



I RITARDI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEI PAGAMENTI ALLE IMPRESE DI COSTRUZIONI

Estratto dall'Osservatorio Congiunturale sull'Industria delle
Costruzioni a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi

Giugno 2010

INDICE

SINTESI	3
L'INDAGINE ANCE SUI RITARDATI PAGAMENTI DA PARTE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	4
LA NUOVA DIRETTIVA EUROPEA SUI RITARDATI PAGAMENTI	8

I RITARDI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEI PAGAMENTI ALLE IMPRESE DI COSTRUZIONI

Sintesi

In Italia, dove i tempi di pagamento alle imprese sono tra i più lunghi d'Europa, il problema dei ritardati pagamenti assume in questi mesi dimensioni particolarmente preoccupanti.

La contabilità delle imprese, già fortemente stressata dal razionamento del credito operato dalle banche, viene ulteriormente sollecitata, in assenza del pagamento di lavori regolarmente eseguiti, per garantire le risorse necessarie a dare continuità all'attività imprenditoriale.

In alcuni casi, è la sopravvivenza stessa delle imprese che viene messa a rischio dalla sottrazione di risorse finanziarie determinata dai ritardi. In molti altri, la mancanza di certezza nei tempi di pagamento impedisce agli operatori economici di procedere all'indispensabile programmazione delle proprie attività.

Dall'inefficienza dell'Amministrazione (ritardi nell'emissione del certificato o del mandato di pagamento, vischiosità burocratiche) alle misure di contenimento della spesa pubblica, come ad esempio le regole del Patto di Stabilità interno, sono molte le cause dei ritardi sulle quali le istituzioni dovrebbero intervenire per assicurare una migliore tempestività nei pagamenti della Pubblica Amministrazione e garantire le condizioni necessarie al normale svolgimento dell'attività imprenditoriale.

Per quantificare il fenomeno dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione e valutare l'evoluzione dei ritardi da gennaio 2009, data del precedente monitoraggio, l'Ance ha realizzato ad aprile 2010 una nuova indagine presso le imprese associate.

Dall'indagine emerge che il 98% delle imprese di costruzioni che operano nel settore dei lavori pubblici subisce ritardi di pagamento da parte della Pubblica Amministrazione.

Rispetto alla problematica situazione emersa dalla precedente indagine (gennaio 2009) non vi è stato nessun miglioramento nei tempi di pagamento dei lavori e per il 46% delle imprese, vi è stato addirittura un ulteriore aumento dei ritardi nel pagamento delle somme dovute dalla Pubblica Amministrazione.

L'accentuarsi del fenomeno dei ritardati pagamenti trova riscontro nei dati relativi ai tempi medi di pagamento alle imprese. Il 58% delle imprese subisce ritardi medi superiori ai due mesi e per più della metà delle imprese le punte di ritardo superano i 6 mesi. Inoltre, si amplifica il fenomeno dei lunghi ritardi: un'impresa ogni sei (il 15%) è soggetta a punte superiori ad un anno e mezzo.

Tra le principali cause di ritardo si segnalano in particolare il Patto di stabilità interno degli enti locali, indicato dal 52% delle imprese, e l'inefficienza dell'Amministrazione che rallentano ulteriormente le procedure di pagamento

nel 68% dei casi. Significativo è anche l'impatto dei tempi di trasferimento dei fondi da parte delle Amministrazioni centrali (40%).

Intervenire sul sistema sanzionatorio che oggi, in Italia, è ben lontano dal garantire alle imprese che realizzano lavori pubblici livelli di risarcimento in grado di compensare i maggiori costi sostenuti dalle imprese per fare credito alle Amministrazioni Pubbliche, costituisce una modalità per incoraggiare le istituzioni a migliorare i processi per il pagamento delle somme dovute.

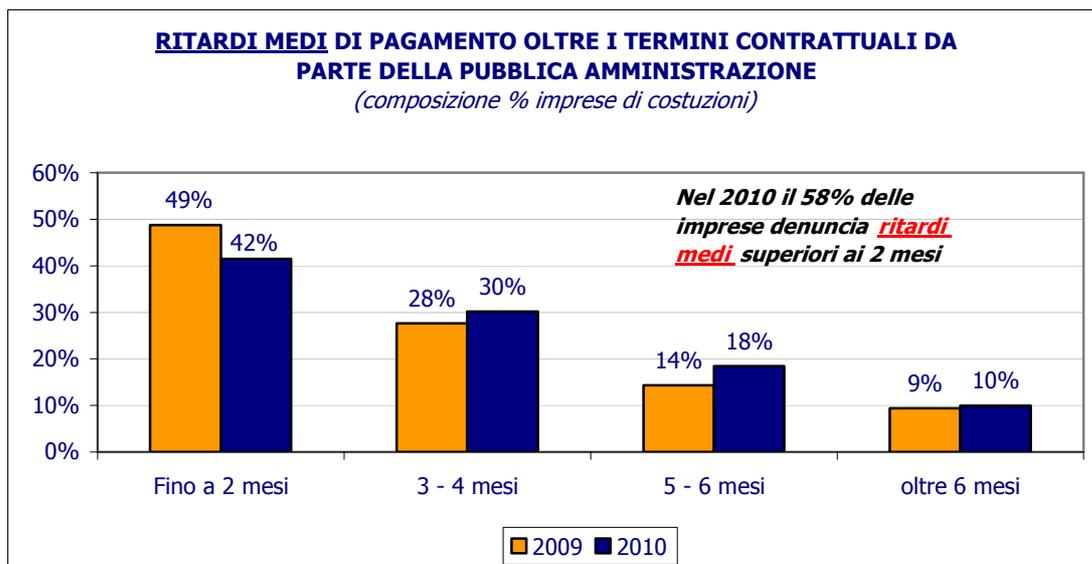
In questo senso interviene la nuova Direttiva Europea sui ritardati pagamenti che sta concludendo l'iter di approvazione in sede europea e la cui applicazione potrebbe dare una spinta al miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione garantendo allo stesso tempo un migliore livello di indennizzo per le imprese che subiscono ritardi.

L'indagine Ance sui ritardati pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione

Dall'indagine svolta dall'Ance presso le imprese associate sui tempi di pagamento della Pubblica Amministrazione, realizzata nell'aprile del 2010, emerge che circa **il 58% delle imprese operanti nel settore dei lavori pubblici registra ritardi medi di pagamento superiori ai 2 mesi.**

Il 30% delle imprese evidenzia tempi medi di ritardo compresi fra i 3 e i 4 mesi, mentre il 28% delle imprese subisce, mediamente, ritardi superiori ai 4 mesi, con un 10% di imprese per le quali i ritardi medi superano i 6 mesi.

Questi dati mostrano un **peggioramento della situazione** rispetto a quanto registrato nella precedente indagine realizzata nel gennaio 2009, quando a denunciare ritardi medi superiori a due mesi era circa il 51% delle imprese.

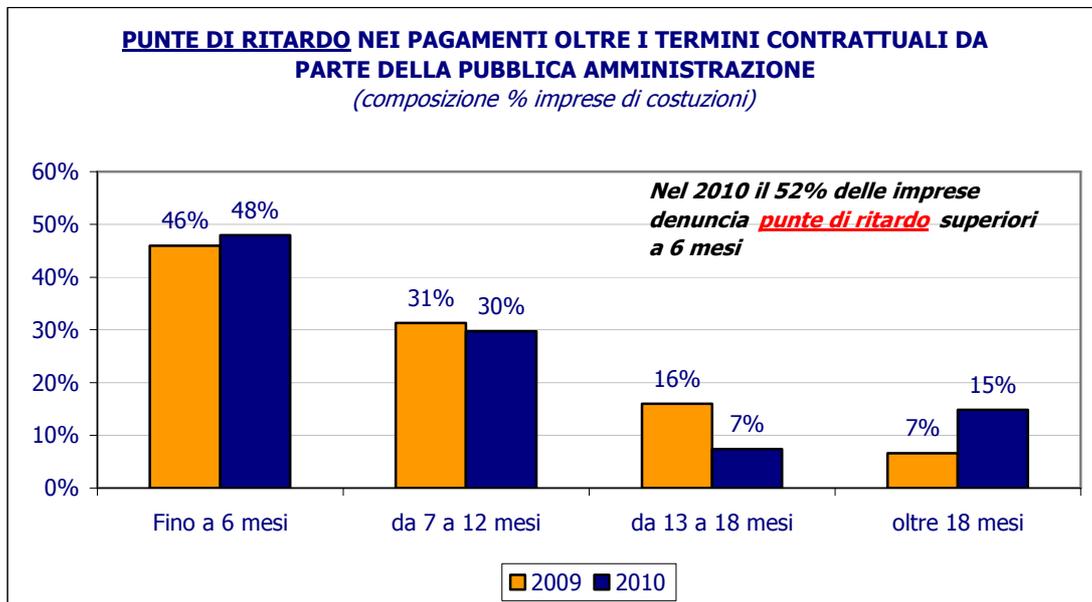


Fonte Ance - Indagine rapida aprile 2010 e gennaio 2009

I dati relativi alle **punte di ritardo** confermano l'aggravarsi del fenomeno dei ritardati pagamenti. Il 52% delle imprese è soggetto a punte di ritardo che superano i 6 mesi.

Per circa un quarto delle imprese (il 22%), almeno in un'occasione, il ritardo è stato superiore ad un anno. Nel 15% dei casi, il ritardo si è prolungato oltre i 18 mesi.

A gennaio del 2009, la percentuale di imprese che denunciavano punte di ritardo superiori ai 6 mesi era simile a quella registra nel maggio 2010 (il 54% contro il 52%). Ma nell'ultima indagine, è più che raddoppiata la quota di imprese che ha subito ritardi superiori ad un anno e mezzo: dal 7% delle imprese nel 2009, si è infatti passati al 15% nel 2010.

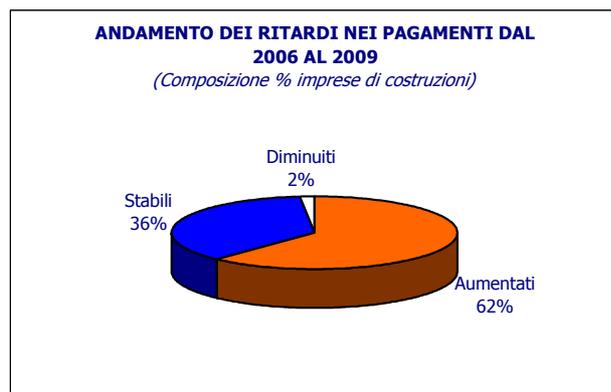


Fonte Ance - Indagine rapida aprile 2010 e gennaio 2009

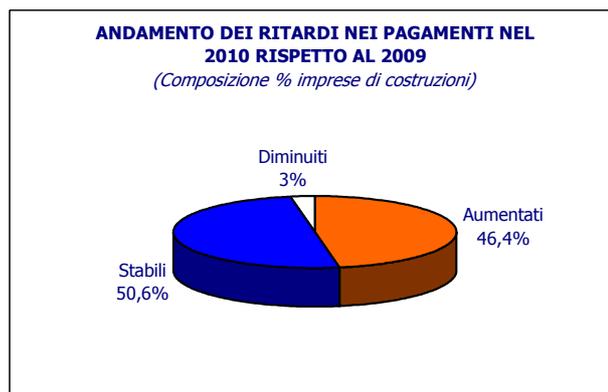
Per quanto riguarda l'evoluzione del fenomeno, occorre evidenziare che il 97% delle imprese indica che non vi è stato nessun miglioramento rispetto alle difficili condizioni del 2009.

Alla domanda rivolta alle imprese circa il confronto della situazione rispetto allo scorso anno, il 46,4% delle imprese ha risposto evidenziando addirittura un aumento nei ritardi dei pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

L'allungamento dei tempi di pagamento rispetto al 2009 dimostra che non si è ancora posto fine al continuo aumento dei tempi di pagamento registrato negli ultimi anni. Lo scorso anno, infatti, il 62% delle imprese aveva segnalato aumenti nei ritardi rispetto ai 3 anni precedenti l'indagine.



Fonte Ance - Indagine rapida gennaio 2009



Fonte Ance - Indagine rapida aprile 2010

L'indagine Ance permette inoltre di evidenziare nuovamente che il problema dei ritardi nei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione riguarda tutte le stazioni appaltanti.

Gli Enti Locali sono naturalmente gli enti più citati dalle imprese quali principali responsabili dei ritardi perché sottoscrivono di gran lunga il maggior numero di contratti di lavori pubblici. I Comuni, le Province e le Regioni sono indicati rispettivamente da circa il 74%, il 27% ed il 17% delle imprese.

ENTI RESPONSABILI DEI PRINCIPALI RITARDI NEI PAGAMENTI

Risposte multiple

Ente	2009	2010
	% risposte	% risposte
Comuni	62,1%	73,8%
Province	15,7%	26,6%
Regioni	7,2%	16,8%
Anas	5,9%	8,6%
Ferrovie dello Stato	n.d.	2,5%
Asl	2,0%	10,7%
Consorzi	3,3%	7,8%
Ministeri	4,6%	14,3%
Altri	16,3%	13,1%

Fonte Ance - Indagine rapida aprile 2010 e gennaio 2009

L'elevata percentuale registrata da questi Enti si spiega anche con il fatto che sono interessati dall'applicazione delle regole del Patto di Stabilità Interno.

Rispetto a quanto emerso nell'indagine del 2009 sembra inoltre che il problema dei ritardati pagamenti sia maggiormente diffuso. Le segnalazioni delle imprese nel 2010, infatti, sono aumentate sensibilmente per tutti gli enti rispetto a quanto riportato nella precedente indagine.

Dalle misure di contenimento della spesa pubblica alle lungaggini amministrative imputabili all'inefficienza delle singole amministrazioni, sono molte le **cause che determinano i ritardi** nei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione.

Spesso non è un'unica causa a determinare il ritardo ma il sommarsi di molteplici fattori come ad esempio le inefficienze amministrative, le lungaggini procedurali e le regole di contenimento della spesa.

Tra le cause maggiormente indicate dalle imprese, si trova in particolare il rispetto delle regole del **Patto di Stabilità Interno**: più della metà delle imprese di costruzioni (il 52%), infatti, ha subito dei ritardi nei pagamenti a causa del Patto.

Ma l'**inefficienza dell'Amministrazione** gioca un ruolo determinante nell'allungare i tempi di pagamento. Complessivamente, il 68% delle imprese di costruzioni ha segnalato almeno una delle tre cause relative all'attività dell'Amministrazione indicate nell'indagine.

Nel dettaglio, il 47,5% delle imprese denuncia l'eccessiva lunghezza dei tempi necessari per l'emissione del certificato di pagamento da parte della stazione appaltante. Il 42,2% delle imprese segnala tempi lunghi per l'emissione del certificato di pagamento ed il 28% denuncia "vischiosità burocratiche" all'interno della stazione appaltante.

Fra le altre cause si segnala, infine, il ritardo nel **trasferimento dei fondi dalle amministrazioni centrali** alle stazioni appaltanti, indicato da circa il 40% delle imprese.

CAUSE PREVALENTI CHE DETERMINANO RITARDI NEI PAGAMENTI

Riposte multiple

Causa	% segnalazioni sul totale delle imprese	
Vincoli di Finanza Pubblica	Patto di stabilità per Regioni ed Enti Locali	52,0%
	Fondi perenti	7,0%
	Dissesto finanziario dell'Ente locale	8,6%
Inefficienza dell'Amministrazione	Tempi lunghi di emissione del certificato di pagamento da parte della stazione appaltante	42,2%
	Tempi lunghi di emissione mandati di pagamento da parte della stazione appaltante	47,5%
	Vischiosità burocratiche all'interno della stazione appaltante	27,9%
	<i>Almeno una delle 3 cause legate ad inefficienze da parte della P.A.</i>	<i>68,0%</i>
Trasferimento dei fondi	Trasferimento dei fondi dalle amministrazioni centrali alle stazioni appaltanti	39,8%
	Trasferimento dei fondi per la Legge Obiettivo alle stazioni appaltanti	4,5%
Altre	Contenzioso (ricorso a riserve)	8,2%
	Altro	5,3%

Fonte Ance - Indagine rapida aprile 2010 e gennaio 2009

La nuova Direttiva Europea sui ritardati pagamenti

Fin dai primi segnali della crisi, la Commissione Europea ha sottolineato la necessità di garantire pagamenti tempestivi alle imprese per evitare di sollecitare oltremisura i bilanci dei privati, già fortemente stressati dalle restrizioni del credito.

Per incitare in particolare le Amministrazioni a migliorare, in una prospettiva di medio termine, l'efficienza delle loro procedure di pagamento, la Commissione Europea è intervenuta presentando l'8 aprile 2009 una proposta di **Direttiva comunitaria finalizzata a combattere i ritardi nei pagamenti nell'Unione Europea.**

Il testo di Direttiva è tuttora in corso di discussione presso il Parlamento europeo e sarà votato in sessione plenaria ad inizio luglio 2010. Un passaggio importante è tuttavia consistito nell'approvazione, il 28 aprile scorso da parte della Commissione "Mercato Interno", di un testo consolidato basato su sofferto compromesso politico.

Il testo verrà poi analizzato anche dal Consiglio dell'Unione Europea, prevedibilmente nella seconda metà del mese di luglio 2010. Dopo l'approvazione finale e la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea i Paesi europei avranno un periodo di tempo definito per recepire i contenuti della direttiva. Il **periodo di recepimento** attualmente previsto nella proposta di direttiva è di **un anno.**

La nuova Direttiva sostituirà l'attuale direttiva 2000/35/CE, recepita in Italia con il Decreto legislativo n°231/2002 del 9 ottobre 2002.

A tale proposito, occorre sottolineare che in assenza di espliciti riferimenti ai contratti di lavori nel testo europeo, il legislatore italiano aveva escluso, nel 2002, il settore delle opere pubbliche dagli ambiti di applicazione della Direttiva 2000/35/CE.

Anche il testo di nuova Direttiva licenziato dal Parlamento Europeo non fa esplicito riferimento ai lavori pubblici. L'applicazione delle nuove norme al settore dell'edilizia, ed in particolare ai contratti di lavori pubblici, dovrà essere chiarita in sede di approvazione da parte del Consiglio dell'Unione Europea ovvero in sede di recepimento della nuova normativa nel diritto italiano.

Il contenuto della proposta di nuova Direttiva Europea

La proposta inizialmente avanzata dalla Commissione Europea ad aprile 2009 fissava in 30 giorni il termine per i pagamenti e prevedeva in particolare un irrigidimento del sistema sanzionatorio in caso di ritardo di pagamento da parte delle Amministrazioni Pubbliche, con l'introduzione di sanzioni elevate tra cui una sanzione forfettaria corrispondente al 5% dell'importo dovuto a partire dal 1° giorno di ritardo. Il testo proposto dalla Commissione lasciava invece una sostanziale libertà contrattuale nel caso di rapporti tra privati.

A seguito delle discussioni avvenute in sede di commissione al Parlamento europeo, il testo è stato modificato per allineare sostanzialmente le regole previste per i contratti tra privati alle regole previste per i contratti con la Pubblica Amministrazione, per sostituire la soprarichiamata penale del 5%, applicata in caso di ritardo della Pubblica Amministrazione, con una maggiorazione del 9% del tasso di interesse di riferimento per il calcolo degli interessi di mora che vengono riconosciuti dal 1° giorno di ritardo, nonché per prevedere l'applicazione delle regole previste per la Pubblica Amministrazione alle sole amministrazioni aggiudicatrici così come definite nel Codice dei Contratti Pubblici (Amministrazioni dello Stato, Enti locali, ANAS Spa,...).

Il **testo di direttiva approvato a fine aprile dalla Commissione Mercato interno** prevede infatti, sia nel caso di rapporti tra privati che nel caso di rapporti tra privati e Pubblica Amministrazione, l'armonizzazione del **termine massimo di pagamento a 30 giorni**, fermo restando la possibilità per i contraenti, in ambedue i casi, di fissare per contratto un termine diverso.

A questo proposito, occorre sottolineare che la direttiva prevede, per quanto riguarda i **rapporti tra privati e PA**, che gli Stati Membri possano autorizzare deroghe soltanto nei casi in cui vi sia una "necessità obiettiva", dovuta in particolare alla natura o alla tipologia di contratto, di pianificare i pagamenti su un periodo superiore a 30 giorni. Il termine non può essere in ogni caso superiore a 60 giorni.

Per i **contratti tra privati**, la direttiva fissa il termine massimo di pagamento a 30 giorni ma lascia la possibilità agli operatori di fissare, di comune accordo, termini di pagamento superiori entro il limite di 60 giorni. L'introduzione di condizioni contrattuali che prevedono termini di pagamento superiori a 60 giorni è peraltro consentita, ma esclusivamente nel caso in cui "ciò non comporta un danno ingiustificato per una delle due parti"¹ contrattuali.

La Direttiva chiarisce che per Pubbliche Amministrazioni, si intendono le sole amministrazioni aggiudicatrici così come definite nel Codice dei Contratti Pubblici, vale a dire in particolare le Amministrazioni dello Stato, gli Enti locali e l'ANAS Spa. Alle imprese pubbliche non amministrazioni aggiudicatrici come Ferrovie dello Stato o Enel si applicano le regole previste per i contratti tra privati.

Il **sistema sanzionatorio** risulta armonizzato **per tutti i tipi di contratti** (Privati-PA e privati-privati) e prevede:

- il pagamento di **interessi di mora maggiorati per ritardati pagamenti**: gli interessi sono calcolati con riferimento al **tasso di interesse** applicato dalla Banca Centrale Europea alle sue più recenti operazioni di rifinanziamento principali, ovvero al tasso di interesse marginale risultante dalle procedure di appalto a tasso variabile per tali operazioni, **maggiorato di 9 punti percentuali**.

¹ Il significato di questa formula verrà chiarito al momento dell'approvazione in sessione plenaria da parte del Parlamento Europeo (prevista per luglio 2010).

Si tratta di una penale più graduale, rispetto alla penale forfettaria del 5% prevista inizialmente dalla Commissione, che diventa più "onerosa" per la parte che ritarda nei pagamenti, a partire dal 6° mese di ritardo circa;

- il pagamento di una **somma forfettaria di 40 euro**, a titolo di risarcimento per i **costi amministrativi e burocratici** che il creditore deve sostenere per ottenere il pagamento.

Il diritto al pagamento di questi indennizzi è riconosciuto senza che sia necessario un sollecito da parte del creditore. Inoltre, i creditori possono ottenere un titolo esecutivo entro 90 giorni, indipendentemente dall'ammontare della somma dovuta.

La seguente tabella presenta una sintesi dei contenuti della nuova direttiva così come approvata dalla Commissione Mercato interno il 28 aprile u.s.

I CONTENUTI DELLA NUOVA DIRETTIVA UE SUI RITARDATI PAGAMENTI

AMBITO DI APPLICAZIONE	RAPPORTI TRA PRIVATI E PA Contratti con le amministrazioni aggiudicatrici ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici	RAPPORTI TRA PRIVATI Tutti gli altri contratti (comprese le imprese pubbliche non amministrazioni aggiudicatrici: Ferrovie,...)
TERMINE DI PAGAMENTO	30 gg. <i>Deroга fino a 60 gg.</i> <i>Condizioni: solo in casi eccezionali se accordo tra le parti e necessità obiettiva</i>	30 gg. <i>Deroга fino a 60 gg.</i> <i>senza condizioni (basta il contratto)</i> <i>Deroга anche oltre 60 gg.</i> <i>Condizione: solo se non comporta un danno ingiustificato per una delle due parti</i>
INDENNIZZO A <i>Interessi maggiorati per ritardato pagamento</i> + INDENNIZZO B <i>Compensazione costi amministrativi e burocratici</i>	Interessi sulla somma dovuta calcolati al Tasso di riferimento* + 9% a partire dal 1° giorno di ritardo + 40 euro	Interessi sulla somma dovuta calcolati al Tasso di riferimento* + 9% a partire dal 1° giorno di ritardo + 40 euro

**Tasso di riferimento: Tasso applicato dalla Banca Centrale Europea per le sue operazioni di rifinanziamento principali ovvero Tasso di interesse marginale risultante dalle procedure di appalto a tasso variabile per tali operazioni*

Elaborazione Ance su documenti ufficiali del Parlamento europeo - Commissione Mercato interno (29 aprile 2010)

Secondo le prime valutazioni dell'Ance, **l'applicazione della nuova Direttiva in Italia** comporterebbe un aumento significativo delle sanzioni in caso di ritardo rispetto a quanto previsto dall'attuale normativa nazionale sui lavori pubblici e **potrebbe quindi dare una spinta al miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione** nel pagamento delle somme dovute per lavori regolarmente eseguiti.