

Direzione Affari Economici e Centro Studi
Rapporti con l'Unione Europea

RITARDATI PAGAMENTI DELLA P.A.: IN SPAGNA, 27 MILIARDI DI EURO DI CREDITI PAGATI ALLE IMPRESE IN 5 MESI

Il confronto impietoso tra l'efficacia delle misure adottate in Spagna ed in Italia evidenzia la necessità di concordare un piano di pagamento dei debiti pregressi con l'Unione Europea

Sintesi

*Nel corso del 2012, il tema dei **ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione** è stato affrontato in Italia ed in Spagna con l'adozione di misure volte a fare affluire liquidità alle imprese al fine di ridurre le tensioni finanziarie nei bilanci delle aziende.*

Nei due Paesi, gli obiettivi fissati dai Governi nazionali in termini di volume dei crediti da smobilizzare rapidamente sono stati ambiziosi -30 miliardi euro in Italia e 35 miliardi di euro in Spagna- e la certificazione dei crediti ha rappresentato l'elemento centrale degli interventi di smobilizzo.

Il confronto tra i risultati ottenuti nei due Paesi, però, appare impietoso.

In Italia, solo pochi milioni di euro di crediti vantati dalle imprese sono stati certificati dalle Pubbliche Amministrazioni dall'emanazione dei decreti ministeriali sulla certificazione, circa 8 mesi fa¹, e l'introduzione della piattaforma elettronica di certificazione dei crediti non ha consentito di accelerare le procedure di certificazione².

In Spagna, in 5 mesi, circa 27 miliardi di euro sono stati pagati alle imprese creditrici delle Amministrazioni locali.

Il mantenimento degli obiettivi prestabiliti di risanamento della finanza pubblica ed in particolare dei vincoli del Patto di stabilità interno appare, alla luce dell'esperienza spagnola, il principale motivo dell'inefficacia delle misure adottate in Italia.

Si tratta di un ostacolo insormontabile che, negli ultimi anni, ha già fatto fallire anche le migliori soluzioni tecniche per il pagamento dei debiti pregressi e che, anche nel caso della certificazione dei crediti, ha fortemente ridotto l'efficacia delle misure adottate. Senza il superamento di questa criticità, ogni proposta di soluzione è destinata al fallimento.

*Per questo motivo, appare urgente **definire un piano effettivo di pagamento dei debiti pregressi, da concordare con l'Unione Europea come misura "una tantum", in modo che non incida sul pareggio di bilancio strutturale come definito dal cosiddetto "Fiscal compact"**. Una tale misura potrebbe consentire, come avvenuto in Spagna, di dare una boccata di ossigeno alle imprese, evitando ulteriori fallimenti e garantendo il mantenimento di numerosi posti di lavoro.*

¹ I decreti ministeriali del 22 maggio 2012 (Enti statali) e del 25 giugno 2012 (Regioni, Enti locali e enti del S.S.N.), attuativi dell'articolo 9 del decreto-legge n°185/2008 e s.m.i., sono entrati in vigore a luglio 2012.

² Secondo i dati resi noti l'11 febbraio 2013 dal Ministro dello Sviluppo Economico, Corrado Passera, **3 milioni di euro sono stati certificati** con la piattaforma elettronica messa a disposizione dalla Consip a partire dall'ottobre 2012.

Le misure spagnole per il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione

In **Spagna**, le misure volte a garantire il **rapido pagamento dei debiti accumulati dalle Pubbliche Amministrazioni nei confronti delle imprese**³ sono state adottate dal Governo nei mesi di febbraio e marzo 2012⁴ e sono state volte a consentire l'emersione ed il rapido pagamento di tutti i debiti accumulati dalle P.A. attraverso un **intervento di natura puntuale** (misura "*una tantum*"), conclusosi nel corso dell'estate 2012.

Queste misure hanno riguardato esclusivamente i **debiti degli enti locali spagnoli** (Regioni, Province e Comuni), compresi quelli degli enti e società da questi interamente partecipati. Nel caso spagnolo, quindi, non sono stati inclusi i crediti maturati dalle imprese nei confronti degli enti statali, com'è stato invece il caso in Italia, ma sono stati invece inclusi quelli degli enti partecipati dagli enti locali.

In questo contesto, in Spagna, è stata introdotta una **procedura straordinaria di certificazione dei crediti** vantati dalle imprese nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni locali. Questa procedura prevede, da una parte, la predisposizione da parte delle Pubbliche Amministrazioni di elenchi di fatture non pagate e, dall'altra, la possibilità per le imprese creditrici di chiedere una certificazione individuale del credito con obbligo di rilascio da parte delle amministrazioni.

Da questo punto di vista, **la procedura di certificazione del credito introdotta in Spagna appare del tutto simile a quella adottata successivamente in Italia** (maggio 2012). La modulistica⁵ utilizzata dagli enti spagnoli per certificare che il credito è certo, liquido ed esigibile, tra l'altro, risulta analoga a quella rilasciata in Italia.

I crediti che possono essere oggetto di certificazione sono quelli per **fatture emesse prima del 1° gennaio 2012** e relativi a contratti stipulati nell'ambito del Codice dei contratti pubblici spagnolo⁶. In questa fattispecie rientrano anche i crediti per i quali esistono procedimenti giurisdizionali in corso, tipologia di crediti che è stata invece esclusa dalle misure adottate in Italia.

Dopo la fase di certificazione, la procedura spagnola prevede la predisposizione da parte dell'ente locale di un **piano di assestamento di bilancio** di durata decennale che comprende un **programma di risanamento dei conti basato in particolare su tagli alle spese correnti**. Tale Piano viene successivamente sottoposto alla valutazione del Governo. Una volta approvato il Piano, attraverso il coinvolgimento dell'*Instituto de Crédito Oficial* (equivalente della Cassa Depositi e Prestiti), viene erogato un prestito a lungo termine che consente alle Amministrazioni di pagare i propri fornitori. Il prestito viene poi ripagato dall'ente locale nel corso degli anni.

In caso di mancata approvazione del Piano di assestamento di bilancio da parte del Governo, la procedura spagnola prevede un percorso alternativo che permette alle amministrazioni di ricevere i fondi necessari per estinguere i debiti con i propri fornitori. Il rimborso di questi fondi avviene attraverso un taglio ai successivi trasferimenti dello Stato agli enti locali.

In Spagna, quindi, **il piano di pagamento dei crediti debiti della Pubblica Amministrazione - intervento di natura straordinaria e puntuale (misura "*una tantum*") - comporta un'ulteriore indebitamento della Pubblica Amministrazione.**

Grazie a queste misure, **in 5 mesi, circa 27 miliardi di euro sono stati pagati alle imprese creditrici degli enti locali spagnoli.**

Si tratta di 9,26 miliardi di euro pagati alle imprese creditrici di 3.774 Comuni e Province spagnoli ai quali si aggiungono 17,72 miliardi di euro di crediti vantati dalle imprese nei confronti di 14 Comunità Autonome (Regioni).

³ Si tratta principalmente Piccole e Medie Imprese, ma anche grandi imprese e professionisti.

⁴ Si fa riferimento in particolare al Decreto-Legge Reale n° 4/2012 del 24 febbraio 2012, relativo al meccanismo di finanziamento della misura per il pagamento dei fornitori degli enti locali; al Decreto-Legge Reale n°7/2012 del 9 marzo 2012 relativo alla creazione del Fondo per il pagamento dei fornitori e all'ordinanza HAP/537/2012 del 9 marzo 2012 relativo alla certificazione dei crediti PA e al piano di assestamento del bilancio degli enti locali.

⁵ Cfr. Ordinanza HAP/537/2012 del 9 marzo 2012.

⁶ Decreto Legislativo Reale 14 novembre 2011 n°3, di approvazione del testo aggiornato della Legge sui contratti del settore pubblico.

Con lo sblocco di questi pagamenti, il Governo spagnolo stima di aver consentito il mantenimento e/o la creazione di circa **100.000 posti di lavoro** nelle aziende interessate dai ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione.

I fattori di successo delle misure adottate in Spagna

In Italia, solo pochi milioni di euro di crediti vantati dalle imprese sono stati certificati dalle Pubbliche Amministrazioni dall'emanazione dei decreti ministeriali sulla certificazione, circa 8 mesi fa⁷, e l'introduzione della piattaforma elettronica di certificazione dei crediti non ha consentito di accelerare le procedure di certificazione⁸

Rispetto all'Italia, la Spagna si contraddistingue per l'efficacia e l'efficienza delle misure adottate per il pagamento dei debiti pregressi.

I motivi dell'efficacia e dell'efficienza della misura sono riconducibili ai seguenti fattori.

Il principale fattore di successo del caso spagnolo, ed anche il principale elemento di differenza rispetto al caso italiano, è rappresentato dalla scelta di prevedere una **misura straordinaria e puntuale ("una tantum") di indebitamento**. Questa scelta consente di superare eventuali rigidità legate a vincoli di bilancio prestabiliti, garantendo allo stesso tempo la sostenibilità dei piani di assestamento delle finanze locali, sottoposti alla valutazione del Governo.

La procedura spagnola, inoltre, è snella e prevede tempi certi per lo svolgimento delle operazioni di certificazione del credito, di elaborazione del Piano di assestamento di bilancio e di erogazione dei fondi ai creditori delle Pubbliche Amministrazioni. Ad esempio, gli enti spagnoli dispongono di un mese per predisporre l'elenco completo delle fatture non ancora pagate: in un primo momento, l'ente predispone un primo elenco di fatture invase che può essere integrato con certificazioni individuali rilasciate entro 15 giorni dalla richiesta dell'impresa.

Allo stesso tempo, la procedura spagnola prevede sanzioni per i funzionari degli enti debitori che non rispettano le scadenze stabilite dalla Legge. In particolare, il mancato rispetto dei tempi previsti dalla legge per la predisposizione dell'elenco completo delle fatture invase comporta la grave colpa del funzionario inadempiente.

Infine, il meccanismo spagnolo appare particolarmente efficace perché non prevede particolari costi e oneri per le imprese per ottenere il pagamento del dovuto mentre in Italia, le imprese devono farsi carico dei costi delle operazioni di smobilizzo dei crediti presso il sistema bancario per ottenere la liquidità.

A fronte dell'introduzione di un meccanismo straordinario destinato a garantire il pagamento immediato di tutti i debiti pregressi, però, il Governo spagnolo ha chiesto ai fornitori di rinunciare ad alcuni diritti. L'unico aspetto negativo del caso spagnolo è infatti rappresentato dal mancato riconoscimento degli interessi maturati, degli aggi e degli oneri accessori che vengono cancellati con il pagamento dell'importo del debito principale.

I motivi dell'inefficacia delle misure adottate in Italia

I fattori di forza del caso spagnolo corrispondono ai punti deboli del caso italiano.

In primo luogo, **il mantenimento del vincolo degli obiettivi prestabiliti di risanamento della finanza pubblica**, e quindi l'impossibilità di superare i vincoli del Patto di stabilità interno, **rende lo strumento della certificazione inefficace in Italia, in particolare per i debiti relativi a spese in conto capitale**. Nella fattispecie, la possibilità concessa agli enti locali, responsabili di circa i due terzi dei ritardi di pagamento alle imprese di costruzione, di non indicare una data di pagamento nei certificati di credito limita fortemente il numero degli strumenti utilizzabili da parte delle imprese

⁷ I decreti ministeriali del 22 maggio 2012 (Enti statali) e del 25 giugno 2012 (Regioni, Enti locali e enti del S.S.N.), attuativi dell'articolo 9 del decreto-legge n°185/2008 e s.m.i., sono entrati in vigore a luglio 2012.

⁸ Secondo i dati pubblicati l'11 febbraio 2013 dal Ministero dello Sviluppo Economico, 3 milioni di euro sono stati certificati con la piattaforma elettronica messa a disposizione dalla Consip a partire dall'ottobre 2012. Inoltre, da gennaio 2013, per le imprese è possibile utilizzare solo la modalità telematica essendo stata soppressa la possibilità di chiedere la certificazione con modalità cartacea.

(la compensazione con somme iscritte a ruolo e la cessione *pro soluto* ad esempio non sono possibili) e quindi il possibile valore aggiunto delle misure di smobilizzo dei crediti.

In secondo luogo, **i costi e oneri di cui devono farsi carico le imprese per ottenere la liquidità presso il sistema bancario limitano l'attrattività dello strumento.**

Infine, i **tempi lunghi** per l'emanazione dei decreti attuativi, la **mancata registrazione delle amministrazioni** alla piattaforma telematica di certificazione dei crediti e le **mancate sanzioni** per gli enti/funzionari che non provvedono alla certificazione riducono ulteriormente l'efficacia dello strumento. Lo stesso vale per la mancata emanazione del decreto attuativo sulla possibilità di rilascio di un Durc regolare in presenza di crediti PA di importo superiore a quello degli oneri contributivi non ancora versati dal soggetto creditore.

Le proposte per risolvere il problema dei ritardati pagamenti della Pubblica nel settore dei lavori pubblici in Italia

Alla luce dell'esperienza spagnola, **il mantenimento degli obiettivi prestabiliti di risanamento della finanza pubblica ed in particolare dei vincoli del Patto di stabilità interno appare il principale motivo dell'inefficacia delle misure adottate in Italia.**

Si tratta di un ostacolo insormontabile che, negli ultimi anni, ha già fatto fallire anche le migliori soluzioni tecniche per il pagamento dei debiti pregressi e che, anche nel caso della certificazione dei crediti, ha fortemente ridotto l'efficacia delle misure adottate. Senza il superamento di questa criticità, ogni proposta di soluzione è destinata al fallimento.

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

Una tale misura potrebbe consentire, come avvenuto in Spagna, di dare una boccata di ossigeno alle imprese, evitando ulteriori fallimenti e garantendo il mantenimento di numerosi posti di lavoro.

4 marzo 2013

RITARDATI PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

CONFRONTO TRA LE MISURE PER IL PAGAMENTO DEI DEBITI PREGRESSI ADOPTATE IN SPAGNA ED IN ITALIA

	ITALIA	SPAGNA
<i>Finalità</i>	Certificazione dei crediti P.A. per consentire lo smobilizzo in banca, con costi a carico delle imprese, e la compensazione con debiti iscritti a ruolo	Certificazione dei crediti P.A. per consentire il rapido pagamento dei debiti pregressi
<i>Obiettivo annunciato</i>	30 miliardi di euro	35 miliardi di euro
<i>Risultati raggiunti</i>	Pochi milioni di euro certificati in 8 mesi	27 miliardi di euro pagati in 5 mesi
<i>Ricadute sull'occupazione</i>	Assenti	Mantenuti/creati 100.000 posti di lavoro
<i>Punti di forza/criticità</i>	- <u>Principale criticità</u>: mantenimento dei vincoli di finanza pubblica e del Patto di stabilità interno prestabiliti, in assenza di accordo con l'Unione Europea,. Sotto questo profilo, nessun valore aggiunto. - <u>Criticità 2</u>: Costi elevati, ed a carico delle imprese, per effettuare operazioni presso il sistema bancario. - <u>Criticità 3</u>: Inefficienza del sistema: tempi lunghi per l'emanazione dei decreti attuativi, mancata registrazione delle amministrazioni alla piattaforma di certificazione; mancate sanzioni per enti/funzionari che non certificano i crediti - <u>Criticità 4</u>: Compensazione possibile solo se presente data di pagamento e limitata ai crediti iscritti a ruolo prima del 30/04/2012 - <u>Criticità 5</u>: Nel contesto di finanza pubblica, scarso interesse delle banche ad effettuare operazioni di smobilizzo crediti P.A.	<u>Fattori di successo</u>: - Misura straordinaria di indebitamento ("una tantum"), oggetto di accordo con l'Unione Europea, per sanare il problema del debito pubblico nascosto - Procedura snella con tempi certi per la certificazione ed il pagamento dei crediti P.A. - Sanzioni previste per i funzionari degli enti locali che non rispettano le scadenze per la certificazione dei crediti ed i piani di assestamento di bilancio - Nessun costo per le imprese <u>Criticità</u>: - A fronte del rapido pagamento dell'importo principale, rinuncia agli interessi, aggi e oneri accessori da parte delle imprese.
<i>Crediti PA interessati</i>	Stato, Enti pubblici nazionali, Regioni (in parte esclusa la sanità), Enti locali (Comuni e Province) e Enti Servizio Sanitario Nazionale	Crediti ante 01/01/2012 vantati nei confronti di Comunità Autonome (Regioni), Enti locali, compresi gli enti da questi partecipati ed i crediti con procedimenti giurisdizionali pendenti
<i>Crediti PA esclusi</i>	Società partecipate dalle P.A.; Crediti con procedimenti giurisdizionali pendenti	Stato e Enti pubblici nazionali
<i>Principali date</i>	- <u>12/11/2011</u>: Legge di stabilità, introduzione obbligo di certificazione dei crediti P.A. - <u>22/05/2012</u>: Presentazione decreti ministeriali sulla certificazione e sulla compensazione dei crediti e dell'Accordo Abi-Confindustria sullo smobilizzo dei crediti presso il sistema bancario - <u>6/07/2012</u>: Avvio certificazione crediti P.A. e compensazione con somme iscritte a ruolo - <u>Ottobre 2012</u>: Avvio piattaforma telematica di certificazione - <u>2-6/11/2012</u>: Pubblicazione decreti aggiornati sulla certificazione e compensazione - <u>23/11/2012</u>: Pubblicazione decreto ministeriale fondo di garanzia per le PMI - <u>Gennaio 2013</u>: Avvio operatività delle banche per operazioni di smobilizzo crediti	- <u>24/02/2012</u>: Decreto Reale su misura per il pagamento dei ritardati pagamenti - <u>9/03/2012</u>: Ordinanza sulla certificazione dei crediti P.A. ed sui piani di assestamento di bilancio e Decreto Reale sulla creazione del Fondo per il pagamento dei fornitori della P.A. Avvio certificazione dei crediti - <u>31/03/2012</u>: Conclusione della fase di certificazione dei crediti P.A. e di predisposizione dei piani di assestamento di bilancio da parte degli enti locali - <u>31/05/2012</u>: Pagamento di 9,3 miliardi di euro di debiti pregressi degli enti locali - <u>Luglio 2012</u>: Pagamento di 17,7 miliardi di euro di debiti pregressi delle Comunità Autonome