annuale di *Intrum Justitia*) presentano comunque inevitabili incertezze. Inoltre, per la loro stessa natura tali stime forniscono un quadro a posteriori: sono perciò in grado di quantificare i risultati, ma non di individuare eventuali criticità *prima* della formazione di nuovi debiti.

Eppure, gli strumenti esistono: dal 2002 (d.lgs. n. 231) è attiva la Piattaforma di Certificazione dei Crediti commerciali (PCC) e dal 2006 è andato a regime il Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (Siope)³, gestito da Banca d'Italia su incarico della Ragioneria Generale dello Stato, proprio allo scopo di «verificare l'andamento dei flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche e di supportare la costruzione tempestiva e coordinata dei conti pubblici» (SIMEONE - FERRO 2016).

Perché, quindi, ancora nel 2017 risulta impossibile quantificare con precisione la situazione debitoria degli enti pubblici? Andando ad indagare sul funzionamento dei sistemi informatici appena citati, emerge una risposta (solo apparentemente) banale: nessuno dei meccanismi appena citati è attualmente costruito per “intercettare in automatico” l'andamento dei pagamenti.

Per quanto riguarda la Piattaforma di certificazione (PCC), dall'ultimo aggiornamento dei dati fornito dal MEF (nell'apposito pagina del sito istituzionale) risulta che non tutti gli enti potenzialmente coinvolti hanno effettuato la registrazione e che

³ Per genesi ed evoluzione del SIOPE v. il sito ufficiale del MEF, Sezione *E-Government* – SIOPE.

comunque, anche tra quelli registrati, solo una minoranza (circa il 35%) comunica i dati di pagamento. È inoltre convincente, sul punto, la diffusa opinione che a comunicare i dati siano proprio le amministrazioni più efficienti, sia in termini di digitalizzazione delle procedure, sia in termini di tempestività dei pagamenti. Per quanto riguarda il SIOPE, come attualmente conformato, le segnalazioni dei tesoreri sono effettuate «su base aggregata e non contengono riferimenti alle fatture poste in pagamento» (SIMEONE - FERRO 2016, p. 2): in sostanza, la fatturazione elettronica è ormai obbligatoria per tutte le amministrazioni (dal 2015, dopo una sperimentazione iniziata nel 2014 solo per quelle centrali), ma i dati che i tesoreri devono comunicare non sono tanto dettagliati da consentire di tracciare le singole posizioni debitorie.

Anche da questo punto di vista il 2016 è stato un anno cruciale, perché con la legge di bilancio 2017-2019 (l. n. 232/2016, art. 1, co. 533) è stato avviato il cd. *Siope Plus* (o *Siope+*), che, come spiegato nella pagina web ufficiale di presentazione «consente di acquisire informazioni dagli enti “in automatico”, liberando, a regime, gli enti dall’obbligo di provvedere alla continua trasmissione alla Piattaforma elettronica PCC di dati riguardanti il pagamento delle fatture, che costituisce la principale criticità dell’attuale sistema di monitoraggio dei debiti commerciali e dei relativi tempi di pagamento». L’esordio in via sperimentale, per un gruppo limitato di enti e banche pilota (decreto MEF del 14 giugno 2017), è avvenuto il 1° luglio 2017, mentre il sistema dovrebbe essere progressivamente esteso a tutti gli enti pubblici a partire dal 1° gennaio 2018. Una volta a regime, e ammesso che *Siope Plus* venga implementato per intero, l’integrazione

dei dati con quelli acquisiti tramite la PCC dovrebbe permettere «di monitorare i tempi di pagamento delle fatture, di fornire informazioni più generali sulla classificazione economica delle spese e, in prospettiva, di seguire il ciclo attivo e passivo delle PA nelle diverse fasi» (SIMEONE - FERRO 2016, p. 2).

L’auspicio è che la rilevazione automatica degli andamenti contrattuali delle p.a. consenta anche una maggiore incisività nell’individuazione e nel contrasto delle prassi elusive, che secondo le rilevazioni delle associazioni di categoria, nel 2016 hanno rappresentato una delle principali cause di iniquità nei rapporti contrattuali con gli enti pubblici.

Riferimenti bibliografici

BERGONZINI C. (2017), *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *federalismi.it* n. 9/2017

CINCOTTI F. - CER (2012), *Il recente programma di "smaltimento" dei debiti della PA verso i fornitori*, novembre 2012, in *www.assifact.it - Credifact - Quaderni Credifact - Documenti e ricerche factoring*, p. 4.

CORTE DEI CONTI (2010), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2010*.

CORTE DEI CONTI (2017), *Inaugurazione anno giudiziario 2017 - Relazione orale del Presidente della Corte dei conti Arturo Martucci di Scarfizzi*, 13 febbraio 2017.

D'AURIZIO L. - DEPALO D. - MOMIGLIANO S. - VADALÀ E. (2015), *I debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto*, in *Politica economica* 3/2015, p. 421 ss.

D'AURIZIO L. - DEPALO D. (2016), *An evaluation of the policies on repayment of government's trade debt in Italy*, Banca d'Italia Working Paper.

DEGNI M. - FERRO P. (2012), *I tempi e le procedure di pagamento delle pubbliche amministrazioni*, in *www.siep.it*, p. 11.

FORMEZ P.A. (2013), *La corruzione. Definizioni, misurazione e impatto economico*, 2013, p. 127, in *www.formez.it - Trasparenza e integrità - Documenti*

GIULIETTI W. (2016), *Disciplina contabile e obbligazioni pecuniarie della pubblica amministrazione. I debiti fuori bilancio*, in *Il diritto dell'economia* 2/2016, p. 347 ss.

GNES, M. (2012) *I privilegi dello Stato debitore*, Milano.

IMMORDINO D. (2013), *I debiti commerciali delle Regioni ed enti locali: genesi ed evoluzione di una patologia del federalismo fiscale*, in *Le Regioni* 1/2013, p. 145 ss.

INZITARI B. (2015), *L'adempimento dell'obbligazione pecuniaria quale manovra sulla domanda: il pagamento dei debiti arretrati della p.a.*, in *Studi in onore di Giorgio De Nova*, Milano, Giuffrè, p. 1739 ss.

MACCIOTTA G. (2010), *Il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni: quali dimensioni e quale soluzione*, 15 settembre 2010, in *www.astrid-online*.

MARZULLI R. - MELE G. - MICARELLI G. (2006), *Gli effetti dei ritardi di pagamento sulla concorrenza negli appalti pubblici*, in Confindustria, *Appalti pubblici e concorrenza* (Progetto coordinato da I. Cipolletta, S. Micossi e G. Nardozi), reperibile sul web, p. 1.

POMPEO M. (2015), *I ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione: l'inizio di un'inversione di tendenza?*, in *www.dirittobancario.it*, febbraio 2015.

SANTORO P. (2013), *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Rimini, Maggioli, 6° ed..

SIMEONE C. – FERRO P. (2016), *Pagamenti digitali. Siope+, si completa la digitalizzazione del colloquio ente-tesoriere*, in *www.formupa.it*, 29 novembre 2016.

[Produttività con l'E.R.P. nelle P.M.I. vicentine: lavoro, compartecipazione, conflitto, politica dal 1952]

Livio Bortoloso

Pochi ricordano che il Nord Est d'Italia comincia a svilupparsi dagli anni Cinquanta del secolo scorso, specializzandosi nella Piccola e media impresa (PMI). Si trasforma da area di grande emigrazione in area di immigrazione. Il cambiamento è avviato dal Piano Marshall - E.R.P. (Piano di Rinascita Europea) che interviene negli Stati Occidentali offrendo aiuti materiali, organizzativi e finanziari. Ne è parte il *Productivity Program* (Programma della Produttività) che potenzia l'economia, i commerci, i salari, la partecipazione, in una prospettiva di libera iniziativa e pluralismo.

Nell'Europa Orientale invece interviene il Piano Stalin offrendo aiuti simili, ma in una prospettiva di statalismo e partito unico. La divisione dell'Europa viene infatti decisa dai vincitori URSS, USA, Gran Bretagna, nel febbraio 1945 a Yalta in Crimea prima che la guerra finisse.

Gli aiuti americani all'Europa occidentale arrivano dal 1947 ed

il loro utilizzo viene organizzato da cinque accordi internazionali di tipo politico, finanziario, associativo, operativo ed organizzativo.

I sindacati democratici entrano in ballo nella “*Prima Conferenza Sindacale Internazionale per l’ERP*” tenuta a Londra il 9 marzo 1948, con presenti anche i sindacati americani AFL¹ e CIO. Essa decide la partecipazione dei sindacati nelle amministrazioni dell’ERP in Europa e in America ed inoltre l’impegno di aumentare la produzione e la produttività, di facilitare il passaggio degli operai da un Paese ad un altro, di rispettare i Contratti Collettivi Nazionali di lavoro e le leggi «ivi compreso un programma di educazione e di rieducazione professionale e quello di mantenere soprattutto una classe operaia libera»².

L’accordo associativo ricompatta alcuni sindacati operai. In Italia parte dei sindacati aclisti³, di quelli socialdemocratici e repubblicani costituisce il 30 aprile 1950 la CISL (Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori). Aderisce ai Sindacati Liberi (ICTFU)⁴ per essere l’alternativa alla CGIDL (Confederazione

¹ La *American Federation of Labor* – AFL (Federazione del Lavoro Americana) organizzava i lavoratori su basi di mestiere. Il *Congress of Industrial Organization* –CIO (Congresso dell’Organizzazione Industriale) è la Confederazione dei sindacati dell’industria.

² LCGIL Libera Confederazione Generale Italiana dei Lavoratori, *Questo Piano Marshall*, Roma 1949. p. 6.

³ Gli aclisti dell’agricoltura costituiscono nel 1944 la Coldiretti (Confederazione nazionale coltivatori diretti) conosciuta come “Bonomiana” dal nome del presidente Paolo Bonomi. È un sindacato confessionale avendo il responsabile ecclesiastico.

⁴ La sigla ICTFU significa *International Confederation of Free Trade Unions*. Viene costituita nel 1949 contrapposta alla Federazione sindacale mondiale (FISM) prevalentemente comunista.

Generale Italiana Del Lavoro) avviata dai partiti il 3 giugno 1944 con il *Patto di Roma*⁵.

La Cisl sostiene la industrializzazione per sviluppare economia, benessere e partecipazione proponendo di «stimolare il lavoratore a suggerire i mezzi a lui graditi atti ad evitare gli incidenti». Accusa il Piano Stalin di usare il lavoro forzato⁶.

Le associazioni degli imprenditori sono costituite sulla base di appartenenze politiche, settoriali, dimensionali.

All’ERP si oppongono i comunisti europei. Quelli italiani propongono un “Piano del Lavoro” fondato sullo statalismo. Lo illustra l’on. Giuseppe Di Vittorio al congresso della CGIL nazionale di Genova nel 1949. La Conferenza economica di Roma (18-20 febbraio 1950) perfeziona il “Piano” che viene riformulato nel congresso della Cgil nazionale a Napoli nel 1952. Però tale “Piano” poi si dissolve⁷.

Per beneficiare del *Productivity Program*, ultimo capitolo degli aiuti americani, il governo di Alcide De Gasperi avvia il 22 ottobre 1951 il Comitato Nazionale per la produttività (CNP), nominando presidente il ministro dell’industria Campilli e

⁵ Nella “*Dichiarazione sulla realizzazione della unità sindacale*”, poi chiamata “*Patto di Roma*”, firmata da Giuseppe Di Vittorio, Emilio Canevari, Achille Grandi, per avviare la Confederazione Generale Italiana Del Lavoro, viene usata la sigla CGIDL.

⁶ «*Conquiste del Lavoro*» anno IV n. 49 del 30 dicembre 1951 in prima pagina titola “Il fenomeno infortunistico ed il problema della prevenzione”. «*Conquiste del Lavoro*» anno IV n. 45 del 2 dicembre 1951.

⁷ Il Piano Del Lavoro è ipotizzato nell’intervista sull’«*Unità*» del 16/09/49. Per dettagli cfr. Pistillo Michele, *Giuseppe Di Vittorio 1944-1957*, Editori Riuniti, Roma 1977, p. 204.

vicepresidente Guido Corbellini, un senatore eletto a Vicenza. Nella giunta del Cnp entrano i rappresentanti del ministro ed i rappresentanti di Confindustria, di Confcommercio, di Cisl, di Uil. Invece la segreteria è tutta governativa⁸.

Per insegnare come aumentare la produttività il Cnp seleziona Vicenza, nella primavera del 1952, come prima provincia “pilota” (sperimentale) in Italia⁹ nelle Piccole e Medie Imprese (PMI). Era nel 1951 la provincia più industrializzata delle Tre Venezie¹⁰ avendo 608.002 residenti di cui 106.148 attivi nelle manifatture contro gli 84.598 in agricoltura e 51.405 nel terziario¹¹. Aveva altri tre primati: il più alto tasso di attività femminile nelle manifatture (47,6%) contro il 40,6% in Veneto ed il 35,6% in Italia, la più bassa percentuale di analfabeti (3,8%) contro 6,4% in Veneto e 12,9% in Italia¹² e 22 comuni con 24 stabilimenti tessili e meccanici oltre i mille dipendenti per un totale di 26.155 addetti. Purtroppo erano

⁸ Bianchi Giampiero, *Il Comitato nazionale per la produttività: 1951-1955*, in «Annali della Fondazione Giulio Pastore» anno XXII, 1993, Ed. Franco Angeli, Milano 1996.cit. p.404.

⁹ Giorcelli Michela, *The Long-Term Effects of management and technology transfer: evidence from the US Productivity Program*, Stanford Institute for Economy Policy Research (SIEPR) Discussion Paper, n.16-010.

¹⁰ Ente Fiera di Vicenza, *Aspetti dell'economia e dell'arte*, Catalogo 1950, p. 79.

¹¹ Camera di Commercio Industria Agricoltura di Vicenza, *Compendio statistico vicentino. Dati comunali e di comprensorio*, Vicenza 1978, pp. 27-30.

¹² Istituto Regionale per lo Sviluppo Economico e Sociale del Veneto (IRSEV), *Le province venete nell'ultimo cinquantennio*, Stab. Zincografico S. Marco, Cannareggio, Venezia, vol. II. 1960. pp.4-15. Cfr. Associazione Industriali Provincia di Vicenza, *Occupazione e sviluppo industriale in provincia di Vicenza (progetto O.S.I. Occupazione e Sviluppo Industriale)- Prima Parte* – O.T.V. Stocchiero, Vicenza 1977, pp.62-118.

molto rilevanti la emigrazione, definitiva o temporanea¹³ e la disoccupazione, che l'Ufficio Provinciale del Lavoro quantificava in 35.000 disoccupati nel 1953, saliti a 38.000 nel 1954¹⁴.

Un recente libro¹⁵ esamina l'esperienza vicentina che dal 1952 utilizza le risorse economiche, politiche e finanziarie del *Productivity Program* e ne viene molto trasformata.

Importante è il ruolo dei sindacati dei lavoratori e degli imprenditori. Cisl e Uil locali sono coinvolti dopo le ferie, nella riunione in Camera di Commercio Industria Agricoltura (CCIA) di Vicenza il 26 agosto 1952, presenti anche sindacalisti americani e canadesi dei Sindacati Liberi. Il giorno dopo in Ccia, autorità, imprenditori, sindacalisti dei lavoratori e degli imprenditori, funzionari pubblici e del Cnp, e rappresentanti della Msa (*Mutual Security Agency*) approvano l'avvio dell'esperimento produttivistico. Il sen. Guido Corbellini pubblicizza l'impegno degli industriali a ripartire gli utili della maggiore produttività e sottolinea:

¹³ Vian Felice, *Le cause strutturali dell'emigrazione nel Veneto*, Relazione alla Conferenza Regionale dell'Emigrazione promossa dalla Giunta Regionale Veneto, Verona, 20-30 luglio 1974. Nel periodo 1955-1961 l'emigrazione interna da Verona interessa 96.761 persone, da Padova 79.535 e da Vicenza 67.395. Emigrano all'estero 11.047 persone da Treviso e 7.364 da Vicenza. I rientri dall'estero sono 6.685 per Treviso e 4.998 per Vicenza. Dal 1962 al 1966, emigrano in altre province in 73.901 da Verona, 65.564 da Padova e 59.642 da Vicenza, emigrano all'estero n. 16.558 persone da Treviso, 8.189 da Vicenza, 5.337 Venezia. Dall'estero rientrano 11.546 persone a Treviso, 6.800 a Vicenza e 4.561 a Venezia.

¹⁴ «Il Gazzettino» venerdì 21 maggio 1954.

¹⁵ Bortoloso Livio, *Produttività con l'E.R.P. nelle P.M.I. vicentine - lavoro, partecipazione, conflitto, politica dal 1952*, ISTREVI (Istituto Storico della Resistenza e dell'Età Contemporanea «Ettore Gallo» Vicenza, Itinera Progetti (Bassano) 2017.

«Io credo che la produttività sia inizialmente uno stato d'animo, ancor prima che un complesso di attuazioni tecniche ed economiche [...] che presupponga la convinzione che possono realmente esistere delle direttive di produzioni diverse e più vantaggiose di quelle fino ad oggi in atto fra noi [...] (e quindi) si tende a raggiungere quel clima di produzione che consenta una più ampia e serena valorizzazione umana e una efficiente organizzazione dei metodi di lavoro stessi»¹⁶.

Come aumentare la produttività

La formula produttivistica con l'E.R.P. nelle p.m.i. viene basata sulla organizzazione del lavoro più che sulla tecnologia. Lo precisa il secondo Convegno Nazionale della Produttività, in Basilica Palladiana a Vicenza domenica 7 settembre 1952, in coincidenza con la “Giornata nazionale dedicata alla produttività”. Il segretario Onorio Cengarle dichiara che la Cisl collaborerà nell'esperimento a tre condizioni: 1) discussione tra dirigenti dell'azienda e rappresentanti qualificati dei lavoratori, 2) blocco dei licenziamenti e nuove assunzioni, 3) ripartizione degli eventuali utili ottenuti¹⁷. Il segretario della Uil, Dal Maso, condivide le condizioni poste da Cengarle.

In Giappone la ditta Toyota adotta il metodo Twi nel 1951¹⁸.

¹⁶ «Il Giornale di Vicenza» di venerdì 29 agosto 1952 precisa che i sindacalisti stranieri approfondiscono il progetto produttivistico con la Cisl provinciale presso la sua sede.

¹⁷ «Conquiste del Lavoro» n. 22 del 21 settembre 1952, p. 3.

¹⁸ Huntzinger Jim, *The Roots of Lean. Training Within Industry: the origin of Japanese Management and Kaizen* s.d. (*Le radici del metodo snello. Addestramento dentro l'industria: origine del management giapponese*). La Toyota adotta il metodo Twi nel 1951 per formare il personale in preparazione del metodo *Toyota Production System (TPS)* che stava avviando. Il TWI diventa la pietra angolare per formare i *leaders* e applicare lo *standard work*.

L'opposizione del Partito Comunista Italiano (PCI) è spiegata dal segretario vicentino, Schiapparelli, sul giornale «L'Amico del Popolo» a fine agosto 1952. Prima che l'esperimento cominci scrive che esso provocherà:

«un accentuarsi più brutale del supersfruttamento, un aumento della disoccupazione, e la trasformazione delle nostre fabbriche in vere carceri come all'epoca del fascismo [...] le fabbriche in caserme e i lavoratori in soldati comandati da direttori americani, significa anche un tentativo per scatenare un'ondata di repressione nelle fabbriche, dividere un'altra volta la classe operaia, indebolire le nostre organizzazioni sindacali e maggiormente corrompere alcuni capi reparto per trasformarli in cani rabbiosi contro i lavoratori»¹⁹.

La Ccia predispone nel settembre 1952 un ufficio “Centro per la Produttività di Vicenza” (CPVD), nominando responsabile l'avv. Giacomo Rumor²⁰, presidente della Ccia e cugino dell'on. Mariano Rumor Sottosegretario dell'Agricoltura.

I sindacati democratici dei lavoratori e degli imprenditori spiegano subito ai loro associati sia l'utilità contrattualistica dell'esperimento, sia l'impegno richiesto nel lavorare e nel contrattare. Offrono quindi la loro totale disponibilità per la riuscita dell'esperienza, sperando di far crescere le rispettive associazioni assieme al benessere comunitario.

¹⁹ «L'Amico del Popolo» numero straordinario del 31 agosto 1952 p. 1 intitolato “*Non ne vogliono sapere di criteri americani della produttività. Vicenza dovrebbe servire da cavia allo straniero*”.

²⁰ Centro Provinciale per la Produttività di Vicenza (Cpovi), *La produttività in provincia di Vicenza (Sintesi dell'attività svolta dal Comitato Nazionale per la Produttività e dal Centro Provinciale per la Produttività di Vicenza dall'autunno 1952 al 30 giugno 1957- Programma dell'azione futura)*, Tipografia G. Rumor, Vicenza 1957, p. 117.

I trentenni di entrambi i sessi si dimostrano i più disponibili sia a cambiare modo di lavorare, sia ad impegnarsi nei sindacati democratici, per migliorare lavoro e vita come auspicato dalla guerra di Liberazione che molti avevano aiutato anche se giovanissimi.

L'esperienza produttivistica viene provata in tre gruppi successivi di PMI dimostrative che si autocandidano.

Il primo campione, con la formazione di 12 mesi, inizia con l'accordo preliminare in settembre 1952 il quale prevede: 1) ripartizione dei benefici, 2) impegno a non licenziare e sviluppare le assunzioni, 3) periodicità di riunioni miste. In Ccia lo firmano Cnp, Cpvi, Cisl, Uil e cinque aziende²¹: Officine Ceccato & C. (435 addetti), Pietro Laverda Macchine Agricole (280 addetti), Laverda Moto (84 addetti), Industria Farmaceutica G. Zambon & C. (270 addetti), Lanificio Francesco Sartori (100 addetti).

In ogni PMI dimostrativa la formazione produttivistica applica il metodo TWI (*Training Within Industry* che significa addestrando dentro l'industria), collaudato negli Usa durante la seconda guerra mondiale. Esso serve a costruire i tre pilastri della prestazione lavorativa: istruzione sul lavoro (*Job Instruction*), relazioni sul lavoro (*Job Relations*), metodi di lavoro (*Job Methods*).

I capi sono i primi ad essere addestrati dai formatori del CNP, in gruppi di otto-dieci per qualche ora un paio di volte alla settimana. Vengono loro insegnati tre tipi di abilità (dirigere, istruire, migliorare) in sette aree: 1) rapporti umani nel lavoro, 2) istruzione del personale, 3) miglioramento dei metodi di lavoro, 4) sicurezza, 5)

²¹ «*Conquiste del Lavoro*», anno V, n. 22 del 21 settembre 1952. Vedi anche volantino firmato «La Segreteria dell'Unione Sindacale» Cisl di Vicenza, 15 Dicembre 1952.

comunicazioni bilaterali, 6) disposizione dei macchinari, flusso del lavoro, trasporti interni, 7) semplificazione del lavoro (distribuzione, analisi di un procedimento di lavoro, attività simultanee, economia dei movimenti)²². Ai capi viene specificamente insegnato il *rispetto per chi lavora*, ritenuto dal CNP essenziale.

Agli operai fanno formazione i capi ed i formatori. Insegnano a migliorare metodi di lavoro, prevenzione infortuni, analisi del lavoro, trasporto materiali, attività simultanee, economia nei movimenti, comunicazioni bilaterali²³ con l'obiettivo di produrre di più lavorando meglio.

Finalità dell'esperienza sono infatti: 1) migliori condizioni di lavoro, 2) maggiore salario agli operai, 3) minori costi di produzione, 4) maggiori utili per l'azienda, 5) minori prezzi di vendita del prodotto per allargare il mercato²⁴.

Importante è la diversità del metodo produttivistico vicentino nelle PMI dal metodo americano. Questo viene infatti adattato: a) escludendo i controlli dello Stato su banche, prezzi, salari, costo della vita, e b) aggiungendo la contrattazione sindacale sulle condizioni lavorative e salariali.

Alle aziende vicentine il Cnp offre consulenze di *management* gestionale e propone di attivare la compartecipazione dei lavoratori

²² Centro Provinciale per la Produttività di Vicenza, *La produttività in provincia* ... cit. p. 25. Cfr. Brambilla Francesco, *La misurazione della produttività, obiettivi e metodi*, in «Sindacalismo», Rivista mensile di pensiero e azione sindacale, anno II, n. 1-2 gennaio-febbraio 1952.

²³ «Sartori Notiziario» anno I, n. 2, marzo 1954, p.2. Archivio. Biblioteca Bertoliana (ABB).

²⁴ «Sartori Notiziario» anno I, n. 1, febbraio 1954, p.2. (ABB).

introducendo sei mezzi: i premi di produttività, il Notiziario Aziendale, il *welfare aziendale*, la premiazione degli anziani, la premiazione dei suggerimenti imbucati nelle “*cassettine delle idee*”, il Comitato di Consultazione Misto.

Le caratteristiche della produttività sono spiegate, semplificando, da Michela Giorcelli:

“La produttività viene generalmente definita come il rapporto esistente tra la quantità di prodotto (*output*) derivante da un processo produttivo e la quantità di risorse produttive (*input*) impiegate per la realizzazione del prodotto stesso. Crescita della produttività, pertanto, significa la possibilità di ottenere una maggiore quantità di *output* a parità di utilizzo di *input*, o, equivalentemente, lo stesso *output* diminuendo gli *input* impiegati. Più in generale, quando si parla di produttività, ci si riferisce alla capacità di un sistema di crescere e di creare occupazione e sviluppo. Ciò spiega perché il tenore di vita di un paese viene valutato in base al suo livello di produttività²⁵.”

La combinazione degli elementi costituisce l'essenza del negoziato sindacale, articolato in tre livelli in azienda. Il primo avviene in modo informale tra lavoratore e padrone, entrambi autoctoni, conosciuti personalmente, dotati di una comune cultura lavorativa. Un secondo livello coinvolge Commissari Interni, capi, padroni, per stabilire i modi di lavorare e i benefici da spartire. Al terzo livello intervengono le associazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori, di Vicenza o del mandamento, per risolvere questioni complesse e per autorizzare i finanziamenti ERP. Formazione in azienda e contrattazione si condizionano reciprocamente.

²⁵ Giorcelli Michela, Prefazione a Bortoloso Livio, *Produttività con l'E,R,P. nelle P.M.I. vicentine - lavoro, partecipazione, conflitto, politica dal 1952*, cit. p. 7.

Il CNP organizza anche un secondo campione di sette aziende dimostrative dimezzando la formazione (sei mesi), per verificare l'entità dei risultati sempre impiegando formatori esterni. Le cinque PMI vicentine che firmano l'accordo preliminare sono: la Brevetti Internazionali Campagnolo di Vicenza (115 addetti), l'officina Ilma (131 addetti), l'Industria Accessori Tessili Saccardo (398 addetti), il Lanificio Beaupain (298 addetti), gli Stabilimenti Demaniali Recoaro (450 addetti). Due aziende sono invece cremonesi: la Octrim s.p.a. (386 dipendenti), e la ditta Fantini e Cosmi s.p.a. (160 dipendenti)²⁶.

Il progettista dell'Ilma, Flavio Carboniero, ricorda che il Piano Marshall-Erp «prevedeva anche un programma di assistenza tecnica e produttivistica, basato sull'obiettivo di modernizzare il sistema produttivo, caratterizzandolo in direzione di produzioni di massa, bassi costi, alti salari e moderne relazioni industriali. [...] quindi [...] vide coinvolta tutta la filiera interna all'azienda, dal sindacalista al tecnico, all'impiegato, al manager, al proprietario»²⁷.

Il coinvolgimento di tutti è il risultato di molteplici confronti per applicare il principio di reciprocità, spiegato così dalla Cisl: «La Cisl vicentina sa benissimo che in Italia non si tratta solo di dividere meglio la torta, ma anche di aumentarla se si vuole diminuire la disoccupazione e se si vuole che ad ogni lavoratore vada aumentando il suo pezzo di torta. Per una effettiva collaborazione dei lavoratori bisogna che essi abbiano un sufficiente potere contrattuale che garantisca a loro delle prospettive di godere in relazione dell'aumento di produttività i benefici che la produttività porta»²⁸.

²⁶ Fourastié Jean, *La Produttività*, Aldo Garzanti Ed. Milano 1956. p 108.

²⁷ Carboniero Flavio, *L'impresa di una vita. Ricordi ed esperienze di un imprenditore*, Intergrafica Verona 2011, p.40.

²⁸ «*Il Lavoratore Vicentino*» periodico della Cisl di Vicenza, n. 2 del 20 febbraio 1959.

Daniele Marini sintetizza il concetto dicendo che “il lavoro è impresa e l’impresa è lavoro”²⁹. Sergio Zaninelli sottolinea che «Sul rapporto salari/produzione la Cisl ha proposto un obiettivo fortemente innovativo, che riconosce l’impresa come luogo di costruzione dei rapporti tra le parti sociali e non di contrapposizione, incontrando pesanti resistenze in cui i comunisti e gli imprenditori si trovavano alleati»³⁰. Mario Romani spiega che «Il problema partecipativo [...] è cercare di ridurre al minimo le tensioni, le contrapposizioni [...] La partecipazione concreta dello strumento tecnico che esprime questo tipo di rappresentanza (è) il contratto»³¹.

Contrattare è partecipare, è un intervento sia economico che politico. La politica influisce quindi direttamente.

Il primo dei risultati ottenuti nelle dieci PMI dimostrative aventi formazione maggiore (12-6 mesi) è la corretta applicazione di leggi, contratti di lavoro, e accordo preliminare. Il secondo è la accresciuta considerazione per i lavoratori dipendenti, superando la convinzione di molti imprenditori e capireparto che le macchine fossero più importanti dei lavoratori. L’idea era stata consolidata dai fascisti.

²⁹ Marini Daniele *Una nuova “reciprocità fra lavoro e impresa”* Postfazione a Bortoloso Livio, *Produttività con l’E.R.P. nelle P.M.I. vicentine - lavoro, partecipazione, conflitto, politica dal 1952*, cit. p. 248.

³⁰ Zaninelli Sergio e De Santis Gustavo (a cura di), *Sessant’anni del “Sindacato nuovo”, La Cisl fra storia e interpretazioni*, Edizioni Lavoro, Roma 2012. p. 255.

³¹ Bianchi Giampiero (a cura di) *Mario Romani, Il sindacato che apprende, Le lezioni di Mario Romani alla XII e XII settimana confederale di studio della Cisl (1960-1967)*, Edizioni Lavoro, Roma 1995, pp.177-180.

Un inaspettato risultato qualitativo è la crescita della inventiva collegata alla compartecipazione operaia. I dipendenti, che sono 2.384, presentano alle aziende ben 2.166 suggerimenti per migliorare il modo di lavorare. Dal 1953 al 1955 vengono premiati con 6,3 milioni di lire. Ai premi monetari si affianca il riconoscimento sociale che da prestigio, aiuta a fare carriera, a cambiare posto di lavoro, a mettersi in proprio.

Sono rilevanti pure i risultati quantitativi ottenuti. Nel triennio 1953-1955 le dieci aziende realizzano: aumento di produzione (+53%), di produttività (+23%), dei salari (+56%), degli occupati (+22,5%) e riduzione dei prezzi (-11%) e dei costi (-2%). Critico è l’aumento dell’1,3% della media annua degli infortuni dopo l’assunzione di 599 giovani (un quarto degli occupati).

Tali indici dipendono dai settori di appartenenza (meccanico, tessile, chimico), dalla dimensione aziendale e dalla contrattazione che usa lotte non distruttive. Le studia la *Peace History* (la storia della pace) ricorda Angela Dogliotti Marasso³².

Invano la Cgil vicentina tenta di divulgare il suo pregiudizio che ogni cambiamento fosse supersfruttamento. Ricorre addirittura alle calunnie, ma viene condannata dal Tribunale di Vicenza il 9 dicembre 1954. In realtà la ditta Ceccato paga infatti un premio di produttività

³² Fondazione Vera Nocentini (a cura di), *Lavoro e sindacato nella storia contemporanea*, Atti del seminario su «L’insegnamento della storia del lavoro e del movimento sindacale nel Novecento» organizzato congiuntamente dalla Fondazione e dall’Irre (Istituto Regionale Ricerca Educativa) Piemonte, 28 maggio 2002. Edizioni Lavoro, Roma 2005, p. 105. L’autrice ha curato il libro *Trieste. Memorie diverse in una città di frontiera. Idee e materiali per percorsi didattici sulla storia del Novecento nella scuola secondaria*, Scholè Futuro, Torino 2001.

anche a chi lavora una sola ora al mese³³. Nella Cgil chi apprezza la grande novità contrattuale è solo Ninetta Zandegiacomi, importante dirigente provinciale del sindacato tessili (Fiot), collega di Romano Carotti diventato segretario della Camera del Lavoro vicentina (1961-1965). Lei riconosce che l'esperimento produttivistico

«aveva consentito ai quadri operai della Cisl di cominciare a negoziare le innovazioni tecnologiche e organizzative, in fabbrica, via via che venivano introdotte. Le loro conoscenze, le loro esperienze erano un capitale da acquisire: qualcosa che noi dovevamo imparare da loro. Fin dagli inizi le riunioni unitarie dei membri di commissione interna furono, dunque, collettivamente, un metodo per mettere insieme e scambiare culture diverse, conoscenze ed esperienze diverse, arricchendoci a vicenda. Cominciammo allora a scoprire che esisteva una cultura sociale cattolica»³⁴.

I risultati delle manifatture stimolano il Cnp ad allargare la formazione: in Italia dal 1952 e nel vicentino dal 1953 interessando terziario pubblico, commercio, edilizia, agricoltura.

I quotidiani locali scrivono spesso sull'esperimento, pubblicizzato anche con mostre, fiere, convegni. La prima mostra produttivistica a Vicenza nel 1953 enfatizza lo *slogan* "Sorge con la Produttività la nuova democrazia industriale" perché «democrazia è fare dell'industria un cantiere di lavoro comune e sereno, dove l'operosità sia ricompensata dalla stima e dalla

³³ «Il Giornale di Vicenza» 10 - 11 dicembre 1954.

³⁴ Centro Studi Ettore Luccini Padova, *La CGIL vicentina in documenti e testimonianze dei suoi segretari (1945-1969)*. Materiali di Storia. Quaderni del Centenario della Camera del Lavoro di Vicenza (1902-2002) 3/2002, p. 84. Ricordo di Romano Carotti a cura di Ninetta Zandegiacomi.

soddisfazione»³⁵. La Fiera di Vicenza accoglie nel 1954 i visitatori con la scritta: «La produttività è prosperità»³⁶.

L'ulteriore prova di ridurre la formazione a soli tre mesi viene sperimentata, dall'ottobre 1955, dal terzo campione di aziende dimostrative. Esse utilizzano un "animatore" appositamente addestrato, scelto tra i tecnici aziendali, anziché un "formatore" esterno. Partecipano cinque PMI: Giovanni Balestra e figli di Bassano (lavorazioni orafe), Fiamm Fabbrica Italiana Accumulatori di Montecchio Maggiore, Industria Veneta Giesse di Bassano (lavorazioni legno), Officine G. Stefani di Thiene (macchine lavorazione del legno), Officine Conforti di Verona (armadi blindati e casseforti). I risultati ottenuti sono appena "soddisfacenti"³⁷.

Complessivamente tuttavia l'esperimento offre risultati positivi per merito sia della compartecipazione basata sulla reciprocità, sia della formazione prolungata. Già dal 1953 cominciano i confronti tra le varie aziende, promossi da Cnp, Cpvi e sindacati dei lavoratori e degli imprenditori, anche ricorrendo alle "missioni" in Italia e all'estero. Per approfondimenti specialistici sono avviati quattro "gruppi di studio" su fonderie, su aziende sperimentali, su governo e programmazione della produzione, su contabilità industriale.

L'ampliamento degli orizzonti aziendali convince nove associazioni socio-economiche³⁸ a costituire il 9 Agosto 1955 il

³⁵ «Il Giornale di Vicenza» 12 settembre 1953 domenica.

³⁶ Ente Fiera di Vicenza 1954, *Questa è Vicenza* p. 15.

³⁷ Centro Provinciale per la Produttività di Vicenza, *La produttività in provincia ...* cit. p 41.

³⁸ Bortoloso Livio, *Produttività con l'E,R,P. nelle P.M.I. vicentine - lavoro, compartecipazione, conflitto, politica dal 1952*, p. 134 . Fondatori sono:

“*Centro Provinciale per la Produttività di Vicenza*” (CPPVI), autonomo dalla Ccia. Il Comitato di Presidenza è composto da tre funzionari della Ccia (Giacomo Rumor, Mario Vicentini, Osvaldo Petrella), e da tre sindacalisti (Bruno Scaroni di Assindustria, Onorio Cengarle della Cisl, Gino Manfron della Uil). Il Cppvi insegna tale strada a Treviso, Padova, Verona, Venezia, Trento, Udine, Trieste³⁹.

Il cambio del modo di lavorare nelle aziende dimostrative amplia l'orizzonte valutativo di imprenditori e lavoratori anche sui problemi strutturali. Il Cppvi, guidato da Giacomo Rumor e supportato dai fondatori, riesce ad aggregare le istituzioni locali nel promuovere infrastrutture sussidiarie a quelle statali (ferrovie, autostrade, strade, ponti, elettrificazione, acquedotti, metanizzazione) e avviare la collaborazione tra scuole e aziende.

Sono molti i fattori che generano modernizzazione e sviluppo produttivo, sociale, sindacale riuscendo ad attivare pure un progresso civile su cinque versanti: 1) la considerazione sociale del lavoro, 2) l'inculturazione con lo scambio di esperienze, 3) l'inclusione degli operai nel sistema sociale, 4) l'autoimprenditorialità, 5) la condizione femminile⁴⁰.

Senza reciprocità però la formazione perde efficacia. Lo si vede

Camera di Commercio Industria Agricoltura, Associazione Industriali, Unione Sindacale Provinciale Cisl, Camera Sindacale provinciale Uil, Unione degli Agricoltori, Associazione Commercianti ed Esercenti, Associazione provinciale Artigiani, Sindacato Dirigenti di Aziende Industriali della provincia-Cida, Unione Cristiana Imprenditori Dirigenti-Ucid.

³⁹ Centro Provinciale per la Produttività di Vicenza, *La produttività in provincia ...* cit. p. 35.

⁴⁰ Bortoloso Livio, *Produttività con l'E.R.P. nelle P.M.I. vicentine - lavoro, compartecipazione, conflitto, politica dal 1952*, cit. p. 135.

quando diventano inconciliabili i rinnovi dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro a partire dal 1959. Da allora crescono nuovi orientamenti: tra i lavoratori dipendenti è la voglia di ribellarsi, e tra gli imprenditori è la ricerca del profitto ad ogni costo e del dominio su persone e territorio.

Nondimeno l'effetto moltiplicatore delle innovazioni nelle PMI produttivistiche dilaga nel territorio, anche fuori provincia, per osmosi e per emulazione. Interessa anche gli artigiani che non erano coinvolti nel produttivismo dell'E.R.P. ma sono tra i fondatori del Centro Provinciale per la Produttività di Vicenza.

L'associazionismo degli artigiani

Nel secondo dopoguerra nemmeno la crescita delle associazioni degli Artigiani è facile. Vengono costruite sulla base di appartenenze politiche, settoriali, dimensionali. Fanno iscritti offrendo sia servizi, per risolvere i problemi quotidiani lavorativi e legislativi⁴¹, sia cultura organizzativa. La diffonde sul periodico «L'Artigiano Vicentino» di dicembre 1953 il neo presidente maestro ceramista Tarcisio Tosin (dal 1958 entra in giunta della Ccia) scrivendo:

“Le dieci maniere di uccidere una Associazione”:

- 1 - Non intervenire mai alle riunioni;
- 2 - Se si interviene, cercare di arrivare tardi;
- 3 - Criticare il lavoro dei suoi dirigenti e dei suoi membri;

⁴¹ Alcune leggi sono pietre miliari: 1) legge 25 del 19 gennaio 1955 sull'apprendistato), 2) legge 860 del 25 luglio 1956 sull'impresa artigiana), 3) legge 153 del 29 dicembre 1956 sulla previdenza artigiana, 4) legge 635 del 29 luglio 1957 sulle aree depresse, 5) legge 471 del 14 luglio 1959 sull'efficacia *erga omnes* dei Ccnl.

4 - Non accettare mai incarichi perché è più facile criticare che realizzare;

5 - Prendersela se non si è membro della direzione ma, facendone parte, non intervenire alle riunioni e quando si interviene non dare pareri;

6 - Se il Presidente chiede l'opinione altrui su un argomento, rispondere che non si ha nulla da dire. Dopo la riunione, dire a tutti che non si è nulla appreso, o meglio, dire come le cose si sarebbero dovute fare;

7 - Non fare che quello che è assolutamente necessario. Ma quando gli altri esponenti si rimboccano le maniche e si prodigano senza riserva, lamentarsi che essa è governata da una cricca;

8 - Ritardare il pagamento dei propri contributi quanto più è possibile;

9 - Non prendersi il disturbo di procurare altri aderenti;

10 - Lamentarsi che non si pubblica quasi mai nulla che interessi la propria attività, ma non offrirsi mai di scrivere un articolo o di dare un suggerimento⁴².

La CGIA (Confederazione Generale Italiana Artigianato) si sviluppa assieme alle altre confederazioni in tutta Italia se «nel 1954 a Montecitorio il gruppo parlamentare degli artigiani comprende 150 membri, portavoce delle necessità più sentite del settore»⁴³. L'aumento associativo della Cgia le permette

⁴² Brunello Franco e Furegon Nevio, *L'artigianato vicentino nella storia*, Istituto per le Ricerche di Storia Sociale e Storia Religiosa, Associazione Artigiani della Provincia di Vicenza, Grafiche Tassotti, Bassano 1985, pp. 135-137.

⁴³ Associazione Artigiani della provincia di Vicenza (a cura di), *50 Anni di imprese. L'Associazione Artigiani Vicentina dal 1945 al 1995*, p.15.

di acquistare la nuova sede provinciale di Vicenza nel 1956, l'anno della fondamentale legge 860 sull'impresa artigiana. I soci superano 4.700 nel 1958 e nel 1964 diventano 8.000⁴⁴ con 70.000 addetti.

Gli artigiani e le loro associazioni imparano con la pratica, l'intuizione, la formazione e la costanza il segreto dello sviluppo. Lo sottolinea il periodico «Fare Impresa»:

«Se l'innovazione è l'introduzione di soluzioni nuove, più efficaci, per rispondere a problemi reali sono l'apertura al cambiamento e il desiderio costante di migliorarsi gli elementi indispensabili per riuscire a innovare»⁴⁵.

Nell'esperimento produttivistico vicentino il tecnico francese Jean Fourastié, che pubblica su di esso un libro⁴⁶, definisce la produttività «voglia di migliorare». La si trova presente anche 60 anni dopo tra gli artigiani manifatturieri la cui operosità e inventiva generano il successo. Ne beneficiano imprenditori e dipendenti, spesso ricompensati con la stima e la soddisfazione e non raramente con la compartecipazione.

Chi media il bilanciamento della reciprocità tra imprenditori e dipendenti artigiani è quasi sempre l'intervento delle rispettive associazioni sindacali. Hanno pure costruito esperienze di sussidiarietà e di bilateralità.

⁴⁴ Brunello Franco e Furegon Nevio, *L'artigianato vicentino nella storia*, cit. pp. 138 - 140.

⁴⁵ «Fare Impresa» Confartigianato Vicenza *A scuola di competenza* marzo 2017 p.41.

⁴⁶ Fourastié Jean, *La produttività*, Aldo Garzanti Ed. Milano 1956, pp. 71-89.

Nel 1984 inizia la contrattazione tra i sindacati dei lavoratori (Cisl-Cgil-Uil) e quelli degli imprenditori che fa avviare a Vicenza un contratto a scala regionale. Esso prevede l'avvio del Fondo Assistenza Lavoratori Aziende Ceramiche (FALAC) per erogare salario e servizi ai lavoratori sospesi dal lavoro per la crisi, al fine di impedire licenziamenti o dimissioni che danneggiano anche il futuro aziendale.

Un passaggio successivo viene costruito dalla contrattazione di Cisl-Cgil-Uil venete con varie confederazioni degli imprenditori artigiani per avviare altri enti bilaterali (FARFAG, EBAV, CEAV, CEVA, il Fondo Assistenza Sanitaria Integrativa (SANI:IN:VENETO))⁴⁷ e la previdenza complementare privata. Sono esperienze che rendono il Veneto capofila in Italia, costruendo passaggi “scanditi dalla contrattazione, come metodo per produrre risultati concreti, come stile per riuscire a dialogare sempre, anche partendo da interessi diversi, e come relazione per riuscire a perseguire e a conseguire obiettivi comuni”⁴⁸.

⁴⁷ EBAV Ente Bilaterale Artigianato Veneto EBAV, *25 anni a fianco di aziende e lavoratori dell'artigianato veneto*, Marghera-Venezia 2014. FARFAG è il Fondo Artigianato Regionale Formazione Lavoratori Grafici costituito nel dicembre 1984. Questo fondo ed il FALAC sono i primi a confluire nell'Ente Bilaterale Artigianato Veneto (EBAV) avviato nel 1991 a seguito dell'accordo del dicembre 1989 tra Associazione degli imprenditori artigiani, Confartigianato e CNA e i Sindacati dei lavoratori CGIL-CISL-UIL del Veneto. Aderiscono nel 2012 all'EBAV n. 144.954 lavoratori e n. 35.287 ditte. I contributi erogati dall'EBAV fino al 2013 ammontano a 239 milioni di euro, di cui 121 milioni pagati ai lavoratori e 118 milioni alle aziende. L'EBAV comprende i settori metalmeccanici, abbigliamento, legno, acconciatori, grafici e cartotecnici, alimentaristi, autotrasportatori, altri minori. In aggiunta all'EBAV esistono le Casse Edili Artigiane Venete costituite nel 1986 (la CEAV con la CGIA e la CEVA con la CNA).

⁴⁸ Cfr. Nogler Luca (a cura di), *EBAV Uno strumento delle parti sociali al servizio dell'artigianato veneto*, Franco Angeli, Milano 2014, p.12 della Prefazione firmata da CGIL, CISL, UIL, CONFARTIGIANATO, CASARTIGIANI, CNA.

Oggi la “società liquida” con disuguaglianze e povertà crescenti su vari versanti, aggravate dalla crisi del 2008, esprime il malessere nella società e negli individui. Sintomi sociali negativi sono i due milioni di N.E.E.T.⁴⁹, lo sviluppo della videodipendenza in alternativa alle relazioni personali, l'individualismo. Questo uccide sia l'associazionismo che il senso comunitario.

Tutti possono notare che gran parte dei giovani digita su uno schermo più ore di quelle scolastiche e non frequenta più la parrocchia dopo la cresima. Il disinteresse associativo emerge nei settori religioso, politico, sindacale⁵⁰, riducendo l'efficacia degli eletti e della rappresentanza colletti va, sfiduciata con l'accresciuto astensionismo elettorale.

L'associazionismo è impegnativo ma è l'unica risorsa per affrontare il futuro e stabilire tutele collettive che durano più di quelle individuali. L'imprevedibilità è massima come rileva uno studio del *World Economic Forum* prevedendo che il 65% dei bambini frequentanti le elementari nel 2015 faranno da grandi un lavoro che ancora non esiste⁵¹.

In ogni caso giova ricordare che Franklin Delano Roosevelt

⁴⁹ L'acronimo N. E. E. T. sta per *Not in Education, Employment, Training* (non studiano, non cercano lavoro, non lavorano), si stima siano un giovane su quattro.

⁵⁰ Marini Daniele, direttore di *Community Media Research* (CMR) spiega su «Il Giornale di Vicenza» di domenica 4 giugno 2017 che solo il 19,6% dei veneti esprime fiducia nella chiesa, il 17,1% nello Stato, il 12,7% nel governo, il 7,3% nel parlamento. Su «Il Giornale di Vicenza» di domenica 14 maggio 2017 Marini aveva rilevato una fiducia nei sindacati pari al 21,1%, mentre era il 17,6% nel 2015.

⁵¹ Zuin Alessandro, *Il lavoro del futuro*, in «Il Corriere della Sera» domenica 7 febbraio 2016.

quando si insedia nella Casa Bianca a Washington il 4 marzo 1933, dopo che tutte le banche della nazione avevano chiuso, dichiara “è mia ferma convinzione che la sola cosa di cui dobbiamo avere paura è la paura stessa”⁵².

È compito della politica sia nazionale che europea individuare soluzioni. In Italia è strategico il “Piano Nazionale per Industria 4.0” che vuole realizzare la quarta rivoluzione industriale generalizzando il digitale. Potrebbe impostare un altro tipo di economia e di convivenza, che rispetti chi lavora, le necessità relazionali⁵³ e quelle dell’ambiente.

⁵² Bortoloso Livio, *Produttività con l'E,R,P. nelle P.M.I. vicentine - lavoro, partecipazione, conflitto, politica dal 1952*, cit. p. 29.

⁵³ Gui Marco, *La conversazione necessaria, La forza del dialogo nell'era digitale*, recensione del libro di Sherry Turkle, *Insieme ma soli*, in «Aggiornamenti Sociali», 05/2017 pp. 432-434. Vedi anche l'ingegnere Toyota Satoshi Kuroiwa, *Ripartiamo da noi - Lavoro, innovazione, tecnologie, reti sociali, scuola, ambiente: un mondo che si trasforma, al centro resta sempre l'impresa*, in «Fare Impresa» Confartigianato Vicenza, gennaio 2017, p.5.



VENETO
NORdest