

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

DIREZIONE AFFARI ECONOMICI E CENTRO STUDI

PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN QUADRO IN CHIAROSCURO, CON PIU OMBRE CHE LUCI

Estratto dall'Osservatorio Congiunturale
sull'Industria delle Costruzioni – Dicembre 2014

Sommario

PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN QUADRO IN CHIAROSCURO, CON PIU OMBRE CHE LUCI	3
Una situazione di sofferenza nel settore dei lavori pubblici nonostante lievi miglioramenti.....	4
Le misure da adottare: “una tantum” per pagare il pregresso e riforma del Patto	9

PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN QUADRO IN CHIAROSCURO, CON PIU OMBRE CHE LUCI

*Dall'analisi della situazione dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione nel settore dei lavori pubblici emerge un **quadro in chiaroscuro, in cui permangono più ombre che luci**.*

*I ritardi di pagamento della P.A. continuano infatti a determinare una **situazione di sofferenza nel settore delle costruzioni**, uno dei settori più colpiti dal fenomeno in Italia.*

L'entrata in vigore della direttiva europea e le misure finora adottate dai vari Governi hanno avuto effetti positivi, ma purtroppo ancora troppo limitati, sull'andamento dei ritardi di pagamento.

*Nel secondo semestre 2014, **i tre quarti delle imprese di costruzioni** (il 72%) **registrano ritardi** nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.*

*I mancati pagamenti della P.A. provocano tuttora **effetti negativi sull'occupazione, sugli investimenti e sul funzionamento dell'economia**: a fronte del mancato pagamento della P.A., un terzo delle imprese (il 31%) deve ridurre il numero dei dipendenti, la metà delle imprese (il 41%) riduce gli investimenti previsti e il 57% delle imprese ritarda i pagamenti ai propri fornitori.*

*Secondo le stime dell'Ance, circa **10 miliardi di euro** di ritardati pagamenti per spese in conto capitale rimangono **ancora senza una soluzione** (erano 19 miliardi due anni e mezzo fa). Di questi, 3-4 miliardi di euro sono relativi a debiti arretrati di parte capitale maturati prima del 31 dicembre 2013, quindi più di 11 mesi fa.*

*Nonostante un lieve miglioramento, anche i **tempi medi di pagamento** nei lavori pubblici rimangono elevati – **circa 6 mesi**, pari a 182 giorni- rispetto agli standard europei. Negli ultimi 18 mesi, si è infatti registrata una prima riduzione dei tempi di pagamento ma in assenza di un'accelerazione delle misure per contrastare il fenomeno nei lavori pubblici, saranno **necessari ancora 5 anni per arrivare ai tempi fissati dalla direttiva europea** (60 giorni nel settore dei lavori pubblici).*

*I riscontri sull'attuazione della direttiva europea in Italia mettono inoltre in evidenza che la **normativa comunitaria** rimane **ancora in larga misura disattesa nel settore dei lavori pubblici**. La questione è innanzitutto culturale: nell'amministrazione vige ancora l'abitudine di pagare quando si può, non quando si deve.*

Permangono frequenti situazioni in cui le amministrazioni pubbliche disattendono esplicitamente le regole fissate dall'Europa sulla tempestività dei pagamenti, sia per quanto riguarda i tempi di pagamento sia per quanto riguarda gli indennizzi in caso di ritardo. Inoltre, si moltiplicano le prassi gravemente inique da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Rispetto a questa situazione, è necessario sottolineare che mentre gli altri settori hanno beneficiato di nuovi stanziamenti e di interventi di natura strutturale, per evitare la formazione di nuovi debiti, nell'ambito delle misure adottate nel 2014, l'edilizia non ha beneficiato di nuove misure.

***Anche gli ultimi provvedimenti** (DL "Sblocca Italia" e Legge di stabilità per il 2015) **continuano a rinviare la risoluzione del problema del settore dei lavori pubblici**.*

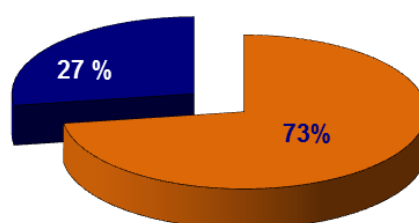
Questi nuovi rinvii si basano sul mantenimento di una "finzione contabile", alimentata dal Patto di stabilità interno e dalle regole di contabilizzazione nazionale, che consente il rispetto solo formale degli impegni presi a livello europeo.

Rimane quindi la **necessità di adottare nuove misure per il pagamento dei debiti pregressi**, attraverso un allentamento “una tantum” del Patto di stabilità interno ed interventi relativi ai debiti delle società e enti partecipati, **e di riformare strutturalmente le regole del Patto di stabilità interno e le modalità di contabilizzazione della spesa in conto capitale a livello nazionale**.

Una situazione di sofferenza nel settore dei lavori pubblici nonostante lievi miglioramenti

Secondo l'indagine realizzata dall'Ance presso le imprese associate, **nel secondo semestre 2014, il 73% delle imprese registra ancora ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione** (era l'81% nel 1° semestre 2014).

**IMPRESE DI COSTRUZIONE CHE DENUNCIANO
RITARDI NEI PAGAMENTI DA PARTE DELLA P.A.**
Composizione %



- Imprese di costruzioni con ritardi nei pagamenti
- Imprese di costruzioni senza ritardi nei pagamenti

Fonte Ance - Indagine rapida ottobre 2014

Le decisioni assunte dalle imprese per fare fronte ai ritardi

I mancati pagamenti della P.A. hanno provocato **effetti negativi sull'occupazione, sugli investimenti e sul funzionamento dell'economia**.

Negli ultimi mesi, infatti, le imprese hanno dovuto moltiplicare le tipologie di strumenti utilizzati per far fronte alla mancanza di liquidità provocata dai ritardi di pagamento da parte della Pubblica Amministrazione.

La soluzione privilegiata dalle imprese è stata quella dell'**utilizzo di strumenti finanziari**, che risultano tuttavia in calo nel corso dell'ultimo semestre. La maggiore parte delle imprese (il 68%) ha chiesto un anticipo di fatture in banca. Un quarto delle imprese (il 24%) ha richiesto un finanziamento a breve ed il 28% ha chiesto uno scoperto in banca. Le operazioni di cessione –*pro soluto* e *pro solvendo*– del credito rimangono sugli stessi livelli degli

**DECISIONI ASSUNTE DALL'IMPRESA PER FAR FRONTE
ALLA MANCANZA DI LIQUIDITA' PROVOCATA DAL
RITARDATO PAGAMENTO DELLA P.A.**

1	Rischiesto anticipo fatture in banca	68%
2	Dilazione tempi di pagamento ai fornitori e/o sub appaltatori	57%
3	Riduzione degli investimenti dell'impresa	41%
4	Riduzione del numero dei dipendenti	31%
5	Autofinanziamento	28%
-	Richiesta scoperto in banca	28%
7	Sospensione dei lavori	27%
8	Richiesto finanziamento a breve in banca	24%
9	Dilazione del versamento delle imposte e/o contributi, anche previdenziali	21%
10	Richiesta cessione <i>pro soluto</i> del credito	19%
-	Rinuncia a partecipare ad appalti pubblici	19%
12	Richiesta cessione <i>pro solvendo</i> del credito	14%
13	Richiesta compensazione con le somme iscritte a ruolo (DL 78/2010)	11%
14	Nessuna	2%

La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida ottobre 2014

ultimi due anni, interessando circa un quinto delle imprese (rispettivamente il 19% ed il 14%).

I costi di questi strumenti finanziari sono interamente sopportati dalle imprese, con conseguente riduzione dei margini e aumento della situazione di debolezza delle stesse. Anche per questo motivo, numerose imprese fanno ricorso all'autofinanziamento (il 28%).

In questo contesto, è utile evidenziare che la certificazione del credito attraverso la piattaforma del Ministero dell'Economia e delle Finanze è stata comunque poco utilizzata: meno della metà (il 46%) delle imprese che hanno risposto all'indagine Ance hanno utilizzato almeno una volta lo strumento. Inoltre, in molti casi, l'impresa ha chiesto la certificazione per effettuare operazioni che, in passato, sono sempre state effettuate senza la richiesta di certificazione elettronica.

**MOTIVO DELLA RICHIESTA DI CERTIFICAZIONE DEL
CREDITO PA DA PARTE DELL'IMPRESA**

1	Anticipazione del credito	44%
2	Cessione pro soluto/pro solvendo del credito	21%
3	Non indica il motivo	21%
4	Compensazione con debiti fiscali	19%
5	Richiesta DURC ex art.13 bis DL 52/2012	9%
6	Disponibilità di un documento che attesta il debito della PA	5%

La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida ottobre 2014

Circa la metà delle imprese (il 57%) ha fatto ricorso alla **dilazione nei tempi di pagamento ai fornitori e ai sub-appaltatori** per fare fronte ai ritardi della Pubblica Amministrazione. Nell'altra metà dei casi, le scelte imprenditoriali sono quindi state virtuose perché non si sono orientate verso una soluzione –quella della dilazione dei tempi di pagamento ai fornitori- considerata come quella di più semplice applicazione e a minor costo.

I ritardi nei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione hanno avuto gravi ripercussioni anche in termini di **ridimensionamento dell'attività d'impresa**: il 41% delle imprese ha dovuto ricorrere ad una riduzione degli investimenti, mentre in un terzo (il 31%) dei casi le imprese sono state obbligate a ridurre il numero dei dipendenti.

La dilazione del **versamento delle imposte e/o dei contributi**, anche previdenziali, interessa invece un'impresa su cinque (il 21%).

Solo nell'11% dei casi, poi, **le imprese hanno compensato i crediti P.A. con somme iscritte a ruolo o con somme dovute in base agli istituti definatori della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario**.

10 miliardi di euro ancora senza una soluzione e tempi medi di pagamento di 6 mesi

Per affrontare il problema dei ritardi di pagamento, il Governo ha adottato, a partire dal mese di aprile 2013, un Piano di pagamenti dei debiti della Pubblica Amministrazione, costituito da tre decreti-legge¹, emanati tra aprile 2013 e giugno 2014.

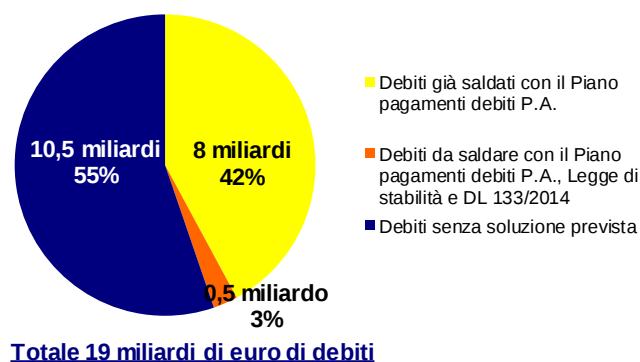
Si tratta di un piano a lungo invocato dall'Ance che ha intensamente lavorato con le istituzioni nazionali ed europee per trovare una soluzione ad un fenomeno che mette a repentaglio la sopravvivenza di migliaia di imprese.

L'approvazione del Piano di pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione rappresenta un segnale di discontinuità, positivo ma ancora insufficiente, nella ricerca di una soluzione definitiva al drammatico problema dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione alle imprese di costruzioni.

Per quanto riguarda il pagamento dei debiti di parte capitale, la maggior parte dei quali per lavori pubblici, l'importo stanziato ammonta a circa 8,5 miliardi di euro, a fronte di circa 19 miliardi di euro vantati dalle imprese di costruzioni.

Secondo le stime dell'Ance, quindi, circa 10 miliardi di euro di ritardati pagamenti per spese in conto capitale rimangono ancora senza una soluzione. Di questi, 3-4 miliardi di euro sono relativi a debiti arretrati di parte capitale maturati prima del 31 dicembre 2013, quindi più di 11 mesi fa.

PAGAMENTO DEI DEBITI DELLA P.A. PER LAVORI PUBBLICI - Valori in miliardi di euro



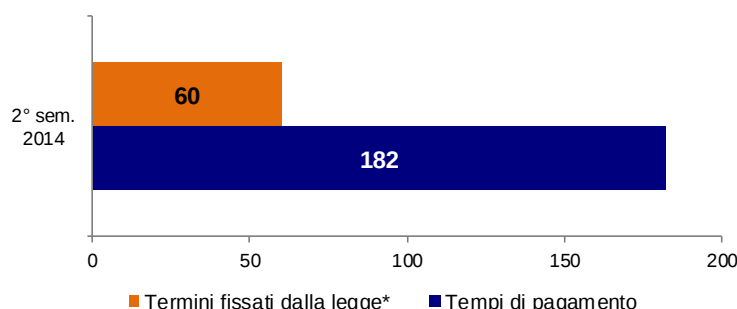
Elaborazione e stime Ance su documenti ufficiali

Nonostante un lieve miglioramento negli ultimi mesi, inoltre, i **tempi medi di pagamento** nei lavori pubblici rimangono elevati rispetto agli standard europei.

In media, le imprese che realizzano lavori pubblici sono pagate **circa 6 mesi** (182 giorni) dopo l'emissione del SAL -146 giorni oltre i termini fissati dalla legge (75 giorni per i contratti precedenti al 2013 e 60 giorni per i contratti firmati dopo il 1° gennaio 2013)- e le punte di ritardo superano ancora i due anni.

¹ Decreto-legge 6 aprile 2013, n°35, convertito con la legge 6 giugno 2013, n°64; decreto-legge 31 agosto 2013, n°102, convertito con la legge 28 ottobre 2013, n°124 e decreto-legge 24 aprile 2014, n°66, convertito con la legge 23 giugno 2014, n°89

TERMINI DI LEGGE E TEMPI MEDI DI PAGAMENTO NEL SETTORE DEI LAVORI PUBBLICI - Numero di giorni

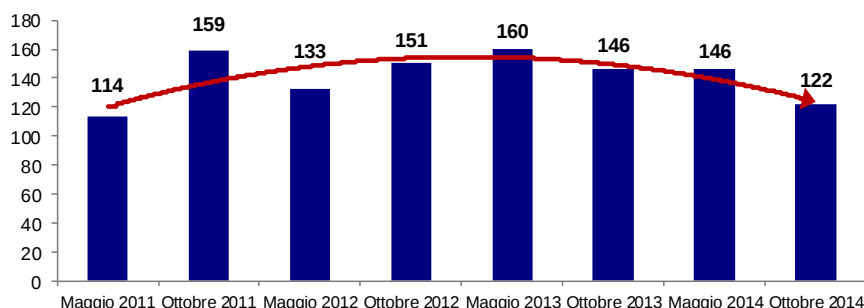


* Per il 2° semestre 2014, il termine di legge di **60 giorni** riguarda solo i contratti stipulati dopo il 1° gennaio 2013. Per gli altri contratti, permane il termine precedente, fissato in 75 giorni

Fonte: Ance su documenti ufficiali e indagini Ance

Negli ultimi 18 mesi, si è registrata una prima riduzione dei tempi di pagamento: i ritardi medi oltre i termini di legge sono passati da 160 giorni a maggio 2013 a 122 giorni ad ottobre 2014. Tuttavia, in assenza di un'accelerazione delle misure per contrastare il fenomeno nei lavori pubblici, saranno **necessari ancora 5 anni per arrivare ai tempi fissati dalla direttiva europea** (60 giorni).

RITARDO MEDIO NEI PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - Giorni medi di ritardo



Nota: Nel grafico sono indicati i ritardi medi **oltre i termini fissati dalla legge** (60 giorni per i contratti sottoscritti dopo il 1° gennaio 2013)

Fonte: Ance - Indagini rapide Maggio 2011 - Ottobre 2014

Una direttiva europea ancora in larga misura disattesa

In questo contesto, i riscontri sull'attuazione della nuova direttiva europea in Italia mettono in evidenza che **la normativa comunitaria rimane ancora in larga misura disattesa nel settore dei lavori pubblici**. Si registrano infatti tempi di pagamento tre volte superiori a quelli fissati dalla normativa europea.

Permangono inoltre **frequenti situazioni in cui le amministrazioni pubbliche** (bandi di gara, circolari amministrative, ecc.) **disattendono esplicitamente le regole fissate dall'Europa** sulla tempestività dei pagamenti, sia per quanto riguarda i tempi di pagamento che per quanto riguarda gli eventuali indennizzi in caso di ritardo.

Solo un terzo delle imprese, infatti, segnala di aver riscontrato il rispetto della direttiva europea da parte di alcune P.A. nel secondo semestre 2014. Si registrano comunque lievi miglioramenti rispetto ad un anno fa quando solo un quarto delle imprese segnalava di aver riscontrato almeno una volta il rispetto della direttiva.

Inoltre, **si moltiplicano le prassi gravemente inique da parte delle Pubbliche Amministrazioni:** circa la metà delle imprese segnala che le Pubbliche Amministrazioni chiedono di accettare, in sede di contratto, tempi di pagamento superiori ai 60 giorni o chiedono di ritardare l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori (S.A.L.) o dell'invio delle fatture; infine, al 42% delle imprese viene chiesto di rinunciare agli interessi di mora in caso di ritardo.

PRASSI GRAVEMENTE INIQUE DELLE P.A. LE SITUAZIONI RISCONTRATE DALLE IMPRESE

Valori percentuali

1	Richiesta di accettare, in sede di contratto, tempi di pagamento superiori ai 60 giorni	57%
2	Richiesta di ritardare l'emissione dei S.A.L. o l'invio delle fatture	45%
3	Richiesta di rinunciare agli interessi di mora in caso di ritardo	42%
4	Rispetto della Direttiva Europea sui pagamenti	29%
5	Rifiuto dell'amministrazione di sottoscrivere il contratto per incompatibilità dei pagamenti con le regole di finanza pubblica	8%

La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida ottobre 2014

Le cause dei ritardi di pagamento alle imprese nel settore dei lavori pubblici

Secondo l'indagine realizzata dall'Ance a ottobre 2014, **il Patto di Stabilità Interno – denunciato dall'81% delle imprese- rappresenta la principale causa di ritardo nel settore dei lavori pubblici.**

CAUSE PREVALENTI CHE HANNO DETERMINATO I RITARDI DEI PAGAMENTI DA PARTE DELLA P.A.

1	Patto di stabilità interno per Regioni ed Enti locali	81%
2	Trasferimento dei fondi da altre amministrazioni alle stazioni appaltanti	56%
3	Tempi lunghi di emissione del mandato di pagamento da parte della stazione appaltante	48%
4	Mancanza di risorse di cassa dell'ente	44%
5	Tempi lunghi di emissione del certificato di pagamento da parte della stazione appaltante	39%
6	Vischiosità burocratiche all'interno della stazione appaltante	33%
7	Perenzione dei fondi	16%
8	Contenzioso	13%
9	Dissesto finanziario dell'ente locale	12%

La domanda prevede la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida ottobre 2014

Le **difficoltà finanziarie degli enti** rappresentano la seconda causa di ritardo. Tali difficoltà sono legate prevalentemente al mancato trasferimento dei fondi da parte di altre amministrazioni (56%), alla mancanza di risorse di cassa (44% dei casi), ma anche a situazioni di dissesto finanziario dell'ente appaltante (16%).

Infine, completa il quadro delle cause dei ritardi la **generale inefficienza della Pubblica Amministrazione ed altri problemi burocratici**. Le imprese, infatti, denunciano difficoltà legate all'emissione del certificato di pagamento da parte della stazione appaltante (il 39% dei casi), all'emissione del mandato di pagamento (il 48% dei casi) e alle "vischiosità burocratiche" all'interno della stazione appaltante (il 33%).

Le misure da adottare: "una tantum" per pagare il pregresso e riforma del Patto

Le criticità emerse nell'analisi della situazione attuale mettono in evidenza che la risoluzione del problema dei ritardi di pagamento in Italia, e conseguentemente la corretta applicazione della nuova direttiva europea sui ritardi di pagamento, non possono prescindere da **due misure prioritarie: la riforma strutturale del Patto di stabilità interno e il pagamento di tutti i debiti pregressi**, attraverso un allentamento "una tantum" del Patto di stabilità interno ed interventi relativi ai debiti delle società e enti partecipati

Da questo punto di vista occorre rilevare che mentre gli altri settori hanno beneficiato, nel corso del 2014, di nuovi stanziamenti e di interventi di natura strutturale per evitare la formazione di nuovi debiti, **l'edilizia non ha beneficiato di nuove misure**.

Le misure adottate dal Governo tra aprile e giugno 2014 (DL 66/2014), infatti, si riferiscono esclusivamente alla spesa corrente e non riguardano le spese in conto capitale. Per gli altri settori, quindi, il problema riguarda prevalentemente l'attuazione di misure già adottate mentre per l'edilizia mancano ancora molte misure.

Gli ultimi provvedimenti (Legge di stabilità per il 2015 e DL "Sblocca Italia") continuano tra l'altro a rinviare la risoluzione del problema del settore dei lavori pubblici.

Questi nuovi rinvii si basano sul mantenimento di una "finzione contabile" che consente il rispetto solo formale degli impegni presi a livello europeo e penalizza le imprese che realizzano lavori rispetto alle imprese di altri settori: non si pagano le imprese di costruzioni per rispettare il tetto del 3% di rapporto deficit/PIL.

Da una parte, infatti, le regole nazionali di contabilizzazione delle spese spingono le amministrazioni a rimandare più possibile l'effettivo pagamento di lavori regolarmente realizzati al fine di non gravare sul deficit dell'anno in corso. Dall'altra, le sanzioni del Patto di stabilità interno continuano ad incoraggiare gli enti a ritardare i pagamenti di parte capitale.