

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Direzione Affari Economici e Centro Studi

FINANZA D'IMPRESA: I RITARDI NEI PAGAMENTI DELLA P.A. E LE DIFFICOLTA' DI ACCESSO AL CREDITO

Da alcuni mesi le imprese di costruzioni si trovano strette in una vera e propria morsa dal punto di vista finanziario.

Da una parte, infatti, le Pubbliche Amministrazioni continuano nel non adempiere ai propri obblighi contrattuali, accumulando **una massa di debiti nei confronti delle imprese** di tutti i settori economici **pari al 2,5% del Pil nazionale**, secondo le ultime stime di Banca d'Italia (40 miliardi di euro).

Dall'altra c'è la stretta creditizia operata dalle banche che sta bloccando l'operatività delle imprese perché non vengono rese disponibili le risorse necessarie per finanziare i programmi di investimento.

L'Esecutivo sta predisponendo alcuni strumenti per dare alcune soluzioni a questi problemi.

Per quanto riguarda i ritardati pagamenti la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e la Sace saranno, con molta probabilità, i due veicoli utilizzati dal Ministero dell'economia per anticipare i crediti delle imprese nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda il problema della stretta creditizia, il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI e i cosiddetti "Tremonti Bond" possono costituire una prima risposta ai problemi di accesso al credito delle imprese.

1 - IL PROBLEMA DEI RITARDATI PAGAMENTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

La Direzione Affari Economici e Centro Studi ha realizzato un'indagine presso le imprese associate per valutare la consistenza del fenomeno dei ritardati pagamenti ed individuarne le cause.

I risultati di questa indagine offrono un quadro complessivo preoccupante poiché spesso i tempi d'attesa delle imprese si dilatano paurosamente a causa delle inefficienze della Pubblica Amministrazione e del Patto di Stabilità Interno.

Le cause di tali rallentamenti nel pagamento dei lavori, o, per meglio dire, le motivazioni, così come sono state percepite dagli operatori sulla base delle informazioni da questi raccolte possono essere così sintetizzate: più della metà delle imprese (55,7%) segnala nel trasferimento dei fondi dalle amministrazioni centrali alle stazioni appaltanti una delle principali cause di ritardo nei pagamenti. Il 3,4% delle imprese ritiene che i ritardi siano causati dal mancato trasferimento dei fondi per la Legge Obiettivo alle stazioni appaltanti.

Una delle cause maggiormente segnalata dalle imprese (46,3%) è il Patto di Stabilità interno per Regioni ed Enti Locali che pone dei vincoli di spesa stringenti per le stazioni appaltanti, vincoli che, in ultima istanza, si riflettono sui rapporti contrattuali già in essere e quindi sulle imprese.

Accanto a queste cause, la responsabilità dei ritardi secondo buona parte delle imprese è ascrivibile ai tempi lunghi impiegati dalle stazioni appaltanti, sia nell'emissione dei certificati di pagamento (46,3%) e dei mandati di pagamento (29,6%), sia, più in generale, per lentezze che derivano da vischiosità burocratiche interne all'ente appaltante (32,5%).

Patto di stabilità interno

Avviare un programma "anticrisi" vuol dire anche assicurare la disponibilità delle risorse e garantire l'immediatezza della spesa, ovvero il loro effettivo utilizzo in tempi rapidi e certi.

A questo proposito, è necessario ribadire la necessità di rivedere i criteri del Patto di Stabilità Interno che, in questo momento, rischia di annullare la portata di qualsiasi politica "anticrisi", che preveda la realizzazione di interventi infrastrutturali, e penalizza gli investimenti in capitale fisso sul territorio.

E' un problema che l'Ance ha sollevato da tempo perché coinvolge direttamente le imprese esecutrici dei lavori che vedono bloccati i pagamenti da parte della pubblica amministrazione proprio a causa dei limiti imposti dal Patto.

Ottenere un alleggerimento del Patto è ora un'esigenza ancora più sentita e non più rimandabile.

Il 18 marzo 2009 fa è stata approvata una mozione, presentata dall'opposizione ma che ha ricevuto consensi anche dalla maggioranza, con cui è stato chiesto al Governo di impegnarsi ad allentare le regole del Patto di stabilità interno per consentire agli Enti Locali di sbloccare risorse disponibili per il pagamento di opere in corso o già realizzate.

La modifica al Patto di Stabilità, approvata dal Governo con un emendamento al DL 5/2009 "incentivi", non sembra, però, andare in questa direzione e non soddisfano le aspettative delle imprese e degli Enti Locali.

In particolare, la modifica consente agli enti locali "virtuosi" di escludere dal patto per il 2009:

- i pagamenti in conto residui, nei limiti delle disponibilità di cassa e a fronte degli impegni regolarmente assunti,
- i pagamenti in conto capitale finanziate da eventuali guadagni conseguenti alla riduzione dei tassi di interesse e alla rinegoziazione dei mutui.
- i pagamenti per le spese, entro il limite di 150 milioni di euro per l'anno 2009, relative agli investimenti degli enti locali per la tutela della sicurezza pubblica nonché per interventi temporanei e straordinari di carattere sociale a favore di lavoratori e imprese immediatamente diretti ad alleviare la crisi economica. Le modalità di attuazione di tale esclusione saranno definite mediante decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da adottare entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge "incentivi".

La norma rivede, però, i parametri di virtuosità riducendo la platea degli enti che potranno beneficiare dell'allentamento delle regole.

Per ottenere la possibilità di effettuare pagamenti extra patto l'Ente, infatti, deve aver rispettato il Patto di stabilità nel 2007, avere meno dipendenti rispetto alla media degli enti della stessa fascia demografica e aver registrato nel 2008 un livello di spese corrente inferiore alla media registrata negli anni 2005-2007.

La norma di fatto vincola ogni allentamento del Patto alla presenza di un'equivalente copertura regionale. E' necessario, infatti, il via libera regionale altrimenti tutta la procedura si blocca.

L'Ente locale, che gode dei requisiti necessari, dovrà comunicare alla Regione entro il 30 aprile l'ammontare dei pagamenti che intende effettuare nel corso dell'anno. La Regione a sua volta dovrà autorizzare entro il 31 maggio i pagamenti che potranno essere effettuati extra-patto compensando di conseguenza il proprio obiettivo programmatico del patto di stabilità per il 2009.

Apprezzabile e in linea con la mozione approvata, invece, l'abrogazione della norma tanto discussa sull'esclusione dai saldi degli introiti derivanti da operazioni straordinarie tra cui la vendita del patrimonio immobiliare.

La doppia imputazione di tali risorse, sia nel saldo finanziario di riferimento, quello del 2007, che in quello degli anni 2009-2011, secondo l'interpretazione della Ragioneria dello Stato, rendeva inutilizzabile per gli enti locali un'importante fonte di finanziamento degli investimenti, stimata in circa 1.700 milioni di euro.

Ora queste risorse rientrano tutte nell'ambito del Patto tranne per i Comuni che hanno già approvato i bilanci di previsione per il 2009.

In un momento come questo in cui è strategico dare liquidità al sistema è necessaria da parte del Governo una risposta concreta che venga incontro alle esigenze delle imprese e degli enti locali.

Cessione pro-soluto dei crediti

L'art. 9 co. 3 bis del DL 185/2008 stabilisce che Regioni ed enti locali possono certificare ai creditori l'esigibilità di crediti derivanti da somministrazioni, forniture e appalti. Nel testo di legge viene specificato che una volta che la P.A. certifica che il credito è certo, liquido ed esigibile, entro 20 giorni dalla data di ricezione dell'istanza, l'impresa può cedere pro-soluto a banche o intermediari finanziari detto credito.

Al momento è in corso la redazione del decreto ministeriale attuativo.

Appare opportuno evidenziare la necessità che tale modalità di cessione del credito sia aggiuntiva rispetto alle cessioni pro solvendo che le imprese regolarmente effettuano tramite la vidimazione dei SAL da parte della stazione appaltante.

L'ANCE ha seguito l'iter di elaborazione del decreto e al momento il Ministero sembra aver accolto le indicazioni provenienti dall'Associazione.

La norma, però, lascia insoluti alcuni importanti aspetti.

In primo luogo, l'art. 3 bis non prevede un obbligo per la P.A. ad emettere la certificazione del credito ed a rispettare il limite temporale dei 20 giorni.

Inoltre, tale procedura è confinata a Regioni ed enti locali e quindi di fatto lo Stato ed le amministrazioni centrali sono escluse.

In terzo luogo, la facoltà di emettere tali certificazioni è subordinata al rispetto del Patto di Stabilità interno.

Sullo stesso argomento, la strategia del Governo prevede che le banche che usufruiranno dei Tremonti bond debbano sottoscrivere un apposito protocollo d'intenti in cui vengano definite le "modalità con le quali garantire adeguati livelli di liquidità ai creditori delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi, anche attraverso lo sconto di crediti certi" (art. 12, co. 5 lett. a; DL 185/2008).

Naturalmente si ritiene che nel novero dei crediti siano ricompresi anche quelli derivanti dall'esecuzione di lavori.

Nel caso in cui, però, il MEF e le banche decidessero di escludere questa categoria di crediti dai protocolli d'intesa, si andrebbe incontro ad un comportamento inaccettabile che porterebbe ad un'evidente iniquità a danno di tutte le imprese che hanno svolto in questi anni contratti d'appalto per lavori per le P.A. e non hanno visto ancora riconosciuto il proprio credito.

Il coinvolgimento di Sace e Cassa Depositi e Prestiti

Sace

L'art. 9 co. 3 del DL 185/2008 prevede l'intervento di Sace per la prestazione di garanzie a fronte dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Tali garanzie dovrebbero servire per facilitare l'operazione di sconto delle fatture presso gli istituti bancari: al momento, infatti, non essendo certo il lasso di tempo necessario per recuperare il credito presso le Amministrazioni pubbliche, gli istituti bancari hanno sospeso o ridotto l'erogazione di anticipazioni.

La garanzia Sace consentirebbe sia di sbloccare questo canale di finanziamento, sia di poter effettuare l'operazione di sconto ad un tasso molto conveniente (l'Euribor senza spread).

Al momento è in corso un'intensa contrattazione tra il Ministero dell'economia e la Sace per l'elaborazione del decreto attuativo che regoli questo strumento.

Nel documento del Ministero dell'economia presentato in occasione del *Credit and Liquidity Day* si fa riferimento anche ad un possibile coinvolgimento diretto della Sace per effettuare in prima persona lo smobilizzo dei predetti crediti. Nei colloqui con la Sace è emerso che è stata creata da poco una società, all'interno del gruppo, specializzata nelle operazioni di factoring.

Al momento, la Sace sta valutando insieme al Ministero l'ampiezza del mandato, ovvero se le operazioni di garanzia devono essere prestate solo sui crediti nuovi o anche sul pregresso.

Inoltre, nella norma è detto, anche se in maniera poco chiara, che saranno privilegiate nell'accesso alla garanzia Sace le imprese che saranno disposte a offrire una riduzione del credito originario alla Pubblica Amministrazione.

Nel decreto si è fatta esplicita menzione solo dei crediti vantati dalle imprese per la fornitura di beni e servizi, sottintendendo anche i crediti derivanti da appalti di lavori.

Sarebbe opportuno che nel decreto attuativo in corso di elaborazione presso il Ministero dell'economia si eliminasse qualsiasi ambiguità prevedendo esplicitamente che **la garanzia Sace è estesa anche ai crediti vantati dalle imprese per l'esecuzione di lavori.**

Qualora, infatti, vi fosse una limitazione che portasse all'esclusione dei crediti derivati da esecuzione di lavori, essa sarebbe completamente ingiustificata ed irragionevole.

Sarebbe, inoltre, necessario verificare il peso della norma che prevede un accesso privilegiato alle imprese che decidono di riconoscere alla P.A. una riduzione del debito.

Cassa Depositi e Prestiti (CDP)

L'art. 22 del DI 185/2008 dà la possibilità alla Cassa Depositi e Prestiti di utilizzare le disponibilità della gestione separata anche per il compimento di ogni altra operazione di interesse pubblico prevista dallo statuto speciale.

Questa attività verrà svolta dalla CDP sulla base di un adeguato sistema di verifica della sostenibilità economico-finanziaria delle iniziative, in modo da escludere la garanzia dello Stato, nonché sulla base di intese da stipularsi con le amministrazioni locali, regionali e centrali.

E' allo studio il coinvolgimento della CDP nello smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della P.A.

La CDP dovrebbe intervenire nel caso in cui l'Amministrazione pubblica non regolasse il suo debito con la banca che ha anticipato il credito.

In base all'art. 22 del DL 185/2008 ed alle informazioni contenute nel documento del Ministero dell'economia presentato al *Credit and Liquidity Day*, la CDP sta studiando il modo per agevolare la concessione di finanziamenti a favore delle PMI.

Si sta decidendo tra due modalità di intervento:

- *concedere dei finanziamenti alle banche finalizzati alla concessione di prestiti alle PMI*: in questo caso la CDP sopporta il rischio di insolvenza del default delle banche mentre la banca sopporta il rischio dell'insolvenza dell'impresa che ottiene il prestito;
- *affiancare la banca nella concessione del prestito a favore della PMI*.

La CDP sta vagliando la possibilità di creare un fondo che utilizzi (in parte) le risorse del Fondo per le infrastrutture esistente presso la Cassa per effettuare investimenti a favore delle PMI attraverso:

- investimenti nel capitale di rischio in singole imprese;
- la concessione diretta di finanziamenti o cofinanziamenti;
- la prestazione di garanzie a sostegno della concessione di finanziamenti.

Tale attività verrebbe svolta con il concorso di capitali privati.

La norma dovrà essere inserita in un emendamento al decreto incentivi.

2 - LA STRETTA CREDITIZIA

Secondo gli ultimi dati di Banca d'Italia, nel quarto trimestre 2008 i prestiti alle famiglie per l'acquisto dell'abitazione hanno segnato una netta decelerazione: -20% rispetto all'analogo periodo 2007.

Anche i prestiti alle imprese hanno subito una netta diminuzione.

Contemporaneamente anche la qualità del credito inizia a mostrare segni di deterioramento: aumentano le sofferenze delle banche sui crediti erogati alle imprese mentre per le famiglie non si notano grandi differenze rispetto al passato.

L'Esecutivo ha recentemente varato i cosiddetti Tremonti Bond ed ha rifinanziato il fondo di garanzia per le PMI.

Tremonti Bond

La strategia di ricapitalizzazione delle banche, attuata dal Governo con i Tremonti Bond, potrebbe allentare la stretta creditizia operata dalle banche.

L'art. 12 del DL 185/2008 ed il decreto ministeriale di attuazione prevede che le banche utilizzatrici dei Tremonti bond si impegnino a:

- garantire la piena disponibilità di credito, in particolare a favore delle PMI attraverso il mantenimento per almeno il triennio successivo di risorse finanziarie non in decremento rispetto al biennio 2007-2008;
- dare un contributo per il rifinanziamento del Fondo di garanzia per i finanziamenti erogati alle PMI;
- garantire condizioni di credito adeguate per favorire lo sviluppo ed il mantenimento delle iniziative imprenditoriali;
- concedere alle famiglie in difficoltà una sospensione del pagamento delle rate di mutuo.

La riuscita di questa strategia dipende, in maniera determinante, dall'effettiva disponibilità delle banche ad erogare nuovo credito.

Il decreto 185/2008 prevede la creazione di osservatori locali presso le Prefetture per il monitoraggio dell'andamento del mercato del credito.

La serietà con cui verrà svolta tale attività sarà fondamentale.

La norma prevede la partecipazione a questi osservatori "dei soggetti interessati", senza fare ulteriori specificazioni.

Si ritiene utile che le Associazioni territoriali facciano parte di questi osservatori locali, in modo da evidenziare le situazioni di criticità presenti.

Fondo di garanzia per le PMI

Il Fondo di Garanzia per le Pmi è stato costituito con legge 662/96 allo scopo di assicurare una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di credito a favore delle piccole medie imprese. È operativo dal '99, ed ha favorito l'accesso al credito tramite circa 58.000 operazioni garantite per circa 11 miliardi di euro di finanziamenti alle Pmi. Le garanzie prestate ad imprese del settore delle costruzioni rappresentano l'8% del garantito a metà marzo 2008.

Lo stanziamento previsto per il 2009 per il rifinanziamento è pari a 500 milioni di euro, di cui 450 provenienti dalle revoche degli incentivi 488, e 50 milioni provenienti dal Fondo di finanza d'impresa. Per il 2010 è previsto uno stanziamento 2010-2012 pari ad 1 miliardo proveniente dai Fondi Fas nazionali accentrati nel Fondo per l'economia reale e le imprese presso Palazzo Chigi.

Questa tipologia di strumento rappresenta una buona occasione per facilitare il ricorso al credito in un periodo di congiuntura economica come quello che stiamo vivendo. In particolare, l'art. 11 del decreto legge 185/2009, convertito in legge n. 2/2009 prevede che le garanzie prestate dal Fondo siano assistite dalla garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza.

La copertura dello Stato è finalizzata ad assicurare alle garanzie del Fondo, ai sensi di Basilea 2, l'effetto di mitigazione del rischio attribuito allo Stato, la cosiddetta "ponderazione zero". La presenza di garanzie che beneficino di ponderazione zero consentirà così alle banche di non effettuare accantonamenti di capitale a fronte della quota di credito garantito dal Fondo, facilitando l'accesso al credito per le PMI e riducendone il costo.

La presenza, tra le operazioni ammissibili alla garanzia diretta, dei prestiti partecipativi rappresenta un punto di forza per le Pmi. Il prestito partecipativo consente infatti di indebitarsi per importi rilevanti per realizzare programmi di sviluppo, innovazione o ristrutturazione che migliorino i risultati economici dell'impresa.

Non bisogna dimenticare poi dimenticare che ai fini di Basilea 2 impegni dell'impresa per conseguire un aumento di capitale vengono visti con favore e consentono un miglioramento del rating.

In allegato è disponibile un approfondimento sul funzionamento del Fondo di Garanzia.

FUNZIONAMENTO DEL FONDO DI GARANZIA PER LE PMI

Il Fondo di Garanzia per le PMI opera attraverso tre differenti modalità:

- Garanzia diretta, concessa cioè direttamente a favore dei soggetti finanziatori;
- Controgaranzia, concessa a favore dei Confidi e ad altri fondi di garanzia;
- Cogaranzia, concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori e congiuntamente ai Confidi, agli altri fondi di garanzia ovvero al Fondo Europeo per gli Investimenti.

Per quanto riguarda la garanzia diretta, il Fondo copre il 60% dell'operazione nelle aree del Centro-Nord e fino all'80% nel Mezzogiorno.

Nel caso di controgaranzia il Fondo copre fino al 90% della garanzia dei Confidi o di altri fondi di garanzia.

I beneficiari finali degli interventi del Fondo sono le PMI dei settori dell'industria, del commercio, del turismo, dei servizi e, dall'entrata in vigore del decreto legge 185/2008, anche delle imprese artigiane.

L'accesso al fondo è gratuito per le imprese del Mezzogiorno, per le imprese a prevalente partecipazione femminile e per le imprese che partecipano ai Patti territoriali e ai Contratti d'area. È oneroso per tutte le altre imprese (il costo della garanzia è corrisposto "una tantum" e calcolato sull'importo garantito, varia da 0,25% a 1% in relazione alla dimensione aziendale e alla tipologia di operazione).

Esistono diverse tipologie di intervento:

1. la prima tipologia di intervento, prevista dalla normativa del Fondo di Garanzia – legge 662, è quella delle **imprese in fase di star-up**. Per poter accedere a queste operazioni bisogna verificare la sussistenza dei seguenti requisiti: l'impresa deve essere costituita da non oltre tre anni prima della richiesta di ammissione alla garanzia del fondo, l'operazione per la quale è richiesto l'intervento del fondo deve essere a fronte di un **programma di investimento**, le imprese in start-up devono realizzare un apporto di **mezzi propri pari al 25%** del totale del programma di investimento che devono realizzare.

L'importo del finanziamento, a fronte del quale viene richiesta la garanzia del fondo, dev'essere minimo di 10.000 e massimo di 50.000 euro. In questo caso la garanzia è pari all'80% del finanziamento.

2. la seconda tipologia di intervento è quella definita per il **microcredito**. Le operazioni di microcredito per le Pmi sono quelle che arrivano fino ad un massimo di 75.000 euro. Queste operazioni sono caratterizzate dal fatto che, in fase di valutazione, non occorre utilizzare il modello di scoring. Non si rileva il rating dell'impresa, ma due requisiti:

- l'esistenza dell'impresa da almeno due esercizi;
- non aver portato predite negli ultimi due esercizi.

La definizione dell'importo ammissibile alla garanzia è definito da un calcolo che tiene conto del livello occupazionale, della crescita del fatturato, del titolo di disponibilità dell'immobile e della tipologia di operazione finanziaria.

3. La terza tipologia di intervento prevista dalla normativa sul Fondo di Garanzia, è quella della **procedura semplificata**. I beneficiari sono le Pmi che abbiano le seguenti caratteristiche:

- l'impresa non deve presentare nell'ultimo bilancio approvato una perdita superiore al 5% del fatturato;
- l'importo del fatturato dell'ultimo bilancio non deve presentare una diminuzione, rispetto all'esercizio precedente, pari o superiore al 40%.
- l'impresa non dev'essere sottocapitalizzata (mezzi propri/Tot. Passivo < 5%);
- l'impresa dev'essere valutata economicamente e finanziariamente sana sulla base dei criteri di valutazione di MCC.

La garanzia in questo caso, sarà pari all'80% del finanziamento, con un massimo di 500.000 euro di importo complessivo garantito.

4. La quarta ed ultima tipologia di intervento è quella della **procedura ordinaria**. I beneficiari sono le Pmi che siano valutate economicamente e finanziariamente sane sulla base dei criteri di valutazione di MCC. Il finanziamento, a fronte del quale viene richiesta la garanzia del fondo, può essere richiesto per qualsiasi importo, ad ogni modo il fondo interviene per un importo non superiore all'80% del finanziamento, per un massimale di 500.000 euro.

A copertura dei rischi assunti il Fondo di Garanzia accantona, di norma, il 10% dell'ammontare delle garanzie concesse. Tale procedura è elevata al 20% per operazioni relative ad imprese in fase di start-up e al 30% per garanzie su partecipazione al capitale di rischio.

Nel complesso gli accantonamenti effettuati sono pari all'11,7% delle garanzie in essere e al 6,2% degli affidamenti garantiti in essere.

Le operazioni ammissibili sia alla garanzia diretta sia alla controgaranzia sono:

- finanziamenti a medio- lungo termine;
- prestiti partecipativi;
- le partecipazioni.

Le domande per l'accesso al Fondo di Garanzia dovranno essere presentate a MCC, tramite banche o tramite Confidi e verranno esaminate dal Comitato di Gestione del Fondo che le valuta sulla base di modelli di scoring, che variano a seconda del settore di attività economica.