

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

DIREZIONE AFFARI ECONOMICI E CENTRO STUDI

PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN QUADRO DETERIORATO DALL'INTRODUZIONE DELLO SPLIT PAYMENT

Estratto dall'Osservatorio Congiunturale
sull'Industria delle Costruzioni – Luglio 2015

Sommario

SINTESI	3
PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN QUADRO DETERIORATO DALL'INTRODUZIONE DELLO SPLIT PAYMENT	5
Tempi di pagamenti in leggera diminuzione nei lavori pubblici ma permangono forti criticità.....	5
Le azioni prioritarie per la risoluzione del problema dei ritardati pagamenti nei lavori pubblici.....	11
Lo split payment aggrava la situazione di liquidità delle imprese che realizzano lavori pubblici.....	12

SINTESI

**Ritardati
pagamenti della
PA nei lavori
pubblici, una
questione aperta...**

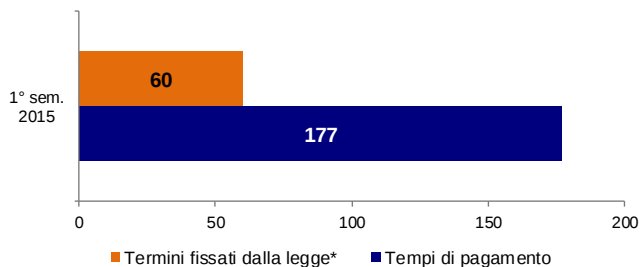
Il problema dei ritardi di pagamento alle imprese continua a colpire fortemente il settore delle costruzioni anche nel 2015.

Secondo l'indagine realizzata dall'Ance presso le imprese associate, infatti, **nel primo semestre 2015, il 78% delle imprese registra ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.**

Nei lavori pubblici, continua la tendenza al lento miglioramento dei tempi di pagamento alle imprese registratasi a partire dal primo semestre 2013, periodo in cui sono state approvate le prime misure nazionali relative allo smaltimento dei debiti pregressi, contemporaneamente all'entrata in vigore della nuova direttiva europea sui ritardi di pagamento.

Ma nonostante questi miglioramenti, **i tempi medi di pagamento rimangono elevati rispetto agli standard europei:** in media, le imprese che realizzano lavori pubblici continuano ad essere pagate dopo **177 giorni (circa 6 mesi) contro i 60 giorni previsti dalla normativa comunitaria.**

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



* Per il 1° semestre 2015, 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

Il volume dei ritardi, inoltre, rimane consistente: l'Ance stima in **circa 8 miliardi di euro l'importo dei ritardi di pagamento alle imprese che realizzano lavori pubblici.**

In questo contesto, **la direttiva europea in materia di ritardo di pagamento rimane in larga misura disattesa nel settore dei lavori pubblici in Italia.**

Il mancato rispetto della normativa europea non riguarda soltanto i tempi di pagamento ma anche le **numerose prassi gravemente inique messe in atto dalle Pubbliche Amministrazioni** nei confronti delle imprese.

Per non risultare inadempienti nei pagamenti, infatti, molte Pubbliche Amministrazioni tendono a forzare l'invio tardivo delle

fatture per spostare artificiosamente la data di scadenza delle stesse.

Rispetto agli ultimi due anni, nel primo semestre 2015, aumenta significativamente la richiesta alle imprese di ritardare l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori (S.A.L.) o l'invio delle fatture: il 54% delle imprese denuncia questa prassi.

Più in generale, permangono frequenti situazioni, diffuse in tutto il territorio nazionale, in cui le amministrazioni pubbliche 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

...che continua ad arrecare danni all'occupazione e agli investimenti nel settore

I mancati pagamenti della P.A. hanno provocato importanti effetti negativi sull'occupazione e sugli investimenti nel settore e, più in generale, sul funzionamento dell'economia.

A causa dei ritardi, quasi la metà delle imprese ha ridotto gli investimenti e un terzo delle imprese ha dovuto ridurre il numero dei dipendenti. Inoltre, le imprese hanno sopportato costi elevati, con conseguente riduzione dei margini e aumento della situazione di debolezza finanziaria, per l'utilizzo degli strumenti finanziari utilizzati per sopperire alla mancanza di liquidità.

Il problema dei ritardi di pagamento continua quindi a determinare una situazione di sofferenza nel settore dei lavori pubblici ed **è necessario adottare rapidamente nuove misure** dopo che gli ultimi interventi del Governo hanno continuato a rinviare la risoluzione del problema.

Lo split payment aggrava ulteriormente le difficoltà finanziarie delle imprese

In un contesto già fortemente compromesso dalla diffusione e dal perdurare del fenomeno dei ritardi di pagamento nei lavori pubblici, lo *split payment*, entrato in vigore dal 1° gennaio 2015, aggrava fortemente l'equilibrio finanziario delle imprese che operano nel settore in Italia.

Per le imprese che realizzano lavori pubblici, già fisiologicamente a credito Iva, la norma impone infatti un effetto finanziario ancora più grave.

Secondo l'Ance, **l'ulteriore perdita di liquidità per le imprese** derivante dal versamento dell'Iva direttamente da parte della P.A., risulta pari a **circa 1,3 miliardi di euro all'anno**.

L'introduzione dello *split payment* rappresenta, quindi, un passo indietro rispetto all'attenzione dimostrata negli ultimi anni sul tema della liquidità delle imprese e dei pagamenti della Pubblica Amministrazione.

PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN QUADRO DETERIORATO DALL'INTRODUZIONE DELLO SPLIT PAYMENT

Tempi di pagamenti in leggera diminuzione nei lavori pubblici ma permangono forti criticità

Il problema dei ritardi di pagamento alle imprese continua a colpire il settore delle costruzioni anche nel 2015. Secondo l'indagine realizzata dall'Ance presso le imprese associate, infatti, **nel primo semestre 2015, il 78% delle imprese registra ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione**, in aumento rispetto al 2° semestre 2014 (73%).

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

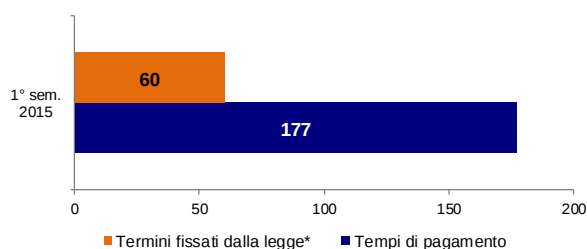


Fonte Ance - Indagine rapida maggio 2015

Tempi medi di pagamento di 6 mesi nei lavori pubblici

Nei lavori pubblici, continua la tendenza al lento miglioramento dei tempi di pagamento alle imprese registratasi a partire dal primo semestre 2013, periodo in cui sono state approvate le prime misure nazionali relative allo smaltimento dei debiti pregressi, contemporaneamente all'entrata in vigore della direttiva europea sui ritardi di pagamento (Direttiva 2011/07/UE).

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



* Per il 1° semestre 2015, 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

Nonostante questi miglioramenti, **i tempi medi di pagamento nei lavori pubblici rimangono elevati rispetto agli standard europei**: secondo l'indagine realizzata dall'Ance presso le imprese associate, i tempi sono pari a circa 3 volte quelli previsti dalla normativa comunitaria.

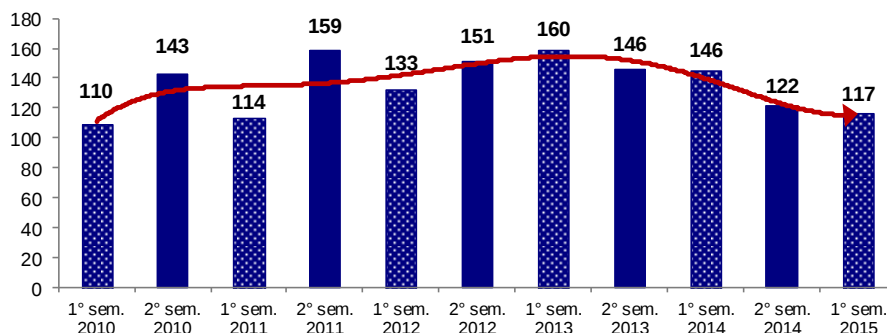
In media, infatti, le imprese che realizzano lavori pubblici continuano ad essere pagate **6 mesi (177 giorni) dopo l'emissione del SAL** -117 giorni oltre i termini fissati dalla legge

(60 giorni per i contratti firmati dopo il 1° gennaio 2013 e 75 giorni per i contratti precedenti al 2013)- e le punte di ritardo superano ancora i 18 mesi.

Rispetto alla situazione di due anni fa, si registra una riduzione complessiva dei tempi medi di pagamento alle imprese di circa il 27% (da 160 giorni di ritardo nel primo semestre 2013 a 117 giorni nel primo semestre 2015, pari a 43 giorni in meno di ritardo nei pagamenti della Pubblica Amministrazione).

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 a partire dal 1° gennaio 2013 e 75 giorni per i contratti sottoscritti prima del 1° gennaio 2013
Fonte: Ance - Indagini rapide maggio 2011 - maggio 2015

Nel primo semestre 2015, però, rallenta il ritmo di miglioramento dei tempi di pagamento: rispetto al secondo semestre 2014, i tempi medi diminuiscono solo di 5 giorni. Questo rallentamento è da attribuire, secondo l'Ance, principalmente all'assenza di nuove misure governative in grado di contrastare efficacemente il fenomeno dei ritardati pagamenti nei lavori pubblici.

Per questo motivo, **appare indispensabile approvare rapidamente nuove misure di livello nazionale in grado di accelerare i tempi di pagamento alle imprese e di offrire una soluzione alle numerose criticità ancora esistenti nel settore dei lavori pubblici.**

Per quanto riguarda il volume dei ritardi, sulla base dell'andamento degli investimenti nel settore dei lavori pubblici e delle precedenti rilevazioni dell'Ance, è possibile stimare in **circa 8 miliardi di euro l'importo dei ritardi di pagamento alle imprese che realizzano lavori pubblici.**

Più in generale, con riferimento al tema dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione in Italia, le recenti indagini della Banca d'Italia e del Cerved confermano i primi miglioramenti registrati in molti settori negli ultimi mesi e l'esigenza di adottare ulteriori misure per garantire il rispetto della normativa europea in materia di ritardi di pagamento (pagamenti entro 30 o 60 giorni secondo i settori).

Nella Relazione annuale presentata a fine maggio, infatti, la Banca d'Italia ha indicato che *“Secondo le indagini campionarie [di Banca d'Italia], i tempi medi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche sarebbero stati inferiori a 160 giorni nel 2014, in riduzione rispetto a 180 del 2013”*.

Inoltre, secondo l'Osservatorio Cerved relativo a pagamenti e protesti delle imprese nel primo quadrimestre 2015, *“i dati [...] relativi a un consistente numero di fatture emesse verso enti della Pubblica Amministrazione indicano che continua a diminuire lo stock dei mancati pagamenti verso le imprese fornitrici: l'importo dei mancati pagamenti scende sotto la metà [il 49,5%] del totale di quelli scaduti e in scadenza, così come il*

numero delle fatture. Rimane però elevata, vicino al 60%, la quota di inevaso tra le fatture di nuova emissione.”

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

Nel settore dei lavori pubblici, il Patto di stabilità interno continua a rappresentare la principale causa di ritardo nei pagamenti della Pubblica Amministrazione alle imprese.

Negli ultimi mesi, tuttavia, è aumentato significativamente il peso dei problemi di liquidità delle Amministrazioni, derivanti dalla mancanza di risorse di cassa o da mancati trasferimenti di altre amministrazioni.

Sul fronte dell'efficienza amministrativa nel gestire le procedure di pagamento, si registrano primi –timidi– segnali positivi. Continua quindi a crescere l'attenzione al tema della tempestività dei pagamenti da parte della P.A.,

anche come conseguenza dell'entrata in vigore della direttiva europea e di alcuni provvedimenti adottati dal Governo nazionale nel 2014, ma la “cultura dei ritardati pagamenti” rimane fortemente presente in molte Amministrazioni.

Secondo l'indagine realizzata dall'Ance presso le imprese associate, il **Patto di Stabilità Interno** rappresenta la principale causa di ritardo nel settore dei lavori pubblici, anche se si registrano alcuni primi miglioramenti. Il 73% delle imprese che hanno risposto all'indagine indica, infatti, di subire ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione a causa del Patto.

Le **difficoltà finanziarie degli enti** rappresentano la seconda causa di ritardo ed assumono un ruolo sempre più rilevante nella determinazione dei ritardi. Tali difficoltà sono legate principalmente al mancato trasferimento dei fondi da parte di altre amministrazioni (il 62% nel primo semestre 2015 contro il 34% di due anni fa), alla mancanza di risorse di cassa (il 53% nel primo semestre 2015 contro il 44% di due anni fa), ma anche a situazioni di dissesto finanziario dell'ente appaltante (16%, stabile negli ultimi due anni).

Infine, la **generale inefficienza della Pubblica** determina ancora notevoli ritardi, anche se la tendenza è quella di un primo leggero miglioramento. Le imprese denunciano difficoltà legate all'emissione del mandato di pagamento (il 50%, contro il 55% di un anno fa), all'emissione del certificato di pagamento da parte della stazione appaltante (il 47%, percentuale stabile nell'ultimo anno) e alle “vischiosità burocratiche” all'interno della stazione appaltante (il 32% contro il 38% di un anno fa).

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

1	Patto di stabilità interno per Regioni ed Enti locali	73%
2	Trasferimento dei fondi da altre amministrazioni alle stazioni appaltanti	62%
3	Mancanza di risorse di cassa dell'ente	53%
4	Tempi lunghi di emissione del mandato di pagamento da parte della stazione appaltante	50%
5	Tempi lunghi di emissione del certificato di pagamento da parte della stazione appaltante	47%
6	Vischiosità burocratiche all'interno della stazione appaltante	32%
7	Dissesto finanziario dell'ente locale	16%
8	Perenzione dei fondi	13%
-	Contenzioso	12%

La domanda prevede la possibilità di risposta multipla
Fonte: Ance - Indagine rapida maggio 2015

Gli enti responsabili dei ritardi

I principali enti responsabili dei ritardi continuano ad essere gli enti territoriali. Nel primo semestre 2015, l'83% delle imprese segnala ritardi da parte dei Comuni. Le Province e le Regioni sono inoltre indicate come responsabili di ritardi rispettivamente dal 43% e dal 39% delle imprese.

Le decisioni assunte dalle imprese per fare fronte ai ritardi di pagamento

ENTI RESPONSABILI DEI RITARDI DI PAGAMENTO

1	Comuni	83%
2	Province	43%
3	Regioni	39%
4	Ministeri	16%
5	Anas	13%
6	Società partecipate da enti locali	13%
7	Consorzi	13%
8	Enti S.S.N.	12%
9	Altri	6%
10	Ferrovie dello Stato	5%

La domanda prevede la possibilità di risposta multipla
Fonte: Ance - Indagine rapida maggio 2015

Per far fronte alla mancanza di liquidità provocata dai ritardi di pagamento da parte della Pubblica Amministrazione, le imprese che realizzano lavori pubblici hanno dovuto moltiplicare le tipologie di strumenti utilizzati, riducendo investimenti e personale e sopportando costi finanziari elevati.

I mancati pagamenti della P.A. hanno provocato importanti effetti negativi sull'occupazione e sugli investimenti nel settore e, più in generale, sul funzionamento dell'economia.

Da più di due anni, l'indagine realizzata ogni semestre dall'Ance presso le imprese associate mette in evidenza una sostanziale invarianza nella composizione delle scelte effettuate dalle imprese quando subiscono ritardi di pagamento da parte della Pubblica Amministrazione.

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

1	Richiesto anticipo fatture in banca	70%
2	Dilazione tempi di pagamento ai fornitori e/o sub appaltatori	55%
3	Riduzione degli investimenti dell'impresa	42%
4	Autofinanziamento	39%
5	Riduzione del numero dei dipendenti	29%
6	Richiesto finanziamento a breve in banca	26%
7	Richiesta scoperto in banca	24%
8	Dilazione del versamento delle imposte e/o contributi, anche previdenziali	22%
9	Sospensione dei lavori	17%
10	Richiesta cessione <i>pro soluto</i> del credito	17%
11	Richiesta cessione <i>pro solvendo</i> del credito	15%
12	Rinuncia a partecipare ad appalti pubblici	14%
13	Richiesta compensazione con le somme iscritte a ruolo (DL 78/2010)	5%
14	Nessuna	1%

La domanda prevede la possibilità di risposta multipla
Fonte: Ance - Indagine rapida maggio 2015

La soluzione privilegiata dalle imprese è quella del **ricorso a strumenti finanziari**. Nel primo semestre 2015, la maggiore parte delle imprese (il 70%) ha chiesto un anticipo di fatture in banca. Un quarto delle imprese (il 26%) ha richiesto un finanziamento a breve ed il 24% ha chiesto uno scoperto in banca. Le operazioni di cessione *–pro soluto* e

pro solvendo- del credito rimangono sugli stessi livelli degli ultimi due anni, interessando meno di un quinto delle imprese (rispettivamente il 17% ed il 15%).

I costi di questi strumenti finanziari sono interamente sopportati dalle imprese, con conseguente riduzione dei margini e aumento della situazione di debolezza finanziaria. Anche per questo motivo, le imprese fanno sempre maggiore ricorso all'autofinanziamento (il 39%).

In questo contesto, è utile evidenziare che **la certificazione del credito attraverso la piattaforma del Ministero dell'Economia e delle Finanze** (Piattaforma di certificazione del credito, cosiddetta P.C.C.) **è stata comunque poco utilizzata**: solo un terzo (il 33%) delle imprese che hanno risposto all'indagine Ance hanno utilizzato almeno una volta lo strumento. Inoltre, nella metà dei casi, l'impresa ha chiesto la certificazione per effettuare operazioni che, in passato, sono sempre state effettuate senza la richiesta di certificazione elettronica, ad esempio per realizzare un'anticipazione del credito in banca o semplicemente per disporre di un documento che attesta il debito della Pubblica Amministrazione.

Circa la metà delle imprese (il 55%) 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 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 42% delle imprese ha dovuto ricorrere ad una riduzione degli investimenti, mentre quasi un terzo (il 31%) delle imprese è stato obbligato 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 22%).

Infine, solo nel 5% dei casi, **le imprese hanno compensato i crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione con somme iscritte a ruolo o con somme dovute in base agli istituti definitivi della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario**. Nella configurazione attuale, tale soluzione appare fortemente inefficace per via dell'assenza della possibilità di compensare, in modo "dinamico", i crediti P.A. con debiti fiscali da pagare nel corso dell'anno.

La direttiva europea in materia di pagamenti rimane disattesa nei lavori pubblici

Secondo l'indagine realizzata dall'Ance presso le imprese associate, **la direttiva europea in materia di ritardo di pagamento rimane in larga misura disattesa nel settore dei lavori pubblici in Italia**.

Solo un quarto delle imprese, infatti, segnala di aver riscontrato il rispetto della direttiva europea da parte di alcune P.A. nel primo semestre 2015.

Il mancato rispetto della normativa europea non riguarda soltanto i tempi di pagamento che, come illustrato precedentemente, continuano ad essere tre volte superiori a quelli fissati dalla normativa europea (pagamenti effettuati in 177 giorni contro i 60 giorni prescritti in applicazione della normativa comunitaria per il settore).

Negli ultimi mesi, infatti, le **Pubbliche Amministrazioni** hanno continuato a mettere in atto prassi gravemente inique nei confronti delle imprese che realizzano lavori pubblici: più della metà delle imprese (il 54%) segnala che le Pubbliche Amministrazioni chiedono di ritardare l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori (S.A.L.) o dell'invio delle fatture; allo stesso tempo, molte Amministrazioni chiedono di accettare, in sede di contratto, tempi di pagamento superiori ai 60 giorni; infine, al 37% 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 ritardare l'emissione dei S.A.L. o l'invio delle fatture	54%
2	Richiesta di accettare, in sede di contratto, tempi di pagamento superiori ai 60 giorni	42%
3	Richiesta di rinunciare agli interessi di mora in caso di ritardo	37%
4	Rispetto della Direttiva Europea sui pagamenti	25%
5	Rifiuto dell'amministrazione di sottoscrivere il contratto per incompatibilità dei pagamenti con le regole di finanza pubblica	10%

La domanda prevede la possibilità di risposta multipla
Fonte: Ance - Indagine rapida maggio 2015

Rispetto agli ultimi due anni, nel primo semestre 2015, aumenta significativamente la richiesta alle imprese di ritardare l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori (S.A.L.) o l'invio delle fatture.

Questa tendenza –fortemente lesiva dei diritti delle imprese- è stata sicuramente stimolata, negli ultimi mesi, dall'avvento della fatturazione elettronica che, insieme alla Piattaforma di Certificazione dei Crediti della Pubblica Amministrazione, permette al Ministero dell'Economia di monitorare quotidianamente lo stato dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni. Per non risultare inadempienti nei pagamenti, infatti, molte Pubbliche Amministrazioni tendono a forzare l'invio tardivo delle fatture per spostare artificiosamente la data di scadenza delle stesse.

Nel settore dei lavori pubblici, la situazione è ancora più grave dal momento che la data di scadenza di un pagamento viene fissata in base alla data di emanazione dello Stato di Avanzamento dei Lavori (S.A.L.) da parte del direttore dei lavori.

In sostanza, la data di scadenza dei pagamenti dipende dall'emanazione del SAL da parte di un soggetto -il direttore lavori- che viene nominato dall'ente appaltatore e fa quindi riferimento alla P.A..

Ora, considerando che il Codice dei Contratti Pubblici non indica nessuna cadenza temporale massima¹ per l'emanazione dello Stato di Avanzamento Lavori, la normativa italiana lascia, di fatto, ampiissimi margini di discrezionalità alle amministrazioni; discrezionalità di cui le Pubbliche Amministrazioni fanno cattivo uso, ritardando volontariamente l'emanazione dei S.A.L. per posticipare artificiosamente la scadenza dei pagamenti.

La capacità offerta alle Pubbliche Amministrazioni di definire la scadenza dei pagamenti nei lavori pubblici è stata stigmatizzata anche dalla Commissione Europea nell'ambito della procedura di infrazione aperta a metà 2014 per mancata attuazione della direttiva europea sui ritardi di pagamento (Direttiva 2011/07/UE). Tuttavia, ad oggi, il Governo non ha ancora provveduto a risolvere tale problematica.

¹ Tale scadenza non dovrebbe comunque essere superiore a 30/60 giorni.

LA NORMATIVA SUI PAGAMENTI NEI LAVORI PUBBLICI IN ITALIA

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

Atto della
P.A.

**Termine di legge
30 gg**

Emissione del certificato di pagamento

**Termine di legge
30 gg**

Pagamento dei lavori eseguiti

Fonte: Ance su Codice dei contratti pubblici

Più in generale, permangono **frequenti situazioni, diffuse in tutto il territorio nazionale, in cui le amministrazioni pubbliche 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.

Si tratta in particolare di bandi di gara e atti amministrativi, emanati anche in attuazione di programmi e provvedimenti nazionali (da ultimo il decreto-legge "Sblocca Italia") o da Pubbliche Amministrazioni centrali, che violano le regole europee in materia.

Le azioni prioritarie per la risoluzione del problema dei ritardati pagamenti nei lavori pubblici

A partire dal primo semestre 2013, il Governo ha adottato una serie di misure per risolvere il problema dei ritardi di pagamento alle imprese. Gli interventi hanno riguardato in particolare lo stanziamento di risorse per sopperire alla mancanza di risorse di cassa di alcuni enti e l'allentamento del Patto di stabilità interno. Inoltre, con il decreto-legge n°66/2014 della primavera 2014, sono state adottate misure volte a prevenire la formazione di ulteriori ritardi.

Le misure adottate hanno determinato un primo miglioramento, ancora insufficiente, dei tempi di pagamento nei lavori pubblici in Italia, senza mettere un freno alla formazione di nuovi debiti.

Il problema dei ritardi di pagamento continua quindi a determinare una situazione di sofferenza nel settore dei lavori pubblici ed è necessario adottare rapidamente nuove misure dopo che gli ultimi interventi del Governo hanno continuato a rinviare la risoluzione del problema.

L'adozione di un nuovo piano di pagamenti dei debiti pregressi, attraverso un ulteriore allentamento del Patto di stabilità interno degli enti locali e delle Regioni, ed un intervento su molte altre problematiche, come ad esempio quella delle società partecipate pubbliche, rappresenta un elemento indispensabile di una strategia di risoluzione definitiva del problema dei ritardati pagamenti nei lavori pubblici.

Per prevenire la formazione di nuovi debiti, è fondamentale adottare una **riforma strutturale del Patto di stabilità interno e delle modalità di contabilizzazione degli investimenti**.

Occorre, inoltre, introdurre un **limite temporale massimo per l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori (S.A.L.)** per mettere fine all'uso vizioso della discrezionalità attualmente concessa alle Pubbliche Amministrazioni.

Infine, secondo l'Ance, è necessario **favorire le cessioni *pro soluto* verso operatori finanziari dei crediti P.A. relativi a lavori pubblici** attraverso una modifica dell'articolo 117 del Codice dei Contratti, **riformare le regole sulla perenzione dei fondi per infrastrutture** per evitare lunghi sospensioni nell'erogazione dei pagamenti alle imprese e garantire una certificazione sistematica e automatica dei debiti della Pubblica Amministrazione.

Lo split payment aggrava la situazione di liquidità delle imprese che realizzano lavori pubblici

In un contesto già fortemente compromesso dalla diffusione e dal perdurare del fenomeno dei ritardi di pagamento nei lavori pubblici, lo *split payment*, entrato in vigore dal 1° gennaio 2015, aggrava fortemente l'equilibrio finanziario delle imprese che operano nel settore in Italia.

La misura, che pone a carico delle pubbliche amministrazioni il versamento dell'Iva relativa alle cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate nei confronti delle stesse, produce effetti deleteri sulle imprese, con ripercussioni negative su tutta la lunga filiera delle costruzioni, ed innesca un circolo vizioso dalle conseguenze drammatiche su occupazione, investimenti e funzionamento dell'economia.

Tale norma, di carattere generale, impone un costo più alto alle imprese di costruzioni che, acquistando beni e servizi con aliquote Iva più elevate di quelle applicate sui beni venduti, risultano già fisiologicamente a credito Iva.

Il meccanismo dello *split payment* non fa altro che peggiorare tale situazione, incrementando notevolmente la posizione creditoria delle imprese nei confronti dell'erario, costringendole a lunghissime attese per ottenerne il rimborso.

Difatti, proprio sulla tempistica dei rimborsi Iva, l'Italia è già incorsa in una procedura d'infrazione europea in atto, che obbliga l'erario ad accelerare i tempi di rimborso che attualmente raggiungono, in media, fino a 2 anni e mezzo, rispetto ai 7 o 10 giorni in Gran Bretagna e Germania, 1 mese in Francia e 6 mesi in Spagna.

Per le imprese che realizzano lavori pubblici, quindi, la norma dello *split payment* impone un effetto finanziario ancora più grave, proprio in virtù del loro profilo fiscale.

Secondo una stima Ance, basata su dati della Relazione Tecnica di accompagnamento al disegno di legge di stabilità 2015, l'ulteriore perdita di liquidità per le imprese derivante dal versamento dell'Iva direttamente da parte della P.A., risulta pari a circa 1,3 miliardi di euro in un anno.

Si tratta, inoltre, di una misura dagli scarsi effetti di gettito sul settore delle costruzioni, già interessato da strumenti in grado di misurare la *compliance* fiscale delle imprese. Ad esempio, la legge 136/2010, che impone a tutti i contratti pubblici la registrazione dei movimenti finanziari su conti correnti dedicati, in virtù della gestione contabile di tipo industriale che impone alle imprese di costruzioni, rappresenta un deterrente molto efficace a comportamenti elusivi ed evasivi delle imprese.

L'introduzione dello *split payment* in Italia va anche considerato nel contesto più ampio del processo di fatturazione e pagamento dei contratti pubblici.

Per la stessa fattura, un'impresa operante in Italia avrà in sostanza due "creditori": la Pubblica Amministrazione acquirente/committente, relativamente al corrispettivo dovuto per la prestazione effettuata (dal 78% al 90% dell'importo "totale" della fattura); l'Erario, per quanto riguarda il recupero dell'IVA (pari al 22% o al 10% del corrispettivo fatturato).

Per entrambi i crediti, le procedure di recupero degli importi riportano ritardi intollerabili che, nel complesso, superano ben oltre i 12 mesi.

In particolare, **dall'emissione della fattura l'impresa attende in media:**

- **circa 177 giorni (6 mesi) per il pagamento del corrispettivo** da parte della Pubblica Amministrazione per la prestazione resa, contro i 60 giorni prescritti dalla normativa europea per il settore dei lavori pubblici (Decreto legislativo 12 novembre 2012, n.192 e Circolare Mit-Mise del 23 gennaio 2013);
- **almeno 470 giorni (quasi 16 mesi) per il rimborso dell'IVA** da parte dell'Erario, ipotizzando la possibilità di accedere alla procedura del "rimborso IVA trimestrale"² (ai sensi degli artt.30, co.3 e 38-bis, co.2-9, D.P.R. 633/1972).

L'EFFETTO DELLO SPLIT PAYMENT SUL PAGAMENTO DELLE FATTURE IN ITALIA

SCHEMA RIEPILOGATIVO



IN SINTESI

Con lo *split payment*, le imprese italiane del settore dei lavori pubblici ricevono il pagamento:

- di un importo che varia tra il 78% ed il 90% dell'importo dovuto dopo circa 6 mesi
- di un importo che varia tra il 10% ed il 22% dell'importo dovuto dopo più di 15 mesi

Elaborazioni Ance su indagini Ance e documenti ufficiali

² In caso di liquidazione trimestrale dell'IVA (consentita in Italia per alcune categorie di soggetti passivi), infatti, l'impresa, una volta emessa la fattura, dovrà attendere la fine del trimestre di riferimento per far emergere il credito, più altri 15 giorni per poter procedere con la domanda di rimborso allo Stato, e ben oltre 12 mesi per ottenerne l'effettiva erogazione da parte dell'Erario (per un totale di almeno 15,5 mesi).