

I RITARDI DI PAGAMENTO DELLA P.A. NEL SETTORE DEI LAVORI PUBBLICI

Ing. Romain Bocognani
Direzione Affari Economici e Centro Studi

Rovigo, 27 marzo 2013

La dimensione finanziaria dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione in Italia (1/2)



1. **La dimensione dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione in Italia è stimata dalla Banca d'Italia in circa 70 miliardi di euro (circa 5% PIL).**
 - a. *Questa stima si basa su un'indagine realizzata presso le imprese e non sui bilanci pubblici. Si tratta tuttavia del dato ufficiale più autorevole sull'importo totale dei ritardi di pagamento delle Pubbliche Amministrazioni in Italia.*
 - b. *La certificazione dei crediti P.A. aveva l'obiettivo di consentire una precisa quantificazione dell'importo dei ritardi ma il tentativo è fallito per altri motivi*
2. **Non esistono dati ufficiali consolidati sulla ripartizione di questi ritardi di pagamento tra territori, amministrazioni e settori.**
 - a. *Ad esempio, il dato sui ritardi della P.A. centrale varia dai 10 miliardi di euro (Banca d'Italia) ai 18 miliardi (Corte dei Conti), passando per i 15 miliardi (Ministero Economia)*
 - b. *I «range» più attendibili:*
 - ✓ *Regioni e enti Servizio Sanitario Nazionale: 30-40 miliardi di euro*
 - ✓ *Comuni, Province e altri enti locali: 15-20 miliardi di euro*
 - ✓ *Amministrazioni centrali e enti pubblici nazionali: 10-20 miliardi di euro*
 - c. **Alcune evidenze ricorrenti**
 - ✓ **Le costruzioni** e la sanità sono i due **settori più colpiti dal fenomeno**
 - ✓ **Il Patto di stabilità interno** è la principale causa di aumento dei ritardi di pagamento negli ultimi mesi

La dimensione finanziaria dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione in Italia (2/2)

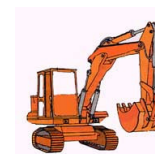


3. Nelle precedenti stime (70 miliardi di euro), **non sono considerati i debiti delle società e enti collegati** che potranno essere contabilizzati/stimati solo una volta approvate le norme sui bilanci consolidati (*work in progress*)
 - ***Ciò non significa che non bisogna cominciare a risolvere la questione dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione***
4. **Le altre cifre -140/150 miliardi di euro-** sui ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione, riprese anche dagli organi di stampa nelle ultime settimane (cfr. ritagli di seguito), **non riguardano i debiti commerciali**



Il fenomeno dei ritardi di pagamento nei lavori pubblici

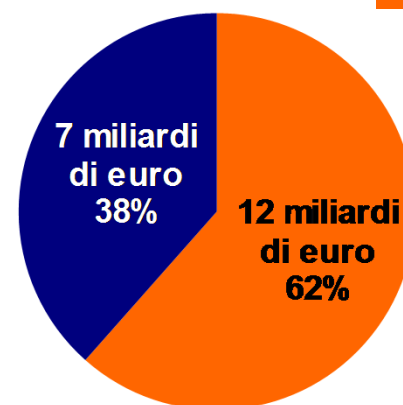
La dimensione finanziaria dei ritardati pagamenti della P.A. per lavori pubblici in Italia



Importo dei ritardi di pagamento della P.A. per lavori pubblici

Composizione %

1. L'Ance stima in **circa 19 miliardi di euro** l'importo dei ritardati pagamenti nei lavori pubblici.
2. Circa i **2/3 sono degli enti locali** (Regioni, Province, Comuni e SSN)
3. **Tempo medio di 8 mesi** (226 giorni) con punte oltre i 3 anni. Non ci sono molte differenze tra territori: medie dai 7 a 9 mesi



■ Debiti a livello statale ■ Debiti a livello locale

Totale 19 miliardi di euro di debiti

Elaborazioni e stime Ance su documenti ufficiali

L'importo dei ritardi di pagamento della P.A. nei confronti degli associati Ance è stimato in **circa 9 miliardi di euro**.

Nota: La stima dell'importo complessivo dei ritardati pagamenti nei lavori pubblici si basa sui dati ufficiali dei bilanci pubblici e su un'indagine presso le imprese. Il dato sui ritardi medi è il risultato di un'indagine realizzata ogni semestre dall'Ance presso le imprese associate



Le principali cause dei ritardi di pagamento della P.A.

Le cause prevalenti dei ritardi di pagamento da parte della P.A.

Composizione %

1	Patto di stabilità interno per Regioni ed Enti locali	66%
2	Trasferimento dei fondi da altre amministrazioni alle stazioni appaltanti	50%
3	Mancanza di risorse di cassa dell'ente	47%
4	Tempi lunghi di emissione del mandato di pagamento da parte della stazione appaltante	39%
6	Tempi lunghi di emissione del certificato di pagamento da parte della stazione appaltante	36%
7	Dissesto finanziario dell'ente locale	20%
8	Vischiosità burocratiche all'interno della stazione appaltante	13%
9	Contenzioso	12%
10	Perenzione dei fondi	12%

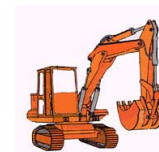
La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte Ance - Indagine rapida ottobre 2012

Principali cause:

- **Patto di stabilità interno**
- **Crescenti difficoltà finanziarie degli enti**
- **Inefficienza della P.A.**

Gli enti locali sono i principali responsabili dei ritardi di pagamento



Gli enti responsabili dei ritardi di pagamento

Composizione %

1	Comuni	84%
2	Province	43%
3	Regioni	32%
4	Ministeri	20%
5	Asl	17%
6	Consorzi	12%
7	Altri	11%
8	Anas	10%
9	Ferrovie dello Stato	3%

La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte Ance - Indagine rapida ottobre 2012

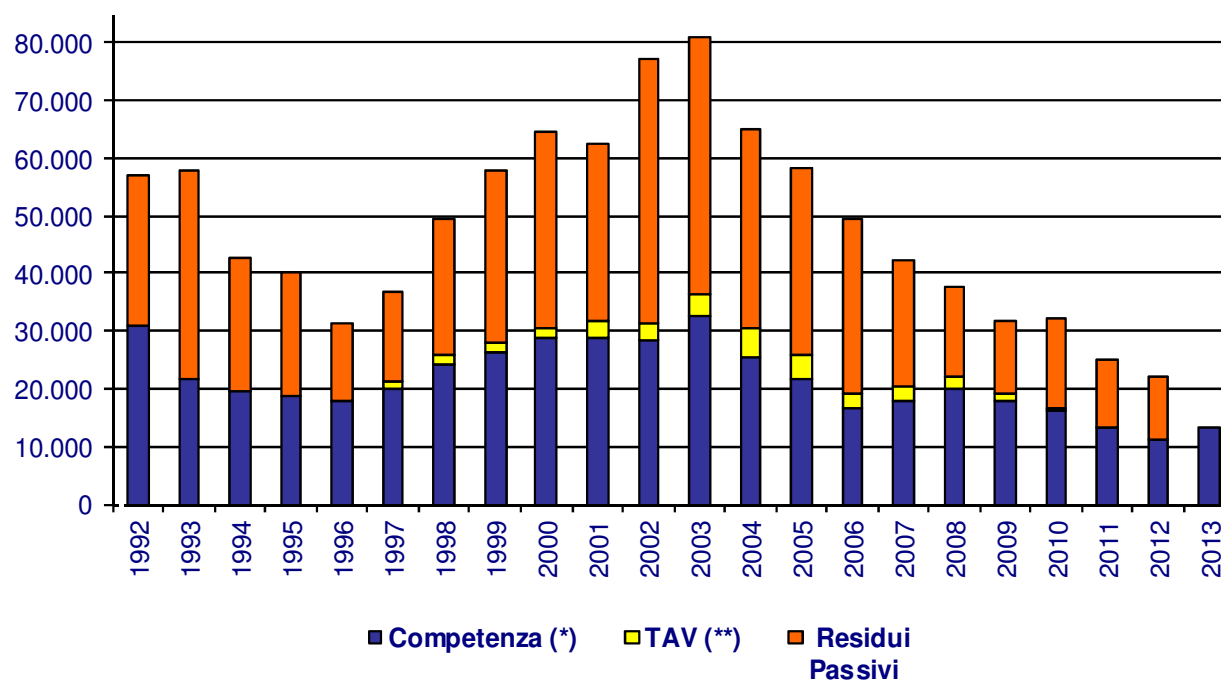
Problema dei ritardi di pagamento molto diffuso: sempre più stazioni appaltanti interessate

Analisi delle tendenze relative alla spesa dello Stato e degli enti locali

Bilancio dello Stato 2013: rispetto al 2008 risorse in calo del 32%

Risorse per nuove infrastrutture

Milioni di euro 2013



**Var.%
2013/2008
-32%**

**Var.%
2013/2012
+19,8%**

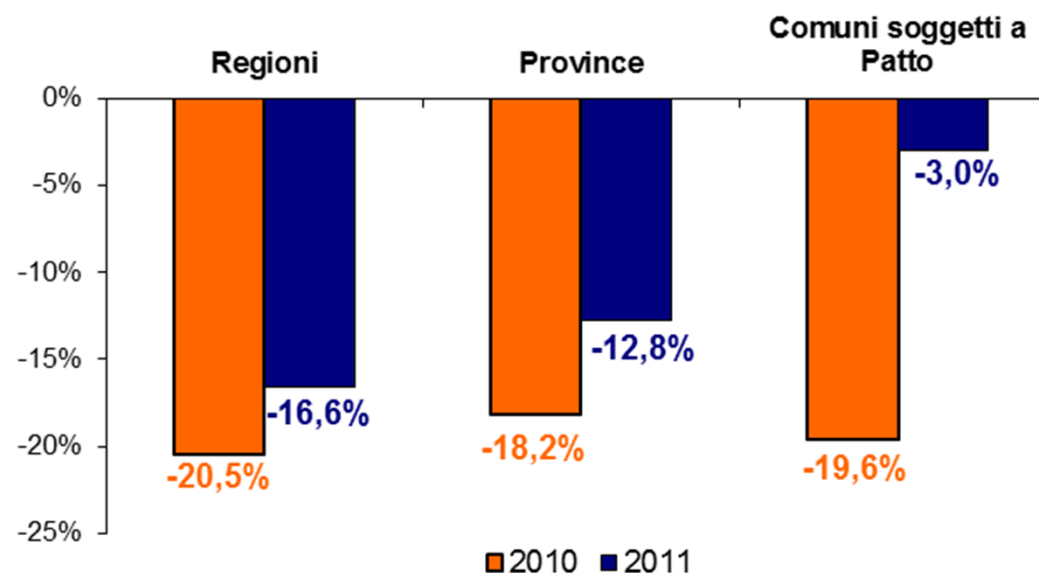
Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni e Legge di Stabilità 2013

Livelli degli investimenti in infrastrutture più bassi degli ultimi 20 anni

La riduzione degli investimenti degli enti locali in Italia

Riduzione della spesa in conto capitale da parte degli enti locali nel 2010-2011

Variazioni percentuali



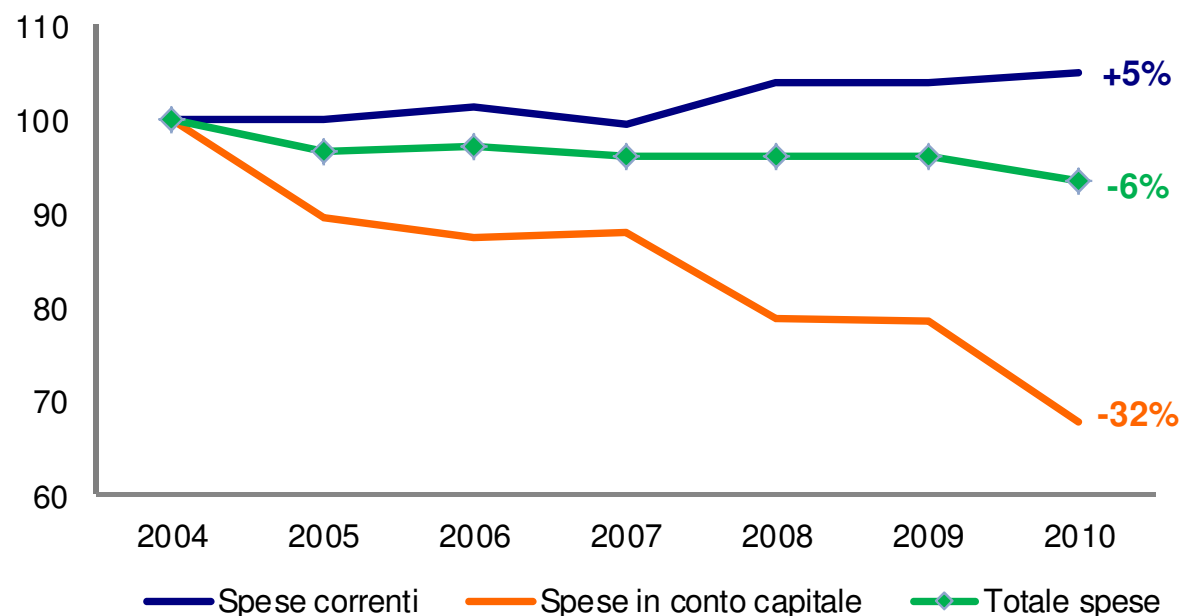
Elaborazione Ance su dati Corte dei Conti

Conseguenza del **Patto di stabilità interno** ma anche delle **scelte di bilancio effettuate dagli enti locali** in base al parametro della competenza mista che mette sullo stesso piano spese correnti ed in conto capitale

A livello locale, scelte di bilancio basate esclusivamente sulla compressione delle spese in conto capitale

Andamento della spesa corrente ed in conto capitale dei comuni italiani - Periodo 2004-2010

n.i. 2004 = 100



Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Per rispettare il Patto di stabilità interno, una buona parte degli enti locali ha ridotto esclusivamente la spesa in conto capitale e bloccato i pagamenti alle imprese, senza mettere un freno alla spesa corrente

L'ulteriore stretta del Patto di stabilità interno (1/2)

L'irrigidimento del Patto di stabilità interno per gli enti locali nel triennio 2013-2015 rispetto al 2012

Valori in milioni di euro

	2013	2014	2015	Totale triennio
Regioni a statuto ordinario	2.155	2.155	2.205	6.515
Regioni a statuto speciale e Prov. Autonome	1.270	1.770	1.845	4.885
Province	970	970	1.020	2.960
Comuni	2.805	3.405	3.505	9.715
TOTALE	7.200	8.300	8.575	24.075

Nella tabella sono riportati gli importi complessivi relativi all'irrigidimento del Patto di stabilità interno e ai tagli ai trasferimenti contenuti nelle Manovre dell'estate 2011 (L. 111/2011 e L. 148/2011), confermate dalla Legge di stabilità per il 2012 (L.183/2011), nel decreto-legge "Salva italia" (L. 214/2011), nel decreto-legge sulla spending review 2 (L. 135/2012), nel decreto-legge sugli enti locali (D.L. 174/2012) e nella Legge di stabilità per il 2013.

Elaborazione Ance su L. 122/2010, L. 111/2011, L. 148/2011, L. 183/2011, L. 214/2011, L. 135/2012, D.L. 174/2012 e Legge di stabilità per il 2013

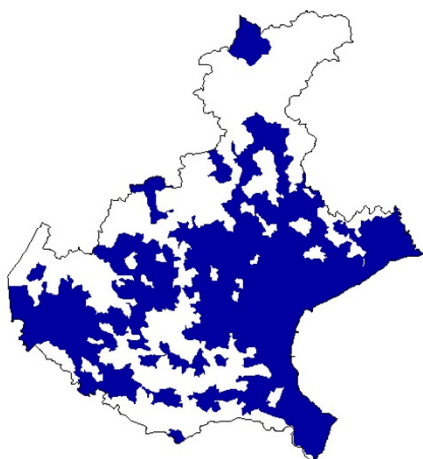
L'ulteriore irrigidimento del Patto di stabilità interno nel prossimo triennio, pari a circa 24 miliardi di euro, unito all'**estensione del Patto ai Comuni più piccoli** (da 2.300 a 5.750 Comuni soggetti a Patto), **produrrà le conseguenze peggiori** nel settore delle costruzioni e **soprattutto nelle imprese medio-piccole**

Estensione anche alle società partecipate dagli enti locali dal 2014

L'ulteriore stretta del Patto di stabilità interno (2/2)

GLI ENTI INTERESSATI DAL PATTO DI STABILITÀ INTERNO¹

2012



276 Enti locali

Regione
7 Province
268 Comuni (il 46%)

2013



550 Enti locali

Regione
7 Province
542 Comuni (il 93%)

2014



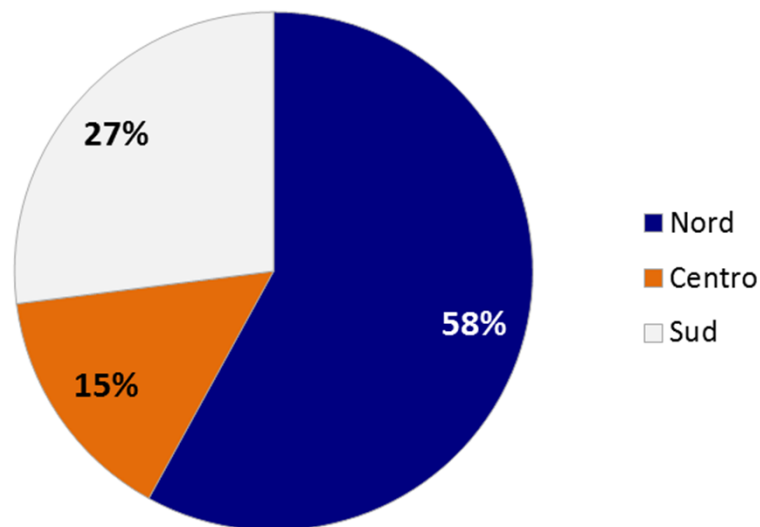
589 Enti locali

Regione
7 Province
581 Comuni (il 100%)

Le risorse di cassa bloccate dal Patto di stabilità interno

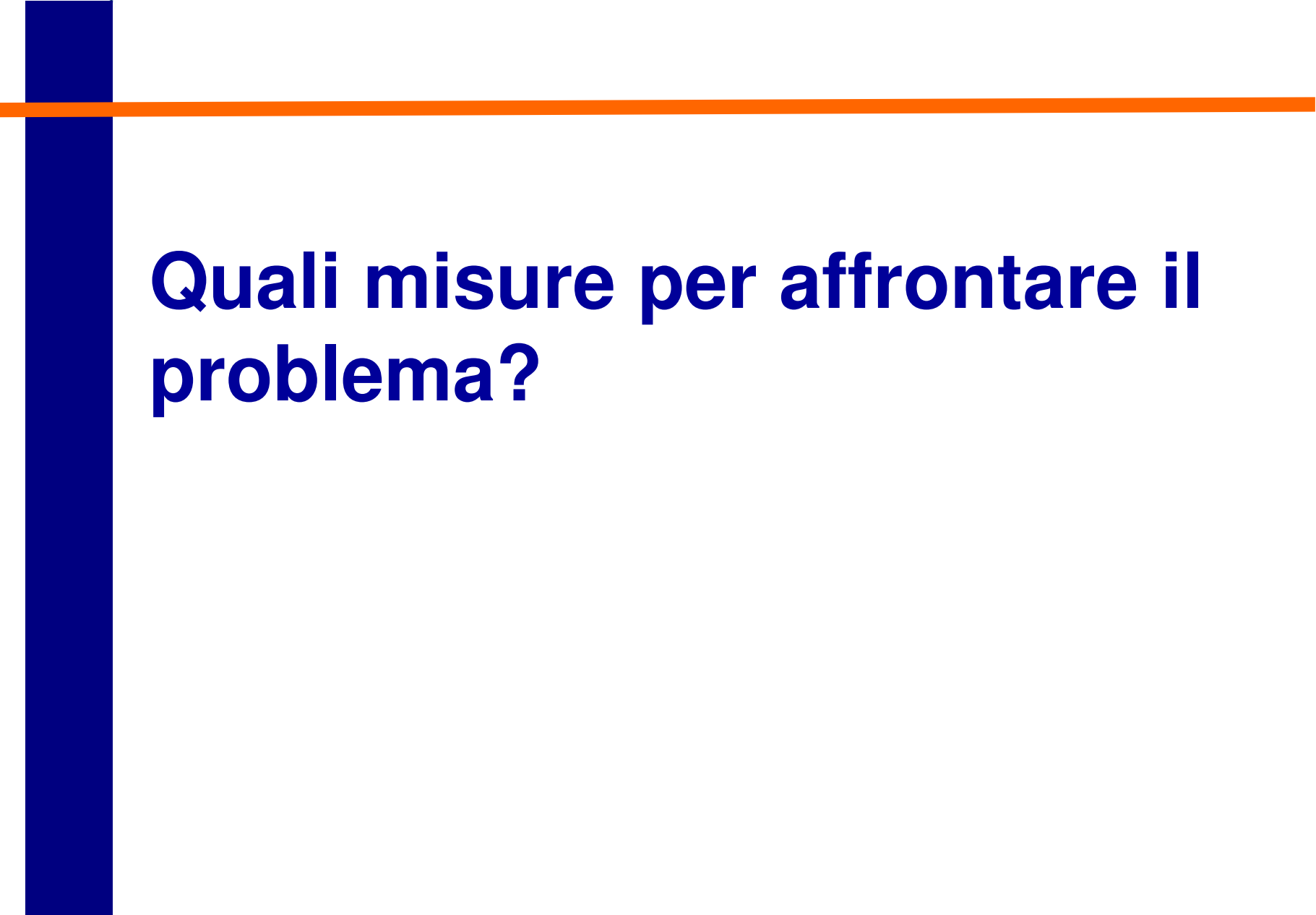
Ripartizione territoriale delle giacenze di cassa bloccate dal Patto

Composizione %



11 miliardi di euro di giacenze di cassa per investimenti in conto capitale bloccati dal Patto a livello nazionale

Veneto: 1,3 miliardi di euro di giacenze di cassa per investimenti in conto capitale bloccati dal Patto



Quali misure per affrontare il problema?

Direttiva europea: una precedente legislazione italiana inadeguata rispetto agli standard europei

I pagamenti nei lavori pubblici in alcuni Paesi europei

I PAGAMENTI NEI LAVORI PUBBLICI IN ALCUNI PAESI EUROPEI

	Termini di pagamento (numero di giorni calendari)	Interessi in caso di ritardato pagamento	Indicatore del livello di sanzione in caso di ritardo della P.A.* (Base Italia=1)
Francia	30 giorni	8,00%	2,6
Germania	21 giorni** (intermedio) 60 giorni (pagam. finale)	6,00%	2,0
Italia	75 giorni (intermedio) 90 giorni (pagam. finale)	2,5% nei primi 120 giorni*** 5,27% successivamente	1,0
Spagna	40 giorni	8,00%	2,6

* L'indicatore è stato calcolato sulla base degli interessi che la Pubblica Amministrazione deve pagare per un ritardo di 151 giorni (ritardo medio registrato in Italia nel secondo semestre 2012 secondo i risultati dell'indagine Ance).

** La normativa tedesca prevede un termine di 18 giorni lavorativi (3 settimane) per i pagamenti intermedi. Il termine di 21 giorni calendari è stato indicato nella tabella per consentire il raffronto.

*** In Italia, la normativa prevede due fasi nella procedura di pagamento e l'applicazione di un tasso del 2,5% per i primi 60 giorni di ritardo nella prima fase nonché per i primi 60 giorni di ritardo nella seconda fase. Nella tabella è stato riportato il dato di 120 giorni. Nell'indagine Ance di ottobre 2012, le imprese hanno infatti segnalato ritardi superiori ai 60 giorni nelle due fasi della procedura di pagamento.

Nota: Gli interessi in caso di ritardo si riferiscono ai tassi in vigore nel secondo semestre 2012, per i contratti tra imprese e la Pubblica amministrazione

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Direttiva europea sui pagamenti: le principali modifiche al Codice dei contratti pubblici

LA NORMATIVA SUI PAGAMENTI NEI LAVORI PUBBLICI IN ITALIA

Redazione dello Stato di Avanzamento Lavori (S.A.L.)
da parte del Direttore Lavori



~~45 giorni~~
30 giorni

In caso di ritardo interessi al
~~2,5% nei primi 60 giorni~~
~~5,27% oltre i 60 giorni~~

8,75% dal 1° giorno

Emissione del certificato di pagamento



30 giorni

In caso di ritardo interessi al
~~2,5% nei primi 60 giorni~~
~~5,27% oltre i 60 giorni~~

8,75% dal 1° giorno

Pagamento dei lavori eseguiti

Termine di pagamento
~~75 giorni~~ **60 giorni**

Fonte: Ance su Codice dei contratti pubblici

Direttiva europea sui pagamenti: un impulso al miglioramento dell'efficienza della PA

Raffronto tra vecchia e nuova normativa di pagamento nei lavori pubblici

	NUOVA LEGISLAZIONE <i>per i contratti sottoscritti dal 1/1/2013</i>	ATTUALE LEGISLAZIONE <i>per i contratti sottoscritti fino al 31/12/2012</i>
Termini di pagamento	60 giorni	75 giorni
Indennizzi		
A- Interessi maggiorati per ritardato pagamento	Tasso di riferimento + 8% Nel 2013 ⇒ 8,75%	Tassi definiti con decreti ministeriali Nel 2012 ⇒ tra il 2,5% ed il 5,27%
B- Costi amministrativi e burocratici	40 euro	-

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

- ⇒ **Applicazione al settore confermata con nota MISE del 23/01/2013. Il settore dei lavori pubblici è messo sullo stesso piano degli altri settori.** Maggiore attenzione nella programmazione della spesa e nella gestione delle procedure di pagamento
- ⇒ Può innescare un **circolo virtuoso** nei pagamenti di tutta la filiera delle costruzioni. Non c'è ancora giurisprudenza per quanto riguarda i rapporti tra imprese. Vale solo per i nuovi contratti
- ⇒ E' indispensabile **risolvere il problema del pregresso**

Le misure adottate per il pregresso: la certificazione dei crediti, un meccanismo poco efficace...

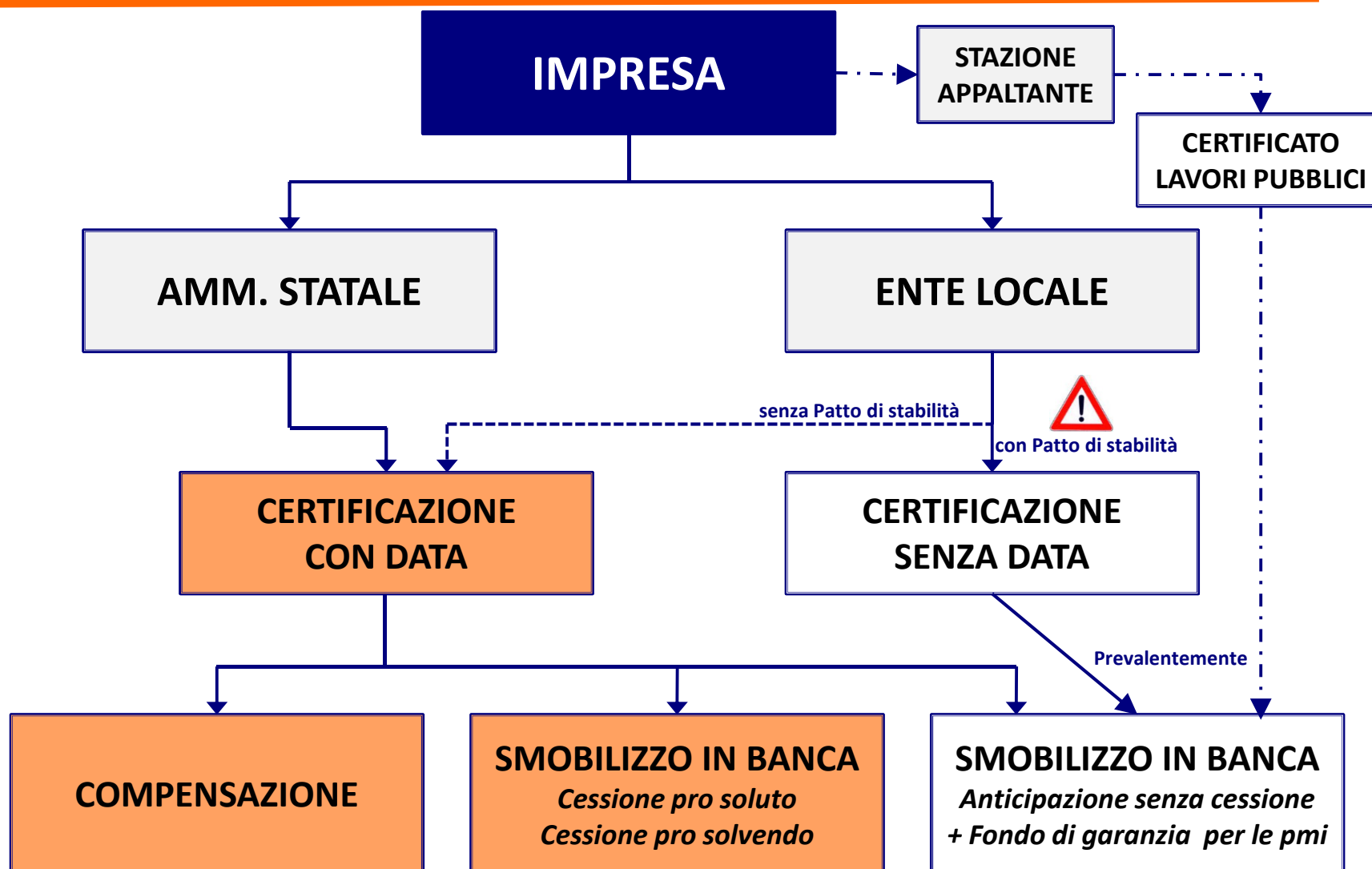
La certificazione dei crediti PA si sta rivelando una soluzione inefficace

- Obiettivo annunciato: smobilizzo di 30 miliardi di euro di crediti PA
- Dopo 8 mesi, pochi milioni di euro di crediti certificati e/o compensati dalle imprese nei primi mesi di operatività vs 70 miliardi di euro di debiti della PA
- Poche amministrazioni registrate: 4 regioni su 20; 40 province su 100; 1.200 Comuni su 8.000; 12 ministeri

I motivi dell'inefficacia dello strumento

- **Mantenimento del vincolo prestabilito degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica e del Patto di stabilità interno, in assenza di accordo con l'Unione Europea** ⇒ La procedura non ha quindi nessun valore aggiunto
- **Limitata attrattività per le imprese:** costi elevati per accedere allo strumento finanziario meno interessante (anticipazione crediti)
- **Inefficienza del sistema:** tempi lunghi per la predisposizione dello strumento + mancata registrazione delle Amministrazioni alla piattaforma di certificazione dei crediti + mancate sanzioni per gli enti/funzionari che non provvedono alla certificazione
- Scarso interesse delle banche in virtù della rischiosità di scontare i crediti di molte P.A. nell'attuale contesto di finanza pubblica

...e complesso



Un confronto impietoso con le misure adottate in Spagna

	 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"), tratta 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.

La posizione dell'Ance

1. Il problema dei ritardati pagamenti in Italia **-19 miliardi di euro nel settore delle costruzioni-** sta letteralmente stritolando il tessuto produttivo, mettendo a rischio la sopravvivenza delle imprese ed estendendo i suoi effetti devastanti su tutta la filiera
2. Le soluzioni adottate fino ad oggi non sono state in nessun modo adeguate alla drammaticità della situazione perché hanno continuato ad alimentare una **finzione contabile** che occulta il debito pur in presenza di crediti vantati dalle imprese
3. E' quindi **urgente definire un piano effettivo di pagamento dei debiti pregressi, concordato tra istituzioni italiane ed europee come misura *una tantum*** che, in quanto tale, **non incide sul pareggio di bilancio strutturale**
4. Occorre realizzare un'operazione di verità e trasparenza sul debito pubblico italiano garantendo che gli impegni presi sul risanamento di bilancio siano riferiti ai dati veri
5. A questo fine, **11 miliardi di pagamenti per investimenti realizzati dagli enti locali sono già disponibili** ma bloccati dal Patto di stabilità interno
6. Il piano di smaltimento dei debiti pregressi rappresenta anche un elemento essenziale per garantire l'effettiva applicazione della **nuova direttiva europea sui ritardati pagamenti** per i nuovi contratti
7. Parallelamente, occorre **rivedere le regole del Patto di stabilità**, introducendo una "*golden rule*" per salvaguardare la componente di investimento nei bilanci delle amministrazioni pubbliche