

PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Estratto dall'Osservatorio Congiunturale
sull'Industria delle Costruzioni – Luglio 2017

a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi

Sommario

SINTESI	3
PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	5
<i>I ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione: alcuni miglioramenti ma tempistiche ancora fuori dagli standard europei</i>	<i>5</i>
<i>Dopo quattro anni, il rispetto della direttiva europea nei lavori pubblici sembra ancora una chimera: la doppia procedura di infrazione europea</i>	<i>10</i>

SINTESI

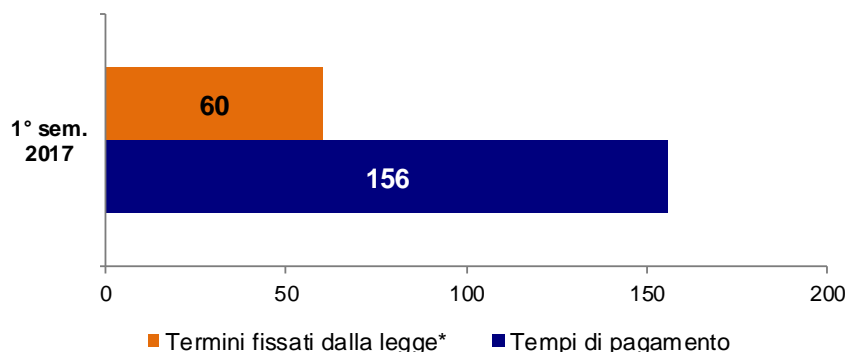
Pagamenti PA: una forte criticità per l'attività delle imprese di costruzioni in Italia

Nel 2017, i pagamenti della Pubblica Amministrazione continuano a rappresentare una forte criticità per l'attività delle imprese di costruzioni in Italia; una criticità che, oltre ad incidere negativamente sul funzionamento dell'economia e a determinare effetti negativi sull'occupazione e sugli investimenti nel settore, rappresenta un **fattore di rischio nella strategia di rilancio delle politiche infrastrutturali perseguita dal Governo**.

Secondo l'indagine realizzata dall'Ance, nel primo semestre 2017, il 70% delle imprese di costruzioni registra ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.

In media, le imprese che realizzano lavori pubblici vengono pagate **156 giorni** (5 mesi) dopo l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori, **contro i 60 giorni previsti dalla normativa comunitaria**.

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

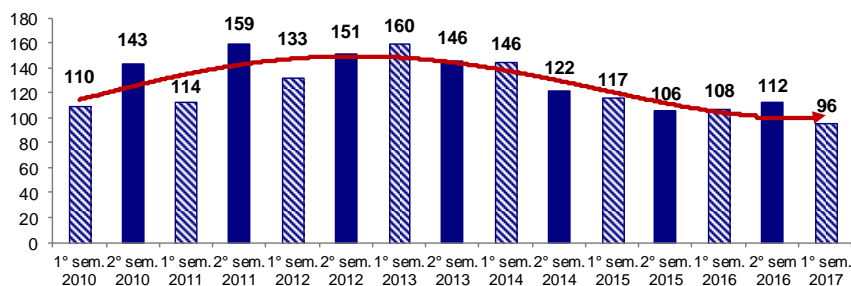


* Per il 1° semestre 2017, il termine di legge di **60 giorni** riguarda solo i contratti stipulati dopo il 1° gennaio 2013. Per gli altri contratti, permane il termine precedente, fissato in 75 giorni

Fonte: Ance su documenti ufficiali e indagine Ance - Maggio 2017

Nel primo semestre 2017, i tempi di pagamento toccano un **minimo storico**: dall'inizio delle rilevazioni dell'Ance (gennaio 2010), infatti, il tempo medio di pagamento della Pubblica Amministrazione non è mai stato così basso. Inoltre, i giorni di ritardo sono diminuiti del 40% rispetto al picco registrato quattro anni fa e del 13% rispetto al valore medio degli ultimi due anni.

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 - maggio 2017

Questi miglioramenti sono stati raggiunti anche grazie alle numerose misure adottate dal Governo per contrastare il fenomeno dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione. Si tratta in particolare delle misure adottate nel biennio 2013-2014 per lo smaltimento dei debiti pregressi e del più recente superamento del Patto di stabilità interno, reso strutturale con l'ultima legge di bilancio.

I tempi di pagamento, tuttavia, risultano ben al di sopra dei limiti fissati dall'Unione europea.

**Una doppia
procedura di
infrazione a
livello europeo**

Più in generale, la direttiva europea in materia di ritardo di pagamento rimane spesso disattesa nel settore dei lavori pubblici in Italia.

Continua a prevalere la "cultura" dei ritardi di pagamento alle imprese, testimoniata dalle numerose prassi inique che le Pubbliche Amministrazioni mettono in atto per eludere le regole europee. Un numero sempre più elevato di Amministrazioni, infatti, tende a rinviare l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori (SAL) o a imporre l'invio tardivo delle fatture - il problema è segnalato dai due terzi delle imprese - per spostare artificialmente la data di scadenza dei pagamenti.

Anche per questi motivi, il 15 febbraio scorso, **la Commissione europea ha deciso di avviare una nuova fase** - invio di un parere motivato - **nell'ambito della procedura di infrazione aperta contro l'Italia a metà 2014 per mancata attuazione della direttiva europea sui ritardi di pagamento.**

Il 13 luglio scorso, la Commissione ha anche aperto una **seconda procedura di infrazione** sul tema. Tale procedura riguarda la violazione del diritto dell'Unione europea ed è relativa all'articolo del decreto correttivo del Codice degli appalti (d.lgs 56/2017) che ha portato da 30 a 45 giorni la tempistica di emissione del certificato di pagamento, dopo l'adozione del SAL.

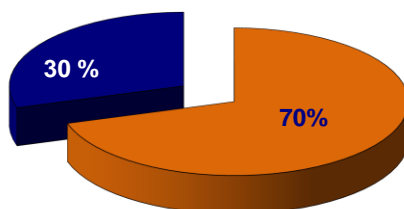
PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

I ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione: alcuni miglioramenti ma tempistiche ancora fuori dagli standard europei

Nel 2017, i pagamenti della Pubblica Amministrazione continuano a rappresentare una forte criticità per l'attività delle imprese di costruzioni in Italia. Una criticità che, oltre ad incidere negativamente sul funzionamento dell'economia e a determinare effetti negativi sull'occupazione e sugli investimenti nel settore, rappresenta un **fattore di rischio nella strategia di rilancio delle politiche infrastrutturali** perseguita dal Governo.

Secondo l'indagine realizzata dall'Ance presso le imprese associate a maggio 2017, **nel primo semestre 2017, il 70% delle imprese registra ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.**

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



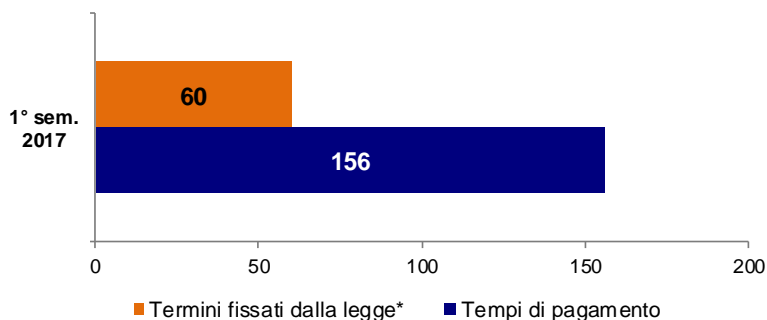
- Imprese di costruzioni con ritardi nei pagamenti
- Imprese di costruzioni senza ritardi nei pagamenti

Fonte Ance -Indagine rapida Maggio 2017

Minimo storico dal 2010 per i tempi di pagamento nei lavori pubblici ma tempi ancora ben al di sopra dei limiti fissati dall'Europa

Per quanto riguarda i **tempi di pagamento**, in media, le imprese che realizzano lavori pubblici vengono pagate **156 giorni** (5 mesi) dopo l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori, contro i 60 giorni previsti dalla normativa comunitaria.

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

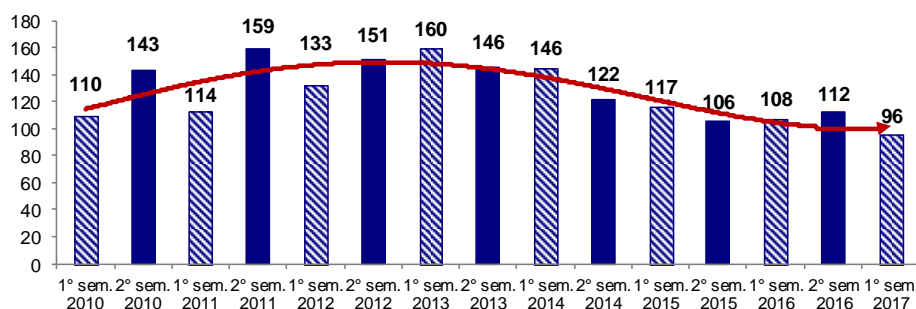


* Per il 1° semestre 2017, il termine di legge di **60 giorni** riguarda solo i contratti stipulati dopo il 1° gennaio 2013. Per gli altri contratti, permane il termine precedente, fissato in 75 giorni

Fonte: Ance su documenti ufficiali e indagine Ance - Maggio 2017

Nel primo semestre 2017, i tempi di pagamento toccano un **minimo storico dal 2010**: dall'inizio delle rilevazioni dell'Ance (gennaio 2010), infatti, il tempo medio di pagamento della Pubblica Amministrazione non è mai stato così basso. Inoltre, i giorni di ritardo sono diminuiti del 40% rispetto al picco registrato quattro anni fa (da 160 a 96 giorni di ritardo) e del 13% rispetto al valore medio degli ultimi due anni (da 111 a 96 giorni di ritardo).

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 - maggio 2017

Questi miglioramenti sono stati raggiunti anche grazie alle numerose misure adottate dal Governo per contrastare il fenomeno dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione.

Si tratta in particolare delle misure adottate nel biennio 2013-2014 per lo smaltimento dei debiti pregressi e del più recente superamento del Patto di stabilità interno, reso strutturale con l'ultima legge di bilancio.

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

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

Nel settore dei lavori pubblici, le **difficoltà finanziarie 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 70% delle imprese che registrano ritardi lo indica tra le varie cause di ritardo, la percentuale massima dall'inizio delle rilevazioni Ance), alla mancanza di risorse di cassa (il 60%), ma anche a situazioni di dissesto finanziario dell'ente appaltante (20%) e alla perenzione dei fondi (il 16%).

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

1	Trasferimento dei fondi da altre amministrazioni alle stazioni appaltanti	70%
2	Mancanza di risorse di cassa dell'ente	60%
3	Tempi lunghi di emissione del certificato di pagamento da parte della stazione appaltante	57%
4	Tempi lunghi di emissione del mandato di pagamento da parte della stazione appaltante	56%
5	Patto di stabilità interno per Regioni ed Enti locali	40%
6	Vischiosità burocratiche all'interno della stazione appaltante	28%
7	Dissesto finanziario dell'ente locale	20%
8	Contenzioso	17%
9	Perenzione dei fondi	16%

La domanda prevede la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida Maggio 2017

L'inefficienza amministrativa nel gestire le procedure di pagamento figura al secondo posto tra le cause di ritardo. Da questo punto di vista, si osserva un forte aumento delle imprese che denunciano difficoltà legate all'emissione del certificato di pagamento (il 57%) o del mandato di pagamento (il 56%) da parte della stazione appaltante. Inoltre, vengono segnalate difficoltà legate alle "vischiosità burocratiche" all'interno della stazione appaltante (il 28%). Questi dati testimoniano una scarsa attenzione nei confronti della tempistica di pagamento e il permanere di una "cultura" dei ritardi di pagamento nelle Amministrazioni.

Infine, appare opportuno sottolineare che le ultime indagini realizzate dall'Ance sono state caratterizzate da una forte riduzione del peso del **Patto di stabilità interno** che rappresenta sempre meno un elemento citato dalle Pubbliche Amministrazioni. Appare tuttavia opportuno evidenziare che il problema viene ancora segnalato dal 40% delle imprese, dimostrando che le amministrazioni continuano ad utilizzare l'alibi del Patto di stabilità interno per giustificare i loro mancati pagamenti.

L'indagine conferma nuovamente 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 principalmente per nascondere problemi di liquidità.

Tra le indagini realizzate nel biennio 2014-2015, e quelle realizzate nel biennio 2016-2017, infatti, il Patto di stabilità interno ha perso 32 punti percentuali nelle segnalazioni delle imprese mentre hanno contemporaneamente guadagnato 34 punti le cause legate a difficoltà finanziarie dell'ente (+21 punti per la mancanza di risorse di cassa dell'ente e +13 punti per il mancato trasferimento dei fondi da altre P.A.).

Gli enti responsabili dei ritardi

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

Nel primo semestre 2017, il 69% delle imprese segnala ritardi da parte dei Comuni. Le Province e le Regioni sono inoltre indicate come responsabili di ritardi rispettivamente dal 41% e dal 38% delle imprese.

Le società partecipate dagli enti locali e i consorzi vengono indicati rispettivamente dal 28% e dal 23% 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.

Circa un quinto delle imprese (il 18%) segnala inoltre ritardi da parte dei Ministeri. Da ultimo, Anas, gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale e Ferrovie dello Stato continuano ad essere caratterizzati da poche segnalazioni da parte delle imprese.

ENTI RESPONSABILI DEI RITARDI DI PAGAMENTO

1	Comuni	69%
2	Province	41%
3	Regioni	38%
4	Società partecipate da enti locali	28%
5	Consorzi	23%
6	Ministeri	18%
7	Anas	15%
8	Enti S.S.N.	12%
9	Ferrovie dello Stato	6%
10	Altri	4%

La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida Maggio 2017

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	73%
2	Dilazione tempi di pagamento ai fornitori e/o sub appaltatori	41%
3	Riduzione degli investimenti dell'impresa	38%
4	Autofinanziamento	35%
5	Riduzione del numero dei dipendenti	32%
6	Richiesto finanziamento a breve in banca	28%
7	Richiesta scoperto in banca	26%
8	Richiesta cessione <i>pro solvendo</i> del credito	18%
9	Dilazione del versamento delle imposte e/o contributi, anche previdenziali	15%
10	Sospensione dei lavori	15%
11	Rinuncia a partecipare ad appalti pubblici	14%
12	Richiesta cessione <i>pro soluto</i> del credito	11%
13	Richiesta compensazione con le somme iscritte a ruolo (DL 78/2010)	6%

La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida Maggio 2017

I ritardi nei pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione hanno gravi ripercussioni in termini di **ridimensionamento dell'attività d'impresa**: nel primo semestre 2017, il 38% delle imprese deve ricorrere ad una riduzione degli investimenti, mentre circa un terzo (il 32%) delle imprese è obbligato a ridurre il numero dei dipendenti.

Inoltre, il 41% delle imprese – meno della metà - 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**.

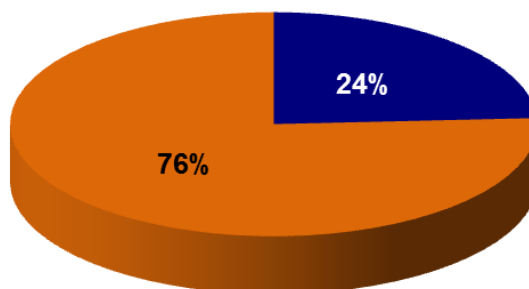
Nel primo semestre 2017, le tipologie di strumenti utilizzati appaiono in linea con quanto registrato negli ultimi quattro anni: il 73% delle imprese chiede un anticipo di fatture in banca, il 28% un finanziamento a breve e il 26% uno scoperto in banca. Le operazioni di cessione –*pro soluto* e *pro solvendo*- del credito continuano a rimanere su livelli bassi e riguardano solo un sesto delle imprese (il 18% delle imprese nel caso del *pro solvendo* e l'11% nel caso del *pro soluto*).

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 35%) che fa ricorso all'autofinanziamento –quando è possibile -, prima di attivare strumenti finanziari.

In questo contesto, è opportuno sottolineare ancora una volta 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 2017, meno di un quarto delle imprese (il 24%) 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 DENUNCIANO 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 - Maggio 2017

In questo contesto, 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 6% 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. L'approvazione del disegno di legge (DDL 3411/C), attualmente in corso di esame da parte del Parlamento, sulla "compensazione universale" tra crediti commerciali vantati nei confronti della Pubblica amministrazione e debiti tributari potrebbe permettere di ridurre gli effetti negativi dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione.

Infine, nel primo semestre 2017, la dilazione del **versamento delle imposte e/o dei contributi**, anche previdenziali, interessa un'impresa su cinque (il 15%).

Dopo quattro anni, il rispetto della direttiva europea nei lavori pubblici sembra ancora una chimera: la doppia procedura di infrazione europea

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 a maggio 2017 presso le imprese associate, nel primo semestre 2017, circa un quarto delle imprese (il 31%) 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 156 giorni contro i 60 giorni previsti dalla direttiva.

Continua a prevalere la "cultura" dei ritardi di pagamento alle imprese.

Le Pubbliche Amministrazioni continuano infatti a mettere in atto prassi gravemente inique nei confronti delle imprese che realizzano lavori pubblici: l'84% 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 2017.

In particolare, i due terzi delle imprese (il 63%, la percentuale più elevata dall'entrata in vigore della direttiva) segnalano che le Amministrazioni chiedono di ritardare l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori (S.A.L.) o dell'invio delle fatture; il 44% delle imprese segnala che le Pubbliche Amministrazioni chiedono di accettare, in sede di contratto, tempi di pagamento superiori ai 60 giorni; al 40% delle imprese viene chiesto di rinunciare agli interessi di mora in caso di ritardo.

**PRASSI GRAVEMENTE INIQUE DELLE P.A.
LE SITUAZIONI RISCOTRATE DALLE IMPRESE**

Valori percentuali

1	Richiesta di ritardare l'emissione dei S.A.L. o l'invio delle fatture	63%
2	Richiesta di accettare, in sede di contratto, tempi di pagamento superiori ai 60 giorni	44%
3	Richiesta di rinunciare agli interessi di mora in caso di ritardo	40%
4	Rispetto della Direttiva Europea sui pagamenti	31%
5	Rifiuto dell'amministrazione di sottoscrivere il contratto per incompatibilità dei pagamenti con le regole di finanza pubblica	10%

Nota: il 77% delle imprese segnala almeno una delle prime due prassi inique e l'84% almeno una delle prime tre

NB: La domanda prevedeva la possibilità di risposta multipla

Fonte: Ance - Indagine rapida maggio 2017

Negli ultimi anni, la richiesta, da parte delle Pubbliche amministrazioni, di ritardare l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori (S.A.L.) o l'invio delle fatture è stata molto diffusa. Questa tendenza – fortemente lesiva dei diritti delle imprese - è stata stimolata dall'avvento della fatturazione elettronica che, insieme alla Piattaforma di Certificazione dei Crediti della Pubblica Amministrazione, dovrebbe permettere 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. Con l'introduzione di un nuovo sistema monitoraggio dei tempi di pagamento, attraverso l'avvento di SIOPE+, è probabile che questo fenomeno si amplifichi ulteriormente nel corso dei prossimi mesi.

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 scadenza temporale massima 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. Ad oggi, però, non è stata risolta tale problematica.

Per tutti questi motivi, il 15 febbraio scorso, **la Commissione europea ha deciso di avviare una nuova fase** - invio di un parere motivato - **nell'ambito della procedura di infrazione aperta contro l'Italia a metà 2014 per mancata attuazione della direttiva europea sui ritardi di pagamento.**

Il 13 luglio scorso, inoltre, la Commissione ha aperto una **seconda procedura di infrazione** sul tema. Tale procedura riguarda la violazione del diritto dell'Unione europea ed è relativa all'articolo 113-bis del decreto correttivo del Codice degli appalti (d.lgs 56/2017) che ha portato da 30 a 45 giorni la tempistica di emissione del certificato di pagamento, dopo l'adozione del SAL.

La doppia procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea conferma il permanere di forti criticità sul fronte dei ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione nei lavori pubblici in Italia.