

PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Estratto dall'Osservatorio Congiunturale
sull'Industria delle Costruzioni – Luglio 2016

a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi

SOMMARIO

SINTESI.....	3
---------------------	----------

PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	5
--	----------

I RITARDI DI PAGAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN FENOMENO CHE CONTINUA A COLPIRE CON INTENSITÀ IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI.....	5
--	----------

DOPO TRE ANNI, IL RISPETTO DELLA DIRETTIVA EUROPEA NEI LAVORI PUBBLICI SEMBRA ANCORA UNA CHIMERA.....	11
--	-----------

SINTESI

I ritardati pagamenti della PA: un ulteriore fattore di rischio per il rilancio degli investimenti

I ritardati pagamenti della Pubblica amministrazione costituiscono, insieme al rallentamento dell'attività derivante dall'introduzione del nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni, uno dei principali fattori di rischio nella strategia di rilancio degli investimenti pubblici indicata dal Governo.

Dopo un biennio 2013-2014 caratterizzato da una forte attenzione al fenomeno dei ritardi di pagamento e dall'adozione di numerose misure relative allo smaltimento dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione e al miglioramento delle condizioni di pagamento alle imprese, infatti, gli ultimi mesi sono stati caratterizzati da una performance nettamente inferiore alle attese dei mercati e agli impegni derivanti dalle regole fissate in sede comunitaria.

Le indagini realizzate periodicamente dall'Ance mettono in evidenza il perdurare di una situazione di difficoltà nel settore e sottolineano gli effetti negativi che la cattiva abitudine delle amministrazioni di pagare con ritardo determina sulla situazione finanziaria delle imprese di costruzioni e, più in generale, sull'occupazione e sul funzionamento dell'economia.

Secondo l'indagine Ance, nel primo semestre 2016, il 79% delle imprese di costruzioni registra ancora ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.

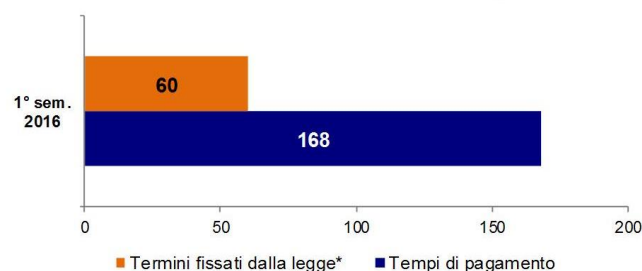
Inoltre, i ritardi nei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione hanno avuto gravi ripercussioni in termini di ridimensionamento dell'attività d'impresa: la metà delle imprese ha dovuto ricorrere ad una riduzione degli investimenti mentre circa un terzo delle imprese è stato obbligato a ridurre il numero dei dipendenti.

Tempi medi molto superiori a quelli previsti dalla normativa UE

I tempi medi di pagamento della Pubblica Amministrazione alle imprese del settore continuano a superare i limiti fissati dalla direttiva europea sui ritardi di pagamento.

Secondo l'Ance, nel primo semestre 2016, **le imprese che realizzano lavori pubblici sono pagate mediamente dopo 168 giorni**, vale a dire 5 mesi e mezzo dopo l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori (SAL), **contro i 60 giorni previsti dalla normativa.**

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



* Per il 1° semestre 2016, 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

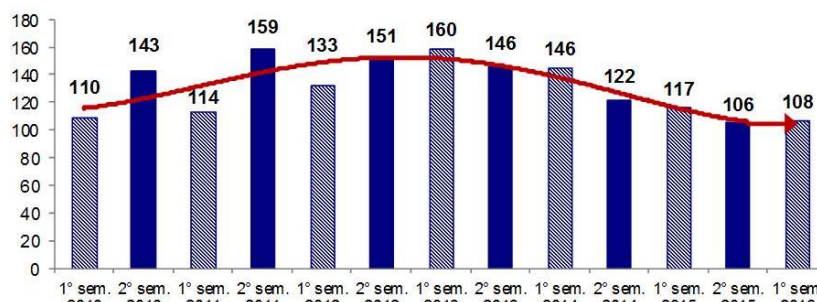
Fonte: Ance su documenti ufficiali e indagine Ance - Aprile 2016

Necessario affrontare la componente strutturale del problema

L'analisi storica dei tempi medi di ritardo nei pagamenti della P.A alle imprese del settore evidenzia nel primo semestre 2016, un'interruzione nel trend di discesa dei tempi medi di pagamento, rispetto ai picchi osservati fino al 2014.

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 aprile 2010 - aprile 2016

8 miliardi di euro ancora vantati dalle imprese di costruzioni

Allo stesso tempo, dall'analisi emerge l'entità della sfida che si presenta nei prossimi mesi e la necessità di aggredire la parte "strutturale" del fenomeno dei ritardi di pagamenti della Pubblica Amministrazione in Italia, quella legata alla "cultura dei ritardati pagamenti" che ancora resiste in molte Amministrazioni.

Sulla base dell'andamento degli investimenti nel settore dei lavori pubblici e delle precedenti rilevazioni dell'Ance, l'Ance stima ancora in **circa 8 miliardi di euro l'importo dei ritardi di pagamento alle imprese che realizzano lavori pubblici.**

Nei prossimi mesi, le misure contenute nella Legge di stabilità per il 2016 dovrebbero permettere di conseguire progressivamente un ulteriore miglioramento dei tempi di pagamento nel settore e di ridurre ulteriormente l'importo dei pagamenti arretrati. Fino ad oggi, però, l'indagine Ance, realizzata ad aprile 2016 non ha permesso di registrare ancora miglioramenti significativi legati al superamento Patto di stabilità interno per gli enti locali.

Dopo tre anni, il rispetto della direttiva europea sui ritardi di pagamento (direttiva 2011/07/UE) appare ancora molto lontano.

Inoltre, le Pubbliche Amministrazioni continuano a mettere in atto prassi gravemente inique nei confronti delle imprese che realizzano lavori pubblici: nel primo semestre 2016, l'85% delle imprese segnala di avere subito almeno una prassi gravemente iniqua da parte della P.A. (rinvio dell'emissione del SAL o della fattura, richiesta di accettazione di tempi superiori alla normativa e/o di rinuncia agli interessi di mora in caso di ritardo).

Una chimera il rispetto della direttiva europea nei lavori pubblici

PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

I ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione: un fenomeno che continua a colpire con intensità il settore delle costruzioni

Dopo un biennio 2013-2014 caratterizzato da una forte attenzione politica e mediatica al fenomeno dei ritardi di pagamento e dall'adozione, da parte del Governo nazionale, di numerose misure relative allo smaltimento dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione e al miglioramento delle condizioni di pagamento alle imprese¹, gli ultimi mesi sono stati caratterizzati da un minore impegno delle istituzioni nazionali per contrastare tale fenomeno.

Il problema dei ritardi di pagamento rimane, però, un problema molto diffuso in Italia² ed in particolare nel settore delle costruzioni, che risulta uno dei settori più colpiti.

Le indagini realizzate periodicamente dall'Ance mettono infatti in evidenza il perdurare di una situazione di difficoltà nel settore e sottolineano gli effetti negativi che la cattiva abitudine delle amministrazioni di pagare con ritardo determina sulla situazione finanziaria delle imprese di costruzioni e, più in generale, sull'occupazione e sul funzionamento dell'economia.

Secondo l'ultima indagine presso le imprese associate, realizzata dall'Ance ad aprile 2016, **nel primo semestre 2016, il 79% delle imprese registra ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.**

Oltre al rallentamento dell'attività derivante dall'introduzione del nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni, quindi, i ritardati pagamenti costituiscono uno dei principali fattori di rischio nella strategia di rilancio degli investimenti pubblici indicata dal Governo.

Tempi medi di pagamento nei lavori pubblici stabili a 5,5 mesi nel primo semestre 2016

I tempi medi di pagamento della Pubblica Amministrazione alle imprese del settore continuano a superare i limiti fissati dalla direttiva europea sui ritardi di pagamento (2011/07/UE).

Inoltre, nel primo semestre 2016, si è fermata la tendenza ad un lento e progressivo miglioramento dei tempi medi di pagamento registrata negli ultimi tre anni, nonostante il superamento del Patto di stabilità interno previsto dalla Legge di stabilità per il 2016; una misura che, secondo le rilevazioni effettuate dall'Ance ad aprile 2016, non ha ancora prodotto i miglioramenti sperati in termini di riduzione dei tempi di pagamento nel settore.

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



Fonte Ance -Indagine rapida aprile 2016

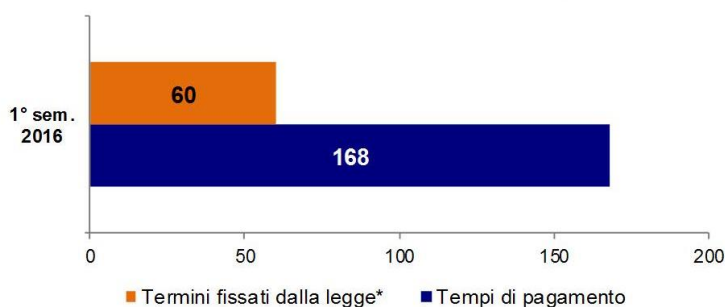
¹ Si tratta ad esempio del recepimento della nuova direttiva europea in materia di ritardi di pagamento (Direttiva 2001/07/UE) e dei decreti-legge n°35/2013, n°102/2013 e n°66/2014.

² Nella sua Relazione annuale presentata il 31 maggio 2016, la Banca d'Italia ha evidenziato, ancora una volta, che l'Italia presenta mediamente tempi più lunghi di pagamento della Pubblica Amministrazione nel confronto con gli altri Paesi europei.

Secondo l'Ance, in media, le imprese che realizzano lavori pubblici sono pagate mediamente dopo **168 giorni** –vale a dire 5 mesi e mezzo dopo l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori- **contro i 60 giorni previsti dalla normativa**³.

La direttiva europea rimane quindi in larga misura disattesa nel settore dei lavori pubblici in Italia.

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



** Per il 1° semestre 2016, 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 indagine Ance - Aprile 2016

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.

Tra inizio 2013 e fine 2015, infatti, si è registrata una riduzione complessiva dei ritardi medi di pagamento alle imprese di circa un terzo: si è passati dai 160 giorni di ritardo nel primo semestre 2013 ai 106 giorni nel secondo semestre 2015, pari a 54 giorni in meno di ritardo nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.

Il valore rilevato nel primo semestre 2016 (108 giorni di ritardo, oltre i 60 giorni previsti dalla legge) è ormai simile a quello registrato ad inizio 2010 (110 giorni di ritardo), periodo in cui è iniziata la rilevazione sistematica del fenomeno da parte dell'Ance.

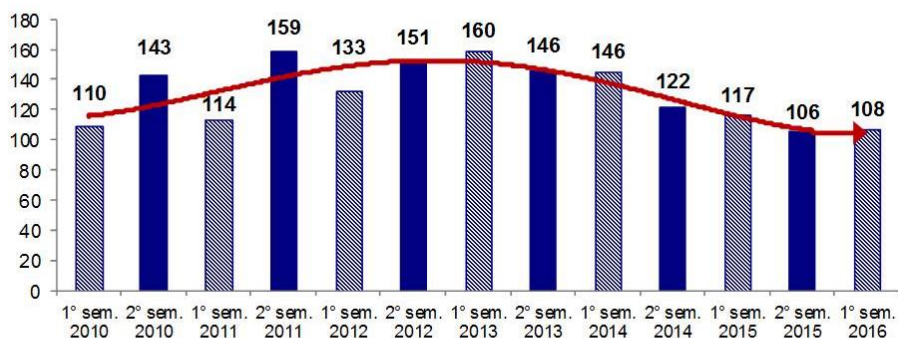
Risulta quindi superata la fase più acuta del problema, che è stata affrontata, come detto, con provvedimenti emergenziali per offrire una risposta ad un problema straordinario (erano stati raggiunti 160 giorni medi di ritardo nel settore).

Allo stesso tempo, dall'analisi emerge l'entità della sfida che si presenta nei prossimi mesi e la necessità di aggredire la parte "strutturale" del fenomeno dei ritardi di pagamenti della Pubblica Amministrazione in Italia, quella legata alla "cultura dei ritardati pagamenti" che ancora resiste in molte Amministrazioni.

³ A fine giugno 2016, sono state diffuse le linee guida ANAC, attuative del nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni (D.lgs 50/2016), relative al Direttore dei Lavori e al Responsabile Unico del Procedimento che potrebbero portare ad una riduzione dei termini di legge. Al momento della redazione del presente rapporto, tali linee guida sono in attesa di approvazione definitiva da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

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 aprile 2010 - aprile 2016

Nel primo semestre 2016, sulla base dell'andamento degli investimenti nel settore dei lavori pubblici e delle precedenti rilevazioni dell'Ance, l'Ance stima in **circa 8 miliardi di euro l'importo dei ritardi di pagamento alle imprese che realizzano lavori pubblici**.

Nei prossimi mesi, le misure contenute nella Legge di stabilità per il 2016, relative al superamento Patto di stabilità interno, dovrebbero permettere di conseguire progressivamente un ulteriore miglioramento dei tempi di pagamento nel settore e di ridurre ulteriormente l'importo dei pagamenti arretrati.

Come detto, l'indagine Ance, realizzata ad aprile 2016, non ha permesso di registrare ancora miglioramenti significativi legati al passaggio al pareggio di bilancio e al superamento del Patto di stabilità interno per gli enti locali.

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

Nel settore dei lavori pubblici, le **difficoltà finanziarie degli enti** i **problemi di liquidità degli enti pubblici** rappresentano la principale causa di ritardo nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.

Secondo l'indagine Ance, tali difficoltà sono legate principalmente al mancato trasferimento dei fondi da parte di altre amministrazioni (il 69% delle imprese che registrano ritardi lo indica tra le varie cause di ritardo), alla mancanza di risorse di cassa (il 67%), ma anche alla perenzione dei fondi (il 22%) e a situazioni di dissesto finanziario dell'ente appaltante (14%).

Per la prima volta dall'inizio della crisi, il **Patto di stabilità interno** non rappresenta più la principale causa di ritardo. Il 48% delle imprese segnala tuttavia ancora problemi collegati al Patto⁴.

⁴ L'indagine Ance è stata realizzata nel corso del mese di aprile 2016 e alcuni pagamenti bloccati dal Patto di stabilità interno durante il 2015 non erano stati ancora sbloccati, nonostante il superamento del Patto di stabilità interno previsto dalla legge di stabilità, anche a causa di un atteggiamento prudentiale delle Amministrazioni. Per questo motivo, il Patto è stato ancora indicato dalle imprese come causa di ritardo anche se, formalmente, non è più in vigore dal 1° gennaio 2016. Inoltre, l'Ance ha rilevato che, all'inizio del 2016, alcune stazioni appaltanti hanno continuato ad utilizzare strumentalmente l'"alibi" del Patto di stabilità interno per giustificare mancati pagamenti.

Dall'indagine, emerge chiaramente che in passato, il Patto di stabilità interno – che indiscutibilmente bloccava i pagamenti alle imprese in presenza di cassa disponibile- è stato anche utilizzato come alibi da alcune stazioni appaltanti per nascondere problemi di liquidità.

Tra l'indagine di ottobre 2015 e quella di aprile 2016, infatti, il Patto di stabilità interno ha perso circa 30 punti percentuali nelle segnalazioni delle imprese mentre hanno contemporaneamente guadagnato 30 punti le cause legate a difficoltà (+20 punti per la mancanza di risorse di cassa dell'ente e +10 punti per il mancato trasferimento dei fondi da altre P.A.).

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

Composizione %

1	Trasferimento dei fondi da altre amministrazioni alle stazioni appaltanti	69%
2	Mancanza di risorse di cassa dell'ente	67%
3	Tempi lunghi di emissione del mandato di pagamento da parte della stazione appaltante	49%
4	Patto di stabilità interno per Regioni ed Enti locali	48%
5	Tempi lunghi di emissione del certificato di pagamento da parte della stazione appaltante	44%
6	Vischiosità burocratiche all'interno della stazione appaltante	27%
7	Perenzione dei fondi	22%
8	Contenzioso	14%
9	Dissesto finanziario dell'ente locale	14%

La domanda prevede la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida aprile 2016

Sul fronte dell'**efficienza amministrativa** nel gestire le procedure di pagamento, nel primo semestre 2016, la metà delle imprese denuncia difficoltà legate all'emissione del mandato di pagamento (il 49%). Inoltre, vengono segnalate difficoltà legate all'emissione del certificato di pagamento da parte della stazione appaltante (il 44%) e alle "vischiosità burocratiche" all'interno della stazione appaltante (il 27%).

Nonostante alcuni lievi miglioramenti registrati su questo fronte negli ultimi anni, dopo l'entrata in vigore della direttiva europea e l'adozione di alcuni provvedimenti da parte del Governo, la "cultura dei ritardati pagamenti" rimane fortemente presente in molte Amministrazioni.

Gli enti responsabili dei ritardi

I principali enti responsabili dei ritardi continuano ad essere gli enti territoriali.

Nel primo semestre 2016, il 76% delle imprese segnala ritardi da parte dei Comuni. Le Regioni e le Province sono inoltre indicate come responsabili di ritardi rispettivamente dal 44% e dal 40% delle imprese.

Circa un quarto delle imprese (il 23%) segnala inoltre ritardi da parte dei Ministeri, probabilmente per l'aumento, ad inizio anno, dei problemi relativi alla perenzione dei fondi.

Le società partecipate dagli enti locali e i consorzi vengono infine indicati rispettivamente dal 21% e dal 15% delle imprese e rappresentano tipologie di enti sulle quali le misure adottate dal Governo negli ultimi anni hanno inciso limitatamente in termini di riduzione del fenomeno dei ritardi di pagamento.

Da ultimo, Anas e Ferrovie dello Stato continuano ad essere caratterizzati da poche segnalazioni da parte delle imprese.

ENTI RESPONSABILI DEI RITARDI DI PAGAMENTO Composizione %

1	Comuni	76%
2	Regioni	44%
3	Province	40%
4	Ministeri	23%
5	Società partecipate da enti locali	21%
6	Consorzi	15%
7	Enti S.S.N.	12%
8	Anas	8%
9	Altri	7%
10	Ferrovie dello Stato	3%

La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida aprile 2016

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

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

Per far fronte alla mancanza di liquidità provocata dai ritardi di pagamento da parte della Pubblica Amministrazione, infatti, le imprese che realizzano lavori pubblici riducono investimenti e personale e sopportano costi elevati legati all'utilizzo degli strumenti finanziari attivati.

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

1	Richiesto anticipo fatture in banca	66%
2	Dilazione tempi di pagamento ai fornitori e/o sub appaltatori	52%
3	Riduzione degli investimenti dell'impresa	45%
4	Riduzione del numero dei dipendenti	31%
5	Autofinanziamento	29%
6	Richiesto finanziamento a breve in banca	28%
7	Richiesta scoperto in banca	27%
8	Dilazione del versamento delle imposte e/o contributi, anche previdenziali	19%
9	Sospensione dei lavori	15%
10	Richiesta cessione <i>pro soluto</i> del credito	15%
11	Rinuncia a partecipare ad appalti pubblici	15%
12	Richiesta cessione <i>pro solvendo</i> del credito	15%
13	Richiesta compensazione con le somme iscritte a ruolo (DL 78/2010)	4%

La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida aprile 2016

I ritardi nei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione hanno gravi ripercussioni in termini di **ridimensionamento dell'attività d'impresa**: nel primo semestre 2016, il 45% delle imprese deve ricorrere ad una riduzione degli investimenti,

mentre circa un terzo (il 31%) delle imprese è obbligato a ridurre il numero dei dipendenti.

Inoltre, circa la metà delle imprese (il 52%) fa ricorso alla **dilazione nei tempi di pagamento ai fornitori e ai sub-appaltatori** per fare fronte ai ritardi della Pubblica Amministrazione.

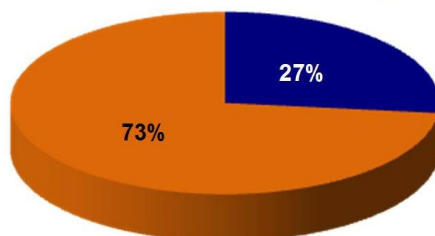
Per fare fronte alla mancanza di liquidità, le imprese fanno anche un ampio ricorso all'utilizzo di **strumenti finanziari**.

Nel primo semestre 2016, le tipologie di strumenti utilizzati appaiono in linea con quanto registrato negli ultimi tre anni: il 66% delle imprese chiede un anticipo di fatture in banca, il 28% un finanziamento a breve e il 27% uno scoperto in banca. Le operazioni di cessione *–pro soluto e pro solvendo–* del credito continuano a rimanere su livelli bassi e riguardano solo un sesto delle imprese (il 15% delle imprese per entrambe).

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, rimane sempre elevata la quota di imprese (il 29%) che fa ricorso all'autofinanziamento *–quando è possibile–*, prima di attivare strumenti finanziari.

In questo contesto, è opportuno sottolineare nuovamente 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 poco utilizzata dalle imprese**: nel primo semestre 2016, solo un quarto delle imprese (il 27%) che hanno partecipato all'indagine Ance e segnalato ritardi nei pagamenti della P.A. utilizza lo strumento (almeno una volta).

UTILIZZO DELLA P.C.C. DA PARTE DELLE IMPRESE DI COSTRUZIONE CHE DENUNCIAO RITARDI NEI PAGAMENTI DA PARTE DELLA P.A. - Composizione %



■ Imprese che hanno usato almeno una volta la P.C.C.
 ■ Imprese che non hanno usato la P.C.C.

Fonte Ance - Indagine rapida - Aprile 2016

Inoltre, nella maggior parte dei casi (il 53%), l'impresa chiede 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.

Nel primo semestre 2016, la dilazione del **versamento delle imposte e/o dei contributi**, anche previdenziali, interessa un'impresa su cinque (il 19%).

Infine, la possibilità di compensare i crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione con somme iscritte a ruolo o con somme dovute in base agli istituti definatori della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario è utilizzata solo dal 4% delle imprese. Come già evidenziato dall'Ance in passato, 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.

Dopo tre anni, il rispetto della direttiva europea nei lavori pubblici sembra ancora una chimera

La direttiva europea in materia di ritardo di pagamento rimane spesso disattesa nel settore dei lavori pubblici in Italia.

Secondo l'indagine realizzata dall'Ance ad aprile 2016 presso le imprese associate, nel primo semestre 2016, circa un quarto delle imprese (il 29%) segnala di aver riscontrato almeno una volta il rispetto della direttiva europea da parte di una P.A.. Tale percentuale risulta stabile rispetto alle precedenti rilevazioni.

In Italia, permangono tuttavia **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.

Il mancato rispetto della normativa europea, infatti, non riguarda soltanto i tempi di pagamento che risultano ancora molto superiori a quelli fissati dalla normativa europea: i pagamenti sono effettuati dopo 166 giorni contro i 60 giorni previsti dalla direttiva.

Le Pubbliche Amministrazioni continuano a mettere in atto prassi gravemente inique nei confronti delle imprese che realizzano lavori pubblici: l'85% delle imprese segnala di avere subito almeno una prassi gravemente iniqua da parte della P.A. (richiesta di ritardare l'emissione dei SAL o l'invio delle fatture: richiesta di accettare, in sede di contratto, tempi di pagamento superiori ai 60 giorni; richiesta di rinunciare agli interessi di mora in caso di ritardo) nel corso del primo semestre 2016.

In particolare, la metà delle imprese (il 54%) segnala che le Amministrazioni chiedono di ritardare l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori (S.A.L.) o dell'invio delle fatture; il 45% delle imprese segnala che le Pubbliche Amministrazioni chiedono di accettare, in sede di contratto, tempi di pagamento superiori ai 60 giorni; al 37% delle imprese viene chiesto di rinunciare agli interessi di mora in caso di ritardo.

PRASSI GRAVEMENTE INIQUE DELLE P.A. LE SITUAZIONI RISCOstrate 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	45%
3	Richiesta di rinunciare agli interessi di mora in caso di ritardo	37%
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	6%

Nota: il 75% delle imprese segnala almeno una delle prime due prassi inique e l'85% almeno una delle prime tre

NB: La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida aprile 2016

Negli ultimi anni, come già evidenziato dall'Ance, è significativamente aumentata la richiesta, da parte delle Pubbliche amministrazioni, 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 e stimolata 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, sempre più 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 la normativa sugli appalti pubblici di lavori non indica nessuna cadenza temporale massima⁵ per l'emanazione dello Stato di Avanzamento Lavori, la normativa italiana lascia, di fatto, ampi 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 già stata stigmatizzata 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).

Ad oggi, però, il Governo non ha ancora provveduto a risolvere tale problematica⁶.

⁵ Tale cadenza non dovrebbe comunque essere superiore a 30/60 giorni.

⁶ Le linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni (D.lgs 50/2016), diffuse dall'ANAC a fine giugno 2016 e relative al Direttore dei Lavori e al Responsabile Unico del Procedimento, potrebbero portare ad un primo miglioramento poiché prevedono che i S.A.L. siano emessi secondo la tempistica prevista dalla documentazione di gara o dal contratto di appalto. Al momento della redazione del presente rapporto, inoltre, tali linee guida sono in attesa di approvazione definitiva da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Sarebbe comunque opportuno introdurre un termine massimo per l'emanazione dei S.A.L.